

ANDRÉ LUIZ CARNEIRO ORTEGAL

**LAVAGEM DE DINHEIRO: PROVÁVEIS IMPLICAÇÕES DA
CRISE FINANCEIRA MUNDIAL SOBRE O CONTROLE DO
FLUXO DE CAPITAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais para a Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

**Brasília
2010**

ANDRÉ LUIZ CARNEIRO ORTEGAL

LAVAGEM DE DINHEIRO: PROVÁVEIS IMPLICAÇÕES DA CRISE
FINANCEIRA MUNDIAL SOBRE O CONTROLE DO FLUXO DE CAPITAIS

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais para o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador:
Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

Brasília
2010

AGRADECIMENTOS

Aos professores e aos colegas do XI Curso de Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

“Pecunia non olet”

RESUMO

O trabalho monográfico que seguirá adiante tem o propósito de apresentar os efeitos da recente crise financeira internacional sobre o delito da lavagem de dinheiro. Por se tratar de um evento sem precedentes, com repercussões ainda inestimáveis, mas caracterizado pela escassez monetária ou déficit de liquidez, argumenta-se que os efeitos da crise se fazem sentir pelas políticas destinadas ao controle do fluxo de capital, estimulando os países a amenizarem o rigor que exercem sobre o círculo de ativos, a fim de restabelecerem o crédito e o curso normal do dinheiro. O raciocínio sustentado se inicia, no que se refere à lavagem de dinheiro, por seu conceito, suas origens históricas, as razões pelas quais ela se tornou um problema mundial, para depois tratar da organização e dos meios adotados pelos diversos países no combate a esse delito específico, destacando-se a atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) e a importância de suas recomendações. Em seguida, o que seria a segunda premissa do raciocínio, abordam-se o conceito de ciclos econômicos, a origem do *Crash* de 2008 e as providências imediatamente implementadas pelos países para fazer face à crise. Ao final, um cotejo entre as duas partes precedentes demonstra que desequilíbrios financeiros mundiais repercutem diretamente na prática da lavagem de dinheiro, na medida em que eventual escassez monetária ou déficit de liquidez instigam os países, em um primeiro momento, a amenizarem o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos.

ABSTRACT

This following study aims to present the effects of the recent world financial crisis upon the felony of money laundering. Once it is an uncommon event, with yet invaluable repercussions, but distinguished by the lack of liquidity, it is argued that its effects will influence the policies aimed at the control of money flow, inducing countries to ease it, in order to restore the normality of money flood. The argumentation begins by the concept of money laundering, its origins and the reasons why it became a world problem and how and by what means the countries get organized to face it, giving special attention to the Financial Action Task Force (FATF) and the relevance of its recommendations. Afterwards, the argumentation approaches the concept of economic cycles, the origin of the *Crash* of 2008 and the measures immediately taken by countries in order to face it. At the end, the first two parts are compared so it can be demonstrated that any world financial instability does reflect upon money laundering, once eventual lack of liquidity induces countries to ease their control upon money flood, as a first reaction to face the crisis.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. LAVAGEM DE DINHEIRO	12
2.1 <i>NOMEN JURIS</i>	12
2.2 O DELITO	13
2.3 ORIGEM HISTÓRICA	15
2.4 LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL	19
2.5 ARCABOUÇO NORMATIVO INTERNACIONAL	25
2.6 O GAFI E SUAS MAIS IMPORTANTES RECOMENDAÇÕES NO CONTEXTO DE CRISE FINANCEIRA MUNDIAL	31
3. CRISE FINANCEIRA MUNDIAL	40
3.1 OS CICLOS ECONÔMICOS	40
3.2. O <i>CRASH</i> DE 2008	44
3.3 DIANTE DOS EFEITOS DA CRISE, AS MEDIDAS ADOTADAS PELOS PAÍSES: MAIS DINHEIRO	52
4. AS IMPLICAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA MUNDIAL SOBRE O CONTROLE DE CAPITAIS	56
5. CONCLUSÃO	64
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1. INTRODUÇÃO

Inúmeros fatores concorrem para a ocorrência do fenômeno delitivo. A depender da doutrina criminológica adotada como referência, o comportamento desviante se explicaria, por exemplo, nas bases estruturais econômicas da sociedade, em função do contexto social a que sempre pertenceu o delinqüente, ou até mesmo em virtude de sua herança genética, supostamente programada para o crime ou para que o indivíduo lhe seja mais vulnerável à prática¹.

Nada obstante, ou seja, em que pese a autoridade de cada uma dessas correntes da Criminologia, estatísticas revelam a predominância numérica de delitos patrimoniais. Mais do que a eventual realização sádica do intento criminoso, ou mesmo bem diferentemente disso, a imensa maioria dos crimes praticados parece almejar propósito único e pragmático: o bem, o lucro, o dinheiro enfim².

Em se tratando de criminalidade internacional, ou transnacional, essa conclusão é ainda mais evidente. Basta considerar as inúmeras modalidades ilícitas de comércio internacional. Tráfico de pessoas, de órgãos humanos, tráfico de drogas, tráfico de armas, de obras de arte, de substâncias sensíveis. Tudo muito lucrativo. Cifras expressivas dos valores totais que circulam mundialmente.

Mas há um problema que invariavelmente acompanha o êxito dessas atividades criminosas. O lucro auferido. Ínsito a ele está sua própria origem. Suja, ilícita ou apenas injustificável. E para que o dinheiro conquistado não resulte inaproveitável ao próprio infrator, é preciso transmigrá-lo para o sistema, comércio ou mercado lícito. Eis a lavagem de dinheiro. Uma seqüência inumerável de transações realizadas pelo criminoso a fim de ocultar a verdadeira origem dos recursos auferidos ilegalmente.

No âmbito da segurança internacional, a lavagem de dinheiro talvez represente o maior desafio a ser atualmente enfrentado pelos países. Pois se trata do

¹ Confira-se, por todos: SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

² É o que revelam, por exemplo, os números acessíveis por meio do sítio eletrônico do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas: NAÇÕES UNIDAS. **Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas**. Agência da ONU responsável pela prevenção às drogas e pelo enfrentamento ao crime internacional, em seus mais diversos aspectos. Disponível em: < <http://www.unodc.org>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

desdobramento necessário de todo e qualquer crime que almeja o lucro – notadamente, os transnacionais –, valendo-se, para tanto, das facilidades que lhe proporciona a globalização, além de impactar, indistintamente, um mundo cada vez mais plano, ao fomentar o terrorismo. Conforme já pontuou respeitado especialista, “*a lavagem de dinheiro não é simplesmente um comércio, mas um mecanismo insubstituível para qualquer tipo de negócio ilícito*”³.

Por essa razão, o tema tornou-se objeto central de inúmeras conferências mundiais. É pauta recorrente das mais relevantes discussões internacionais. Chefes de Estado e de governo, bem como organismos internacionais, passaram a dispensar mais atenção à questão.

Em 3 de março de 1998, na esteira de compromissos assumidos desde a assinatura da Convenção de Viena de 1988, editou-se, no Brasil, a Lei nº 9.613⁴, que representou, à época, um avanço no tratamento da matéria, ao tipificar o crime de lavagem de dinheiro. Também instituiu medidas que conferiram maior responsabilidade a intermediários econômicos e financeiros, além de ter criado, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), unidade brasileira de inteligência financeira.

Desde então, muita coisa aconteceu. O mundo testemunhou alguns episódios de proporções planetárias e que tangenciavam, de certa forma, a questão da lavagem de dinheiro. Exemplo mais emblemático talvez seja o próprio 11/9, do qual se descobriu, a partir de investigações posteriores, que a maior parte das despesas de *Mohammed Atta*, líder do grupo terrorista, foi paga com cartões Visa emitidos pelo *Bank of South Flórida*, no qual ele próprio havia aberto uma conta em junho do ano anterior, posteriormente destinatária de uma transferência de \$ 69.985 dólares de um banco de um emirado do Golfo⁵.

Mais recentemente, não se poderia esquecer que a própria economia mundial foi duramente atingida por uma crise sem precedentes, com repercussões ainda inestimáveis. Logo, é indubitável que seus efeitos se farão sentir pelas diversas

³ NAÍM, Moisés. **Ilícito – o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 131.

⁴ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “*lavagem*” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, e dá outras providências.

⁵ NAÍM, Moisés. *op. cit.*, p. 125.

políticas dos Estados, notadamente por aquelas destinadas ao controle do fluxo de capitais, em especial por se tratar de um evento cuja característica principal talvez seja precisamente a escassez monetária ou déficit de liquidez – circunstância que se acredita estimularia os países a amenizarem o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos, a fim de restabelecerem o crédito e o curso normal do dinheiro. Eis o ponto a que se pretende chegar com o estudo que ora se inaugura.

É que se acredita – e se julga poder demonstrá-lo – que a recente crise financeira mundial representa uma grande oportunidade para o incremento da prática da lavagem de dinheiro. Em síntese, porque as primeiras medidas adotadas pelos países diante da crise constituem exatamente aquilo que o combate à lavagem recomenda evitar. Por ora, cabe apenas mencionar que outras vozes ecoam em uníssono com esse pensamento⁶. Mas para que se possa acompanhar toda a trajetória desse raciocínio e compreender sua conclusão, será necessário percorrer algumas etapas preliminares.

Primeiro, no que se refere à lavagem de dinheiro, é imprescindível conhecer seu conceito, suas origens históricas, as razões pelas quais ela se tornou um problema mundial, bem assim a organização e os meios adotados pelos diversos países no combate a esse delito específico, destacando-se a atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) e a importância de suas recomendações.

Em seguida, o que seria a segunda premissa do raciocínio, é necessário compreender a crise financeira. Bastante sumariamente, serão abordados o conceito de ciclos econômicos, a origem do *Crash* de 2008 e as providências imediatamente implementadas pelos países para fazer face à crise.

A terceira e última parte será dedicada ao cotejo entre as duas anteriores, de modo que se demonstre que a lavagem de dinheiro pode até se incluir entre os fatores que desencadeiam crises econômicas. Todavia, o que realmente se pretende demonstrar, como afirmado alhures, é que desequilíbrios financeiros mundiais repercutem diretamente na prática desse delito específico, na medida em que

⁶ GOMES, Luiz Flávio. A Crise Econômica aumenta a lavagem de capitais. **Lavagem de Dinheiro**. Sítio eletrônico do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <<http://www.lavagemdedinheiro.com.br>>. Acesso em: 28 mar. 2010; MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. O tráfico salvou o interbancário. **Carta Capital**, São Paulo, nº 577, 23 dez. 2009, p. 71; SYAL, Rajeev. Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor. **Guardian**, 13 dec. 2009.

eventual escassez monetária ou déficit de liquidez instigam os países, em um primeiro momento, a amenizarem o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos.

2. LAVAGEM DE DINHEIRO

2.1 NOMEN JURIS

No Brasil, embora a Lei não a mencione textualmente, a conduta é correntemente designada *lavagem de dinheiro*⁷. Um tanto coloquial talvez. Mas o uso consagrado de expressões similares inspirou o legislador brasileiro.

Em inglês, por exemplo, o delito denomina-se *money laundering* – a expressão foi pela primeira vez utilizada judicialmente, em 1982, nos Estados Unidos, em um caso em que se postulava a perda de dinheiro procedente de tráfico de entorpecentes. Em alemão, diz-se *Geldwaschen* ou *Geldwäscherei*. Em francês, *blanchiment d'argent*. Em espanhol, a depender do país, as expressões utilizadas são *blanqueo de capitales*, *lavado de ativos*, *lavado de dinero* e *encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita*. Em italiano, *riciclaggio di denaro sporco*. Já no português lusitano, fala-se em *branqueamento* – naturalmente, uma denominação que poderia ter conotações diversas, racistas talvez, motivo pelo qual não foi utilizada pelo legislador brasileiro⁸.

Ontologicamente, porém, não se trataria de *lavagem*, propriamente. O rigor na definição do objeto estudado recomendaria o emprego da expressão *reciclagem*. Reciclagem de bens, valores, direitos, ativos, como se verá mais adiante. Entretanto, a própria doutrina especializada admite que esse debate constituiria mera “*filigrana lingüística, sem repercussão no mundo jurídico*”⁹.

Deveras, sem embargo de outras inadequações ou impropriedades terminológicas – a exemplo de *dinheiro sujo*, ou pior, *dinheiro negro*, ambos utilizados amiúde –, é inegável que esse vocabulário, notadamente a expressão *lavagem de dinheiro*, foi consagrado pelo uso corrente em âmbito internacional.

⁷ Sua ementa e a epígrafe de seu capítulo I mencionam apenas “*lavagem*”. BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “*lavagem*” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, e dá outras providências.

⁸ Confiram-se: BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 416; MORAIS, MORAIS, Neydja Maria Dias de. O crime de lavagem de dinheiro no Brasil e em diversos países. *Jus Navegandi*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7424>>. Acesso em: 28 mar. 2010; MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. **Lavagem de Dinheiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 28.

⁹ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, p. 13.

2.2 O DELITO

Etimologicamente, a origem do vocábulo *lavar* reside no latim *lavare*, isto é, *tornar puro*. A palavra *dinheiro*, por sua vez, advém do latim vulgar *denarius*, ou cada dez, que correspondia a uma moeda romana e hoje significa *moeda corrente*.

Segundo a definição mais comum, a lavagem de dinheiro constitui um conjunto de operações comerciais ou financeiras cujo propósito é incorporar na economia de cada país os recursos, bens e serviços que se originam ou estão associados a condutas ilícitas¹⁰. Em termos mais gerais, lavar recursos é lhes dissimular a origem ilícita de modo que se revistam de uma aparência de legalidade. É transformar *dinheiro sujo* em *dinheiro limpo, legítimo*.

Mais tecnicamente, porém, entende-se por lavagem de dinheiro o processo por fases realizadas sucessivamente, que tem por finalidade introduzir na economia ou no sistema financeiro, bens, direitos ou valores procedentes de crimes previamente enumerados pela lei que pune o crime de lavagem¹¹. No caso do Brasil, por exemplo, esse prévio elenco delitivo é veiculado pelo art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998¹².

¹⁰ LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL. Organizado pelo Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: UNDCP, 1999, p. 8. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

¹¹ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, p. 28.

¹² Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

II - de terrorismo e seu financiamento;

III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

IV - de extorsão mediante seqüestro;

V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;

VI - contra o sistema financeiro nacional;

VII - praticado por organização criminosa.

VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal).

Pena: reclusão de três a dez anos e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo:

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimentado ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

No que se refere às mencionadas fases sucessivas cuja finalidade é desvincular de sua origem o dinheiro sujo, há modelos explicativos propostos pelos mais diversos especialistas¹³. Merece inicial destaque o modelo elaborado pelo primeiro autor a estudar o tema, o suíço PAOLO BERNASCONI, que dividiu o processo de lavagem de dinheiro em duas etapas, a saber: *laundering*, que é a etapa cuja finalidade é fazer desaparecer qualquer indício que possa ligar os bens, direitos ou valores à sua origem delitativa; e *recycling*, fase que visa a reintegrar aqueles bens, direitos e valores na economia legal, confundindo a parte lícita com a ilícita.

Há também um modelo curioso – e, talvez por isso, muito criticado –, sistematizado por BLANCO CORDERO, que utiliza o ciclo natural da água para explicar o curso da lavagem de dinheiro. São inúmeras as fases catalogadas. Fala-se, por exemplo, em *precipitação*; *infiltração*; *acumulação em lagos*; *evaporação* e *nova precipitação*. Tudo levemente confuso.

Contando com aceitação bem mais ampla que os demais, até por sua simplicidade, o modelo apresentado pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) – organismo internacional sobre o qual se falará oportunamente – descreve três fases, que não são necessariamente obrigatórias para a consumação do delito, mas que se verificam amiúde nas diversas ocorrências do crime de lavagem:

1) colocação/introdução (*placement*): ocultação ou conversão, eis a fase mais arriscada para os lavadores, em razão da proximidade do dinheiro com sua origem ilícita. Trata-se da separação física entre o dinheiro e os autores do crime, sem ocultação da identidade dos titulares antecedida pela captação e concentração do dinheiro. A finalidade precípua dessa fase é introduzir grandes quantidades de dinheiro em espécie, oriundas de atividades ilícitas, no sistema financeiro. São

§ 2º Incorre, ainda, na mesma pena quem:

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores que sabe serem provenientes de qualquer dos crimes antecedentes referidos neste artigo;

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

§ 3º A tentativa é punida nos termos do parágrafo único do art. 14 do Código Penal.

§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, nos casos previstos nos incisos I a VI do *caput* deste artigo, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.

§ 5º A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

¹³ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, pp. 34-37.

exemplos dessa etapa a aplicação no mercado formal, mediante depósito em banco; a troca por moeda estrangeira; a remessa ao exterior por meio de *mulas*; a transferência eletrônica para paraísos fiscais; a importação subfaturada; a aquisição de imóveis, de obras de arte, de jóias, etc.

2) ocultação/transformação (*layering*): nessa fase, multiplicam-se as transações anteriores, com várias transferências por cabo (*wire transfer*), por intermédio de muitas empresas e contas, de modo a que se perca a trilha do dinheiro (*paper trail*). Trata-se da lavagem propriamente dita. Aqui, a finalidade precípua é dissimular a origem dos valores, de modo que a procedência deles não seja identificada. Depois das diversas operações que são comuns nesta fase, surgem grandes dificuldades para se identificar a origem desses valores;

3) integração (*integration* ou *recycling*): trata-se da etapa final do processo de lavagem de dinheiro. Os bens, direitos ou valores de origem delituosa, já com aparência lícita, em razão do sucesso nas fases anteriores, são introduzidos novamente nos sistemas econômico e financeiro, aparentando tratar-se de operações normais. Aqui, o dinheiro é empregado em negócios lícitos ou compra de bens, dificultando ainda mais a investigação, uma vez que o criminoso assume ares de respeitável investidor, atuando conforme as regras do sistema.

Conforme se observou, a consumação do crime de lavagem de dinheiro prescinde da ocorrência dessas três fases. Como regra, porém, é a realização das três que bem compõem seu conceito integralmente.

2.3 ORIGEM HISTÓRICA

Pode parecer simplista ou reducionismo demasiado, mas, como regra, o poder, a cobiça e a ganância são os motivadores predominantes da atividade criminosa. Por isso, uma vez superada a primeira etapa, ou seja, uma vez encetada a prática dos crimes que assegurem ou proporcionem o lucro pretendido, a meta seguinte é desenvolver meios para que seja possível usufruir com segurança e tranquilidade os ganhos ilegais. Mas cabe indagar: como realizar essa meta?

Colocada nesses termos, a questão do aproveitamento de ativos cujas origens são ilícitas é tão antiga quanto anciã é a prática de crimes. E igualmente o são as tentativas de repressão a esses crimes. Datam da Antigüidade Clássica.

Dentre os gregos, por exemplo, era corrente o uso de aforismo a dizer que “*ambos são ladrões, tanto quem recebeu quanto quem roubou*”. Em Roma, Sêneca já asseverava que “*cui prodest scelus, is fecit*”, ou seja, “*comete o crime quem dele tira proveito*”¹⁴.

Em uma perspectiva histórico-evolutiva, a receptação seria o primeiro delito cuja objetividade jurídica se aproxima do que atualmente constitui o escopo precípua da incriminação da lavagem de dinheiro, isto é, impedir a utilização de produtos de crime¹⁵.

No entanto, e ainda na esteira da doutrina, “*não havia, no antigo Direito Romano, termo técnico para designar o crime que chamamos receptação*”. Somente mais tarde, “*no período justiniano, que surgiu, com linhas nítidas, o crimen extraordinarium receptatorum, compreendendo a (...) receptatio latronum (...), isto é, relativa a coisas provenientes de furtum (...), o receptor era equiparado ao latro*

¹⁴ MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de Dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime) – anotações às disposições criminais da Lei nº 9.613, de 1998**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 21.

¹⁵ Confira-se, ilustrativamente, a definição que o Código Penal brasileiro utiliza para o crime de receptação, in BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal:

Receptação

Art. 180. Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Receptação qualificada

§ 1º Adquirir, receber, transportar, conduzir, ocultar, ter em depósito, desmontar, montar, remontar, vender, expor à venda, ou de qualquer forma utilizar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, coisa que deve saber ser produto de crime:

Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa.

§ 2º Equipara-se à atividade comercial, para efeito do parágrafo anterior, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino, inclusive o exercício em residência.

§ 3º Adquirir ou receber coisa que, por sua natureza ou pela desproporção entre o valor e o preço, ou pela condição de quem a oferece, deve presumir-se obtida por meio criminoso:

Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa, ou ambas as penas.

§ 4º A receptação é punível, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor do crime de que proveio a coisa.

§ 5º Na hipótese do § 3º, se o criminoso é primário, pode o juiz, tendo em consideração as circunstâncias, deixar de aplicar a pena. Na receptação dolosa aplica-se o disposto no § 2º do art. 155.

§ 6º Tratando-se de bens e instalações do patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista, a pena prevista no *caput* deste artigo aplica-se em dobro.

ou fur (...), considerada a receptação como *auxilium post delictum* ou *cumplicidade subsequente*”¹⁶.

Por outro lado, a lavagem de dinheiro, segundo alguns, teria nascido na China, 3000 anos atrás, quando para protegerem os próprios patrimônios da avidez dos governantes da época, mercantes adotavam técnicas muito semelhantes aos métodos hoje utilizados pelos lavadores – ou recicladores, como se diria mais propriamente¹⁷.

Não obstante, a origem mais direta da lavagem não seria assim, tão longeva. Dataria da década de 1920, quando organizações mafiosas norte-americanas aplicavam em lavanderias e lava-rápidos o capital resultante de suas práticas criminosas. Eram atividades empresariais cujo fluxo interno de dinheiro se caracterizava pela rapidez, o que permitia aos mafiosos a mistura do capital de ambas as origens – lícita e ilícita – e assim promover a desvinculação dos recursos provenientes das atividades criminosas.

De fato, o marco histórico mais comumente referido para o estudo da lavagem de dinheiro é o “*Período da Proibição*”, época em que a denominada “*Lei Seca*” vigorou nos Estados Unidos – não por acaso, o primeiro país a criminalizar a prática da lavagem de dinheiro¹⁸.

Com a edição da 18ª Emenda à Constituição estadunidense, promulgada em 1919, adotou-se uma legislação federal que proibiu a fabricação, a venda e o transporte de bebidas intoxicantes, à exceção daquelas cuja finalidade medicinal era comprovada. O resultado concreto da nova política repressiva foi a catalisação do crescimento das organizações mafiosas. A proibição deu ensejo ao surgimento de um importante mercado ilegal de álcool, administrado pela máfia.

A proibição organizou o submundo como ele jamais havia se organizado, alimentando-o com somas incontáveis de dinheiro para corrupção. Afinal, a própria natureza da atividade ilegal impunha esse nível organizativo sofisticado e em larga escala, que incluía a aproximação com atividades lícitas, a aplicação dos vultosos

¹⁶ MAIA, Rodolfo Tigre. *op. cit.*, p. 22.

¹⁷ PARODI, Lorenzo. Lavagem de dinheiro e seus perigos. **Monitor das Fraudes**. Disponível em: <<http://www.fraudes.org/showpage1.asp?pg=179>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

¹⁸ MAIA, Rodolfo Tigre. *op. cit.*, pp. 26-30.

ganhos ilícitos e a utilização da corrupção. Basta imaginar a logística a conduzir todo esse processo.

Os insumos, por exemplo, precisavam ser adquiridos e embarcados para os locais de manufaturamento. Essa operação demandava caminhões, motoristas, mecânicos, depósitos e trabalhadores. Ademais, sabe-se que qualquer atividade manufatureira eficiente e lucrativa jamais prescindiria de economia de escala. Logo, eram necessárias grandes instalações onde o uísque, a cerveja ou o vinho podiam ser fabricados, engarrafados e encaixotados para armazenamento e distribuição para venda a granel para distribuidores ou estabelecimentos noturnos, como salões ou clubes. Acresça-se, ainda, a óbvia necessidade de proteger fisicamente os transportes por meio da contratação de guardas armados. E mais: como um empreendedor de atividades ilegais, contrabandistas tinham de aprender também como se valer de instituições legítimas para servir a suas empresas ilegais, ou seja, tinham de operar com bancos para lidar com seu dinheiro, com seguro para proteger suas embarcações, e tinham de aprender métodos corporativos para obter o controle das companhias químicas e de cosméticos das quais desviavam álcool. Igualmente, tinham de lidar com várias companhias legítimas para adquirir caminhões, barcos, tubos de cobre, açúcar de milho, garrafas e rótulos.

Foi nesse contexto que o destino de dois personagens paradigmáticos daquela época alertou os demais criminosos para a relevância do desenvolvimento de novas técnicas de lavagem de dinheiro: Al Capone e Meyer Lansky.

Nascido em Nova York, em 1899, no Brooklyn, de ascendência italiana, Alphonse Capone assumiu o controle do crime organizado da cidade de Chicago, no Estado de Illinois, no final da década de 20, enriquecendo especialmente com a venda de bebidas ilegais. Como é notório, porém, o gangster terminou preso em 1931. Mas por sonegação fiscal.

O segundo personagem emblemático da época foi Meyer Lansky, figura central para o estudo da lavagem de dinheiro segundo muitos criminologistas. Atribui-se a Lansky a criação de novas táticas de lavagem de dinheiro, inclusive com a utilização de contas numeradas na Suíça e a intensificação da penetração nos negócios ilícitos. É considerado o grande financista da *Cosa Nostra*. Criminoso atuante e poderoso, foi algumas vezes processado, por evasão fiscal, sem que jamais

fosse condenado por qualquer crime. A utilização dos serviços suíços permitiu a Lansky incorporar uma das primeiras técnicas reais de lavagem, o uso do conceito de empréstimo frio, que significa que o dinheiro até aquele momento ilegal pode ser agora disfarçado por empréstimos providos por compreensivos bancos estrangeiros, que podem ser declarados ao Fisco se necessário, inclusive obtendo-se em troca benefícios fiscais.

A partir desses dois senhores, a lavagem de dinheiro se difundiu, aperfeiçoou-se e passou a incomodar os mais diversos países.

2.4 LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL

Nas últimas décadas, a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos – entre os quais, narcotráfico, corrupção, seqüestro e terrorismo – tornaram-se delitos cujo impacto não pode mais ser aferido apenas em âmbito local. Se antes a prática desse crime estava restrita a determinadas regiões, seus efeitos deletérios hoje se espraiam progressivamente para além das fronteiras nacionais, desestabilizando sistemas financeiros e comprometendo atividades econômicas¹⁹.

No caso específico da lavagem de dinheiro, por se tratar talvez do instrumento mais importante ao alcance do crime organizado, o que parece torná-la especialmente perturbadora é o fato de possibilitar às organizações criminosas acumular um grau de poder e riqueza que rivaliza com o possuído pelos governos – se é que não o supera.

Com efeito, são gravíssimos os consectários decorrentes da penetração de enormes quantidades de dinheiro etiologicamente ilegal, em especial originário do narcotráfico e do comércio clandestino de armas. Assim, comprometem-se as estruturas político-estatais por meio do suborno e da corrupção de funcionários públicos, além do financiamento de campanhas de políticos inescrupulosos; vilipendiam-se os sistemas financeiros nacionais, mediante investimentos no

¹⁹ LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL. Organizado pelo Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: UNDCP, 1999, p. 1. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

mercado de capitais e de títulos públicos ou por intermédio da evasão de divisas para *paraísos fiscais* no exterior; bem como se fragiliza a própria economia, por intermédio da aquisição do controle ou da criação de empresas com fins ilícitos²⁰.

Não se desconhece, porém, entendimento diametralmente oposto, a sustentar que as atividades dedicadas à lavagem de capitais poderiam gerar benefícios econômicos e fiscais. A partir dessa perspectiva, a transformação do produto do crime em capital lícito permitiria sua utilização no tráfico econômico em condições iguais às utilizadas pelos capitais de procedência lícita. Assim, por exemplo, a lavagem permitiria à Fazenda Pública arrecadar mais; facilitaria a criação de postos de trabalho; permitiria a inversão dos benefícios obtidos pela lavagem de capitais mediante o emprego desses recursos em programas sociais dirigidos às comunidades *etc*²¹.

Nada obstante, e muito embora a lavagem possa eventualmente promover ou agilizar intercâmbios econômicos, jamais se poderia desprezar o dano que produz à ordem socioeconômica. Seria demasiadamente alto o preço a ser pago por incrementos episódicos do Tesouro Nacional, ou pela ampliação circunstancial do alcance de programas sociais, ou ainda mesmo pelo aumento do fluxo econômico em geral. É preciso destacar que “*a lavagem de dinheiro não é simplesmente um comércio, mas um mecanismo insubstituível para qualquer tipo de negócio ilícito. O dinheiro lavado é um espelho do submundo da economia global*”.²²

Ao propósito dessa repercussão mundial da lavagem de dinheiro, é emblemático o episódio que vitimou os Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, em Nova York e Washington. Pois custou aos terroristas que executaram os ataques menos de meio milhão de dólares exterminar cerca de três mil vidas – as deles inclusive²³.

Uma investigação imediata determinou esse valor. A *paper trail* permanecera bem visível. Afinal de contas, os seqüestradores não pretendiam sobreviver à operação. Operação que evoluiu algumas transações habituais e corriqueiras, a exemplo do aluguel de veículos; refeições em cadeias de restaurantes;

²⁰ MAIA, Rodolfo Tigre. *op. cit.*, p. 14.

²¹ BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. Aspectos político-criminais sobre o branqueio de capitais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42, nº 165, pp. 99-106, jan./mar. 2005, p. 101.

²² NAÍM, Moisés. *op. cit.*, pp. 130-131.

²³ *ibidem*, pp. 125-126.

passagens de avião; compras de alimentos. A maior parte das despesas de *Mohammed Atta*, líder do grupo terrorista, foi paga com cartões Visa emitidos pelo *Bank of South Flórida*, no qual ele próprio havia aberto uma conta em junho do ano anterior, posteriormente destinatária de uma transferência de \$ 69.985 dólares de um banco de um emirado do Golfo. A quantia e a origem eram suficientemente incomuns para justificar um relatório de transação suspeita à *Financial Crimes Enforcement Network*, a rede de inteligência do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos encarregada de analisar crimes financeiros.

Minutos após o ataque ao *World Trade Center*, as agências americanas de contraterrorismo sabiam que estavam lidando com a *Al-Qaeda*. E certamente se indagavam: como uma célula da *Al-Qaeda* se mantinha na cidade que lhe servia de base? Quais eram as fontes de renda da organização e como ela movimentava o dinheiro? Que parceiros, envolvidos em cada etapa – bancos, empresas, pessoas físicas – eram sabidamente cúmplices e quais estavam sendo enganados? Cada um desses questionamentos permitiu que a investigação penetrasse cada vez mais um mundo vasto e complexo: o mundo da lavagem de dinheiro e do comércio internacional de dinheiro sujo.

No entanto, por causa da natureza clandestina da lavagem de dinheiro, é bastante difícil estimar o volume total de fundos lavados que circulam internacionalmente. As técnicas de análise disponíveis envolvem a mensuração do volume de comércio em atividades ilegais tais como tráfico de drogas, de armas ou fraude²⁴.

Deveras, “*no direct estimates exist of how much money passes through the financial system, whether broadly or narrowly defined, for the purposes of converting illegal gains into a nontraceable form*”. Basta considerar que “*financial firms lack both incentive and tools to estimate the extent of laundering in their accounts, so it is unlikely that any such figure will be ever produced, though changes in technology might help financial institutions in this respect*”. Lamentavelmente, “*it*

²⁴ LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL. Organizado pelo Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: UNDCP, 1999, p. 1. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

seems unlikely (...) that direct measurement of the total volume can be improved in the foreseeable future”²⁵.

Mas há quem especule em torno dessas cifras. Sustenta-se, por exemplo, que seria possível estimar que a lavagem de dinheiro envolva hoje entre dois e 5% do PIB mundial, ou entre 800 bilhões e dois trilhões de dólares. Algumas estimativas arriscam 10% do PIB global²⁶.

Esses valores astronômicos transitam em um sistema financeiro global radicalmente diferente do que era há 15 anos. O volume de moeda movimentado pelas autoridades monetárias das principais nações do mundo aumentou de 6,8 trilhões de dólares em 1990 para 19,9 trilhões em 2004. Não só cresceu em tamanho, como também adquiriu maior complexidade²⁷. Resultado de um mundo progressivamente mais plano.

De fato, se Cristóvão Colombo foi o primeiro a enunciar a constatação de que a Terra era redonda, THOMAS FRIEDMAN teria sido o primeiro a constatar o fenômeno de seu achatamento, ou seja, que o mundo estaria se tornando progressivamente *plano*²⁸.

Segundo FRIEDMAN, a globalização teria atravessado três grandes eras. A primeira, denominada Globalização 1.0, teria se estendido de 1492 – com a inauguração do comércio entre o Velho e o Novo Mundos – até por volta de 1800. Nesse período, o principal agente de mudança, as forças dinâmicas por trás do processo de integração global, teria sido a quantidade de força física, a quantidade de cavalos, a quantidade de vento e, mais tarde, a quantidade de vapor que o país possuía.

A segunda era, a Globalização 2.0, teria durado mais ou menos de 1800 a 2000. O mundo teria reduzido seu tamanho. De médio para pequeno. E o principal agente de mudança, a força dinâmica que teria promovido a integração global, teria sido as empresas multinacionais, que se expandiram em busca de mercados e mão-de-obra. Na primeira metade dessa era, a integração global teria sido alimentada pela

²⁵ REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. **Chasing dirty money: the fight against money laundering**. Washington, DC: Institute for International Economics, 2004, pp. 9 e 10.

²⁶ NAÍM, Moisés. *op. cit.*, p. 130.

²⁷ *ibidem*, p. 128.

²⁸ FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano: Uma breve história do século XXI**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

redução dos custos de transporte. Na segunda, pela queda dos custos de comunicação.

A partir de 2000, inaugurava-se a Globalização 3.0. O mundo não estaria apenas encolhendo. Estaria também se tornando cada vez mais plano. Traduzindo: enquanto a força dinâmica na Globalização 1.0 teria sido a globalização de países; na Globalização 2.0, teriam se globalizado as empresas, e na Globalização 3.0, seriam os indivíduos a colaborarem e concorrerem em âmbito mundial. Ou seja, não somente nos comunicaríamos entre nós numa escala sem precedentes, como agora poderíamos criar coalizões, projetos e produtos juntos, como jamais fora feito. Com o achatamento da Terra, a concorrência e a colaboração globais – entre indivíduos e indivíduos, empresas e indivíduos, empresas e empresas, e empresas e clientes – estariam mais baratas, mais fáceis, com menos atrito e mais produtivas para pessoas dos mais diversos lugares do mundo.

Obviamente, esse incrível avanço da globalização repercutiu na criminalidade. Conforme observa o próprio FRIEDMAN, haveria setores com suficiente acesso aos instrumentos do achatamento para serem capazes de usá-los contra o sistema, e não a favor dele. Tudo isso, conclui FRIEDMAN, ajudaria a explicar o surgimento de uma das forças contrárias ao achatamento do mundo mais perigosas da atualidade: os homens-bomba e as organizações terroristas islâmicas²⁹. É lógico que não seria diferente com a lavagem de dinheiro. Muito ao contrário.

Deveras, o declínio da importância das distâncias e das fronteiras nacionais como obstáculos à circulação monetária internacional foi incentivado por várias mudanças políticas que se tornaram moda entre os governos durante os anos 90. Quatro dessas reformas financeiras foram relevantes para a lavagem de dinheiro³⁰.

Em primeiro lugar, muitos países abandonaram o controle cambial. Não mais era necessário obter uma autorização do governo para converter moeda local em moeda estrangeira, e vice-versa. Conseqüentemente, o volume global diário das trocas cambiais ascendeu vertiginosamente, passando de 590 bilhões de dólares diários em 1989 para 1,88 trilhão em 2004, enquanto alguns países unificaram suas moedas – o euro, naturalmente – e outros, que adotaram o dólar ou o euro como segunda moeda semi-oficial.

²⁹ *ibidem*.

³⁰ NAÍM, Moisés. *op. cit.*, pp. 129-130.

Em segundo lugar, as convenções cambiais livres originaram, na maior parte das nações, mercados de capital mais livres na região. Os sistemas financeiros fechados tornaram-se exceção. Essa mudança colocou vastas somas de dinheiro em circulação: desde 1990, o portfólio internacional de investimentos passou de menos de cinco bilhões de dólares ao ano para quase 50 bilhões em 2000; o investimento direto anual de estrangeiros em projetos e empresas de base cresceu de 209 bilhões de dólares em 1990 para 560 bilhões em 2003. Tudo isso, naturalmente, também foi bom para a lavagem de dinheiro. Mais transações significam mais oportunidades para tirar proveito do dinheiro ilícito e reinseri-lo, sem obstáculos, no fluxo oficial.

Em terceiro lugar, a marca das finanças globais é uma competição por capital – entre países e empresas que lançam ações na bolsa de valores, mas também entre bancos, corretoras, serviços de transferência eletrônica, administradoras de bens e todos os demais intermediários que competem por uma oportunidade para levar o capital a seu destino. Isso é inútil para os lavadores de dinheiro, pois eles têm o capital na mão: sabem, com razão, que, cedo ou tarde, aparecerá um banqueiro ou um corretor que o aceitará sem fazer perguntas indiscretas.

Finalmente, a transformação do mercado financeiro internacional deve muito à revolução da informática. Pois é claro que os recursos da informática e da telemática aplicados ao fluxo de informações possibilitam uma imensa e rápida movimentação transnacional de capitais, inclusive através deste inigualável canal de comunicação, distribuição de produtos, informações e serviços que é a *Internet*³¹.

O problema é que o entrelaçamento de atividades lícitas e ilícitas oferece camuflagem aos lavadores de dinheiro em meio ao sistema financeiro global, do qual todos dependem. Afinal, a lavagem de dinheiro, o financiamento de terroristas, a sonegação de impostos e a fraude envolvem investimentos estrangeiros diretos, investimentos de portfólio, remessas de dinheiro de imigrantes, transações com cartões de crédito, comércio eletrônico e muito mais³².

Associado a esse panorama, tem-se que o custo direto, para um banco, de uma transação comum cai em torno de 40% quando o cliente a efetua por telefone, em vez de comparecer pessoalmente a uma agência. E despenca 98% se feita *on-line*, independentemente de onde o consumidor se encontre.

³¹ MAIA, Rodolfo Tigre. *op. cit.*, p. 15.

³² NAÍM, Moisés. *op. cit.*, p. 128.

Por isso, é cada vez mais difícil para qualquer banco, fundo mútuo, serviço de transferência eletrônica ou qualquer outro agente financeiro estar absoluta e positivamente certo de que todos os fundos com que trabalha são *limpos*³³.

Para fazer face aos desafios que emergem desse contexto, o *Basel Committee on Banking Supervision*, parte de uma organização que agrupa bancos centrais do mundo inteiro, listou os princípios básicos que os bancos deveriam seguir para prevenir a lavagem de dinheiro. Nenhum era revolucionário – identificação dos clientes, atualização de registros, recusa à execução de transações suspeitas –, mas foi a primeira vez em que esse senso comum bancário foi colocado no papel como declaração pública de princípios³⁴.

Por todas essas razões, o tema da lavagem de dinheiro tem se tornado objeto central de inúmeras discussões realizadas em todo o mundo. Chefes de Estado e de governo, bem como organismos internacionais, passaram a dispensar mais atenção à questão. O senso comum talvez tenha dificuldades de perceber a gravidade do problema, principalmente porque a lavagem de dinheiro parece distante de realidade convencional.

Entretanto, assim como todo tipo de crime organizado, o tema merece reflexão, especialmente se considerado que o controle da lavagem de dinheiro depende, entre outras coisas, da participação da sociedade, nos mais diversos países³⁵.

2.5 ARCABOUÇO NORMATIVO INTERNACIONAL

Diante da gravidade e do caráter transnacional da lavagem de dinheiro, somente uma legislação internacional sincronizada – somada, é claro, a uma eficiente cooperação interestadual – poderia ser eficaz no combate a esse crime. Essa óbvia constatação provocou uma união internacional de esforços, resultando na celebração

³³ *ibidem*, p. 127.

³⁴ *ibidem*, p. 143.

³⁵ LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL. Organizado pelo Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: UNDCP, 1999, p. 2. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

de Convenções e Tratados, bem como na elaboração de Diretivas, Resoluções e Recomendações, todos eles com o objetivo de informar e prestar auxílio a diferentes países, além de obrigá-los a aprovar normas internas com potencial para fazer face a esse delito específico.

Em matéria de lavagem de dinheiro, portanto, diversas legislações, incluindo a brasileira, foram influenciadas diretamente por essa normativa, sendo, por isso, de especial interesse e relevância o conhecimento e estudo dos pioneiros e mais importantes instrumentos.

Dentre os inúmeros textos confeccionados com esse propósito, merece inicial destaque a Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, conhecida por *Convenção de Viena*, realizada em dezembro de 1988, considerada um marco no combate à lavagem de dinheiro³⁶.

A Recomendação nº R (80) 10 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de 27 de junho de 1980, relativa a medidas contra a transferência e o encobrimento de capitais de origem criminosa e a Declaração dos Princípios da Basileia sobre prevenção da utilização do sistema bancário para a lavagem de fundos de origem criminosa, de 12 de dezembro de 1988, que merecem ser mencionados pelos seus conteúdos transnacionais, ficaram circunscritas ao âmbito bancário e ao de outras instituições financeiras³⁷.

São igualmente relevantes as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi), organismo internacional criado em 1989 pelo grupo dos sete países mais industrializados (G-7), para combater a lavagem de dinheiro. Assim é que em abril de 1990, e já com a adesão de outros Estados, foram publicadas 40 Recomendações – que regulam conjuntamente questões penais, financeiras e de cooperação internacional –, sem caráter obrigatório, como a própria denominação indica, característica essa, todavia, que não lhes compromete a respeitabilidade, uma vez que se trata de instrumento modelo para ações internacionais.

Outras organizações e organismos internacionais, como o FMI, a Interpol, a Europol, a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo, participam,

³⁶ A denominada Convenção de Viena foi aprovada em 20 de dezembro de 1988 e, no Brasil, que lhe subscreveu o texto, foi promulgada pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991.

³⁷ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, pp. 17 e 18.

como observadores, das reuniões plenárias do Grupo. Por ora, caberia apenas destacar que o Brasil é membro do Gafi desde junho de 2000, tendo assumido sua presidência entre 2008 e 2009. Mais adiante, porém, suas recomendações serão mais adequadamente exploradas.

Outro organismo relevante é o Grupo de Egmont, no qual o Brasil foi acolhido como membro em maio de 1999. Esse Grupo reúne informalmente as agências de inteligência financeira de diversos países e tem como objetivo promover um fórum visando incrementar o apoio aos programas nacionais de combate à lavagem de dinheiro dos países que o integram. Este apoio inclui a ampliação da cooperação entre as Unidades de Inteligência e a sistematização do intercâmbio de experiências e de informações de inteligência financeira, melhorando a capacidade e a perícia dos funcionários das unidades, gerando uma melhor comunicação através da aplicação da tecnologia específica.

Há também a Convenção do Conselho da Europa relativa à lavagem, seguimento, embargo e confisco dos produtos do delito, também conhecida por *Convenção de Estrasburgo*, que foi aprovada em setembro de 1990 e entrou em vigor somente em 1º de setembro de 1993, em razão de problemas com o número de ratificações.

Ademais de ordenar medidas eficazes de combate a crimes graves, essa Convenção exigiu que os signatários criminalizassem a lavagem de dinheiro e estabelecessem medidas legais de embargo e confisco, com o objetivo de privar os delinquentes do proveito econômico do crime. Outrossim, forneceu uma definição de produto, bens, instrumentos, confisco e delito principal, além de preencher algumas lacunas que impediam a assistência judicial recíproca no âmbito penal.

A específica relevância dessa Convenção não se evidencia somente pelas novidades que introduziu, a exemplo da ampliação do rol de crimes antecedentes à lavagem, mas também pela imprescindível preocupação em impor, com o emprego de métodos eficazes e efetivos, a perda do produto do crime, sabidamente um dos mais importantes e eficazes instrumentos de combate a estes tipos de conduta³⁸.

Outro instrumento que deve ser mencionado é a Diretiva 308/1991 – aprovada pelo Conselho das Comunidades Européias em 10 de junho de 1991 e

³⁸ *ibidem*, p. 21.

posteriormente modificada em 4 de dezembro de 2001 –, que estabeleceu medidas para prevenir e dificultar a utilização do sistema financeiro na lavagem de dinheiro.

A Diretiva tem caráter obrigatório para os Países-membros e objetiva harmonizar as respectivas legislações no tocante à previsão de regras mínimas de prevenção à lavagem de dinheiro, tutelando o sistema financeiro e assegurando o mercado único. À parte isso, esse instrumento logrou operar modificações nas diversas legislações dos países da Comunidade Européia, quer no aspecto preventivo, quer no aspecto repressivo, evidentemente pela necessidade e eficiência de sua normativa. Aliás, embora obrigatória somente no âmbito da Comunidade Européia, as determinações dessa Diretiva foram parcialmente trasladadas ao direito brasileiro, mais concretamente ao Capítulo V da nossa Lei de Lavagem de Dinheiro³⁹.

Em seguida, cabe destacar a Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Transnacional, conhecida por *Convenção de Palermo*, aprovada nessa cidade da Itália, em dezembro de 2000. Na mesma data, foram firmados os Protocolos para prevenir, reprimir e sancionar o tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea e o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças⁴⁰.

Insistindo na criminalização das condutas de lavagem de dinheiro, a Convenção previu que as Partes ampliassem o conceito de crime antecedente, de forma a abranger a mais ampla gama possível de infrações penais, especialmente aquelas consideradas graves.

No tocante aos instrumentos que devem ser adotados para um combate eficaz contra o crime organizado, destacam-se a responsabilidade das pessoas jurídicas (penal, civil ou administrativa), a extradição, a assistência judicial recíproca, a possibilidade de investigações conjuntas e técnicas especiais de investigação – como a ação controlada, infiltrações de agentes e vigilância eletrônica –, assim como a instituição de Unidades de Inteligência Financeira com a finalidade de reunir informações sobre as atividades de lavagem de capitais.

A recuperação de propriedades e o confisco de bens também são medidas que merecem destaque nessa importante Convenção. Ademais de exigirem que os

³⁹ *ibidem*, pp. 22 e 23.

⁴⁰ A denominada Convenção de Palermo foi aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 15 de novembro de 2000 e, no Brasil, promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

Estados adotem medidas necessárias para possibilitar o confisco, as Nações Unidas, neste ponto, uma vez mais, insistiram que as Partes estabelecessem que o delinqüente, não o Ministério Público, demonstre a origem lícita do suposto produto do delito ou de outros bens sujeitos ao confisco. Essa possibilidade, ressalta o texto, pode ser prevista na medida de sua compatibilidade com os princípios do direito interno e com a índole do processo judicial ou outras atuações conexas⁴¹.

Haveria ainda outros instrumentos, especialmente em âmbito regional, a merecerem destaque, a exemplo do Regulamento modelo sobre Delitos de Lavagem relacionados com o Tráfico de Drogas e Delitos Conexos, elaborado pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), aprovado pela XXII Assembléia Geral da OEA, nas Bahamas, entre 18 e 23 de maio de 1992, com a participação do Brasil; o Plano de Ação firmado pelo Brasil em Miami, após reunião da Cúpula das Américas no âmbito da OEA, em dezembro de 1994; e a Declaração de Princípios sobre Lavagem de Dinheiro, firmada pelo Brasil em Buenos Aires, em dezembro de 1995, na Conferência Ministerial sobre a Lavagem de Dinheiro e Instrumentos do Crime⁴².

Nada obstante e finalmente, na esteira de todas essas Convenções – notadamente na esteira da Convenção de Palermo –, mereceria especial destaque a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, conhecida como *Convenção de Mérida*⁴³.

É que a específica elaboração desses dois ajustes internacionais, de Palermo e de Mérida, demonstra substancial evolução nas obrigações impostas aos países signatários das convenções, destacando a necessidade de observância de padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro. Eis o ponto importante. Enquanto a Convenção de Viena previa apenas a criminalização da lavagem de produto de crime, as Convenções de Palermo e de Mérida foram muito mais efetivas, porque, além de reforçarem a necessidade de se criminalizar a lavagem de dinheiro, também passaram a prever a necessidade de que fossem implementadas medidas para a sua prevenção e seu combate.

⁴¹ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, pp. 23 e 24.

⁴² *ibidem*, p. 25.

⁴³ A denominada Convenção de Mérida foi aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e, no Brasil, que lhe subscreveu o texto, foi promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Assim é que a Convenção de Palermo dispõe sobre a necessidade de se instituir um regime interno de regulamentação e controle dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, bem como de outras organizações suscetíveis de serem utilizadas para a lavagem de dinheiro, *“a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, sendo nesse regime enfatizados os requisitos relativos à identificação do cliente, ao registro das operações e à denúncia de operações suspeitas”*

Ademais, a Convenção de Palermo dispõe que os Estados Partes *“são instados a utilizar como orientação as iniciativas pertinentes tomadas pelas organizações regionais, inter-regionais e multilaterais para combater a lavagem de dinheiro”*.

Apesar de pequenas divergências redacionais, disposição similar consta da Convenção de Mérida. Não obstante, está claro que essas duas convenções recomendam enfaticamente que as orientações oriundas das organizações internacionais de combate à lavagem de dinheiro sejam utilizadas na elaboração das normas legais e infralegais pelos Estados Partes. Reitere-se: eis o ponto importante – a observância das orientações e recomendações das organizações internacionais competentes.

O Governo brasileiro, por exemplo, por intermédio do Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001, determinou que todas as autoridades brasileiras ficassem obrigadas a dar cumprimento à Resolução nº 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovado em 28 de setembro de 2001, que, dentre outras obrigações impõe a necessidade de congelar, sem demora, fundos e outros ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que perpetram, ou intentam perpetrar, atos terroristas, ou participam em ou facilitam o cometimento desses atos.

Outro exemplo: o Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005, promulgou a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, que, de forma bem mais enfática que as convenções da ONU, determina, visando à prevenção, ao combate e à erradicação do financiamento do terrorismo, que os Estados Partes utilizem como diretrizes as recomendações desenvolvidas por entidades regionais ou internacionais especializadas, em particular o Grupo de Ação Financeira (Gafi) e, quando for cabível, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), o

Grupo de Ação Financeira do Caribe (Gafic) e o Grupo de Ação Financeira da América do Sul (Gafisud)⁴⁴.

Essa miríade de textos internacionais demonstra que o combate à lavagem de dinheiro não pode ser casuístico. Aliás, a preocupação do Governo brasileiro, ilustrada acima, é bastante emblemática. Vale dizer, é indispensável uma ação concertada de todos os países. E a estratégia para o bom êxito jamais prescindiria da observância fiel das orientações e recomendações dos organismos internacionais vocacionados a fazer face a esse delito específico.

2.6 GAFI E SUAS MAIS IMPORTANTES RECOMENDAÇÕES NO CONTEXTO DE CRISE FINANCEIRA MUNDIAL

O Gafi é considerado um dos organismos internacionais mais relevantes do mundo⁴⁵. O Grupo produz informes anuais sobre lavagem de dinheiro, realiza intercâmbios visando a constatar problemas dos Estados nesta área, bem como revisa suas recomendações e as novas técnicas de lavagem de dinheiro detectadas mundialmente, além de identificar os países que não a combatem, atuando técnica e politicamente, ao expor no cenário internacional os países que se omitem no combate à lavagem de dinheiro. À parte isso, o Gafi também incentiva a criação de organismos similares no âmbito regional, como o Grupo Regional da América do Sul (Gafisud).

Alhures, destacou-se a importância das recomendações do Gafi. Destinadas a inúmeros aspectos relacionados à lavagem de dinheiro, a exemplo da cooperação administrativa internacional e da identificação tipológica dos crimes antecedentes, caberia sublinhar não todas, porque seria enfadonho, mas aquelas recomendações – bem como as notas interpretativas que lhes seguiram – cuja observância é ainda mais imperiosa em um contexto de crise financeira mundial, ou seja, em um contexto de

⁴⁴ FORTES, Arício José Menezes. As recomendações internacionais e a atuação do Regulador Bancário brasileiro na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 2, nº 1, pp. 67-88, jun. 2008, pp. 69-73.

⁴⁵ MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. *op. cit.*, p. 21.

escassez monetária ou déficit de liquidez, circunstância que poderia instigar os países, em um primeiro momento, a amenizarem o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos.

Confirmam-se, pois, textualmente, o inteiro teor das seguintes recomendações e notas interpretativas do Gafi:

4. Os países deveriam assegurar que as normas sobre sigilo profissional das instituições financeiras não obstem à aplicação das Recomendações do GAFI.

5. As instituições financeiras não deveriam manter contas anônimas nem contas sob nomes manifestamente fictícios.

As instituições financeiras deveriam adotar medidas de vigilância em relação aos clientes, exigindo, nomeadamente, a respectiva identificação e a verificação da identidade, sempre que:

- estabeleçam relações de negócio;
- efetuem transações ocasionais: (i) acima do limiar designado aplicável; ou (ii) que constituam transferências eletrônicas, nas circunstâncias previstas na Nota Interpretativa da Recomendação Especial VII;
- exista uma suspeita de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo; ou
- a instituição financeira tenha dúvidas quanto à veracidade ou adequação dos dados de identificação do cliente previamente obtidos.

As medidas de vigilância a adotar relativas à clientela (medidas CDD) são as seguintes:

- a) Identificar o cliente e verificar a sua identidade através de documentos, dados e informações de origem credível e independente 4;
- b) Identificar o beneficiário efetivo e tomar medidas adequadas para verificar a sua identidade, de tal forma que a instituição financeira obtenha um conhecimento satisfatório sobre a identidade do beneficiário efetivo. No que respeita às pessoas coletivas e entidades sem personalidade jurídica, as instituições financeiras deveriam tomar medidas adequadas para compreender a estrutura de propriedade e de controlo do cliente;
- c) Obter informação sobre o objeto e a natureza da relação de negócio;
- d) Manter uma vigilância contínua sobre a relação de negócio e examinar atentamente as operações realizadas no decurso dessa relação, verificando se são consistentes com o conhecimento que a instituição tem do cliente, dos seus negócios e do seu perfil de risco, incluindo, se necessário, a origem dos fundos.

As instituições financeiras deveriam aplicar todas as medidas CDD atrás identificadas de (a) a (d), mas podem determinar o alcance dessas medidas, em função do nível de risco associado ao tipo de clientela, à relação de negócio ou à operação. As medidas a adotar deverão respeitar as normas emitidas pelas autoridades competentes. Para categorias de risco mais elevadas, as instituições financeiras deveriam aplicar medidas de vigilância reforçadas. Em circunstâncias determinadas, quando os riscos são menores, os países podem autorizar as instituições financeiras a aplicar medidas reduzidas ou simplificadas.

As instituições financeiras deveriam verificar a identidade do cliente e do beneficiário efetivo, antes ou durante o estabelecimento de uma relação de negócio ou quando realizam operações com clientes ocasionais. Os países podem permitir às instituições financeiras que completem a verificação da identidade, no mais breve espaço de tempo possível, após o estabelecimento da relação de negócio, quando os riscos de branqueamento de capitais sejam geridos de modo eficaz e for essencial não interromper o desenrolar normal da relação negocial.

Quando a instituição financeira não possa dar cumprimento ao disposto nas alíneas (a) a (c) atrás mencionadas, não deveria abrir a conta, iniciar a relação de negócio ou efetuar a operação, ou deveria pôr termo à relação de negócio e deveria, além disso, considerar fazer uma declaração de operação suspeita do cliente.

Estas obrigações deveriam aplicar-se a todos os novos clientes, apesar de as instituições financeiras deverem também aplicar esta Recomendação aos clientes já existentes, segundo a relevância da operação e do risco, aplicando também as regras de vigilância às relações negociais existentes, sempre que o considerem oportuno.

6. As instituições financeiras deveriam, em relação a pessoas politicamente expostas, além de aplicar as medidas de vigilância normais:

- a) Dispor de sistemas de gestão de riscos adequados a determinar se o cliente é uma pessoa politicamente exposta;
- b) Obter autorização da Direção para estabelecer relações de negócios com tais clientes;
- c) Tomar medidas razoáveis para determinar a origem do patrimônio e dos fundos;
- d) Assegurar a vigilância, de forma reforçada e contínua, da relação de negócio.

7. As instituições financeiras, no que respeita a relações transfronteiras entre bancos correspondentes e a outras relações semelhantes, além de aplicar as medidas de vigilância normais, deveriam:

- a) Recolher informação suficiente sobre a instituição a quem é prestado o serviço (a instituição cliente) para compreender

plenamente a natureza da sua atividade e conhecer, a partir de informações publicamente disponíveis, a reputação da instituição e a qualidade da sua supervisão, nomeadamente verificar se a instituição em causa foi objeto de uma investigação ou de uma intervenção da autoridade de supervisão, relacionada com o branqueamento de capitais ou o financiamento do terrorismo;

b) Avaliar os controles postos em prática pela instituição cliente destinados ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

c) Obter aprovação da Direção antes de estabelecer novas relações de correspondência;

d) Reduzir a escrito as responsabilidades respectivas de cada instituição;

e) Quanto às contas correspondentes de transferência (*payable-through accounts*), assegurar-se de que o banco cliente verificou a identidade e aplicou as medidas de vigilância contínua relativamente à clientela que tem acesso direto às contas do banco correspondente, e assegurar que aquele banco se encontra habilitado a fornecer os dados apropriados sobre a identificação dos seus clientes, quando tal lhe for solicitado pelo banco correspondente.

11. As instituições financeiras deveriam examinar com particular atenção todas as operações complexas, de montantes anormalmente elevados e todos os tipos não habituais de operações que não apresentem uma causa econômica ou lícita aparente. As circunstâncias e o objeto de tais operações deveriam ser examinados, na medida do possível, e os resultados desse exame deveriam ser reduzidos a escrito, ficando ao dispor das autoridades competentes e dos auditores.

19. Os países deveriam considerar:

a) Tomar medidas realistas destinadas a detectar ou fiscalizar os movimentos físicos transfronteiras de divisas e de títulos ao portador, desde que a utilização dessa informação seja estritamente limitada e não restrinja, por qualquer forma, a liberdade de circulação de capitais;

b) A eficácia e a utilidade de um sistema, segundo o qual os bancos e outras instituições financeiras e intermediários declarassem todas as transações internas e internacionais em moeda ou em divisas, acima de certo montante, a uma agência central nacional, que dispusesse de uma base de dados informatizada, sujeita a condições de utilização restritas que assegurem o uso correto da informação, sendo essa informação acessível às autoridades competentes para ser usada em casos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

25. As autoridades competentes deveriam estabelecer diretivas e promover o retorno da informação (*feedback*), de modo a permitir às instituições financeiras e às atividades e profissões não financeiras designadas aplicar as medidas nacionais de combate ao

branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e, em particular, a detectar e a declarar operações suspeitas.

NOTAS INTERPRETATIVAS DAS QUARENTA RECOMENDAÇÕES

Recomendação 5

Dever de vigilância relativo à clientela e proibição de avisar o cliente

1. Se durante o estabelecimento ou o desenrolar de uma relação de negócio ou quando realiza uma operação ocasional uma instituição financeira suspeitar que tal operação se relaciona com o branqueamento de capitais ou com o financiamento do terrorismo, a instituição deveria:

- a) Em regra, procurar identificar e verificar a identidade do cliente e do beneficiário efetivo, quer seja permanente, quer ocasional, independentemente de qualquer derrogação ou limiar que pudesse ser aplicável;
- b) Fazer uma declaração de operação suspeita (DOS) à UIF, nos termos da Recomendação 13.

2. A Recomendação 14 proíbe às instituições financeiras, aos seus dirigentes, funcionários e empregados divulgar que foi feita uma declaração de operação suspeita ou enviada uma informação com ela relacionada à UIF. Existe o risco de os clientes poderem ser involuntariamente alertados quando a instituição financeira cumpre as suas obrigações de identificação da clientela (medidas CDD) nestas circunstâncias. O conhecimento, por parte do cliente, de uma possível declaração de operação suspeita ou de uma investigação em curso poderia comprometer os esforços subseqüentes para investigar a operação suspeita de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

3. Assim, se as instituições financeiras suspeitarem de que as operações se relacionam com o branqueamento de capitais ou com o financiamento do terrorismo, deverão ter em conta o risco de o cliente ser alertado quando dão cumprimento ao dever de vigilância da clientela. Se a instituição financeira tiver motivos razoáveis para considerar que o cumprimento do dever de vigilância da clientela irá alertar o cliente ou potencial cliente, poderá optar por não completar esse procedimento e deverá fazer uma declaração de operação suspeita (DOS). As instituições deveriam assegurar-se que os seus empregados têm conhecimento e estão sensibilizados em relação a estas questões quando cumprem o dever de vigilância em relação à clientela.

Dever de vigilância da clientela: pessoas coletivas e entidades sem personalidade jurídica

4. Ao dar cumprimento às alíneas (a) e (b) do dever de vigilância da clientela, relativo às pessoas coletivas ou entidades sem personalidade jurídica, as instituições financeiras deveriam:

- a) Verificar se a pessoa que declara agir em nome do cliente está habilitada para o efeito e identificar essa pessoa;
- b) Identificar o cliente e verificar a sua identidade – o tipo de medidas normalmente necessárias para cumprir satisfatoriamente esta função implica obter prova do documento constitutivo ou similar do estatuto jurídico da pessoa coletiva ou da entidade sem personalidade jurídica, bem como informação respeitante a: firma ou nome do cliente, identificação dos administradores dos *trusts*, forma jurídica, morada, identificação dos diretores e disposições que regulam a forma de obrigar a pessoa coletiva ou a entidade sem personalidade jurídica;
- c) Identificar os beneficiários efetivos, o que implica nomeadamente compreender a estrutura de propriedade e de controlo e tomar todas as medidas razoáveis para verificar a identidade dessas pessoas. O tipo de medidas normalmente necessárias para cumprir satisfatoriamente esta função incluiria identificar as pessoas singulares detentoras de participações de controlo e as pessoas singulares que dirigem a pessoa coletiva ou entidade sem personalidade jurídica.

Quando o cliente ou o detentor de uma participação de controlo seja uma sociedade com o capital aberto ao investimento do público, sujeita a deveres de informação, não é necessário procurar identificar e verificar a identidade dos acionistas dessa sociedade. A informação ou os dados relevantes podem ser obtidos a partir de registos de natureza pública, do cliente ou de outras fontes idóneas.

Remissão para a identificação e verificação já efetuadas

5. As medidas CDD previstas na Recomendação 5 não implicam que as instituições financeiras tenham de identificar e verificar a identidade de cada cliente sempre que este efetue uma operação. Uma instituição financeira pode servir-se das medidas de identificação e verificação anteriormente efetuadas, a menos que tenha dúvidas sobre a veracidade da informação obtida.

Exemplos de situações que poderão conduzir a que uma instituição financeira tenha dúvidas desse gênero são as de existirem suspeitas de branqueamento de capitais relacionadas com esse cliente ou quando as operações executadas na conta do cliente se alteram significativamente, de forma anormal face ao perfil da atividade do cliente.

Momento da verificação

6. Entre os exemplos das várias circunstâncias em que se poderia permitir completar a verificação da identificação após o estabelecimento da relação de negócio, por tal se mostrar

necessário para não interromper o normal desenvolvimento da operação, contam-se os seguintes:

- Operações efetuadas sem a presença física do cliente;
- Operações com valores mobiliários. No mercado de valores mobiliários as sociedades e os intermediários podem ter de efetuar as operações muito rapidamente, de acordo com as condições do mercado em vigor no momento em que o cliente os contata, e pode ser necessário efetuar a operação antes de completar a verificação da identidade do cliente;
- Atividades de seguros de vida. Em relação às operações com seguros de vida, os países podem permitir que a identificação e verificação da identidade do beneficiário da apólice tenha lugar após o estabelecimento da relação de negócio com o tomador do seguro. No entanto, em todos estes casos, a identificação e verificação deverão ocorrer no momento, ou antes, do pagamento das prestações do seguro ou no momento em que o beneficiário pretender exercer os direitos conferidos pela apólice.

7. As instituições financeiras deverão também adotar procedimentos de gestão de risco em relação às situações em que um cliente pode beneficiar da relação de negócio antes da verificação da identidade. Tais procedimentos deveriam incluir um conjunto de medidas, tais como a limitação do número, do tipo e/ou do montante das operações que podem ser efetuadas, bem como a vigilância de operações de elevado montante ou complexas que se afastem das normas previsíveis nesse tipo de relação. As instituições financeiras deveriam consultar o documento do Comitê da Basileia sobre CDD10 (seção 2.2.6.) para colher orientação específica quanto a exemplos de medidas de gestão de risco relativas a operações efetuadas sem a presença física do cliente.

Obrigações de identificação de clientes existentes

8. Os princípios enunciados no documento do Comitê da Basileia sobre CDD e que dizem respeito à identificação de clientes existentes deveriam servir de padrão às instituições que exercem atividades bancárias e poderiam aplicar-se a outras instituições financeiras, quando sejam pertinentes.

Medidas simplificadas ou reduzidas do dever de vigilância relativo à clientela

9. A regra geral é a de que a clientela deve estar sujeita ao conjunto dos deveres de vigilância, incluindo o dever de identificar o beneficiário efetivo. Porém, em certos casos, o risco de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo é menor, a informação sobre a identificação do cliente e do beneficiário efetivo é pública ou existem verificações e controles apropriados noutras áreas dos sistemas nacionais. Nestas circunstâncias, seria admissível que um país permitisse às suas instituições financeiras aplicar medidas CDD simplificadas ou

reduzidas quanto à identificação e verificação da identidade do cliente e do beneficiário efetivo.

10. Exemplos de clientes em relação aos quais poderão aplicar-se medidas CDD simplificadas ou reduzidas, são:

- As instituições financeiras – quando estejam sujeitas às obrigações de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo em conformidade com as Recomendações do GAFI e se encontrem sujeitas a supervisão no cumprimento dessas obrigações;
- As sociedades com o capital aberto ao investimento do público, que se encontrem sujeitas a deveres de informação;
- A administração pública e as empresas públicas.

11. As medidas CDD simplificadas ou reduzidas podem também aplicar-se aos beneficiários efetivos de contas de grupo detidas por empresas ou profissões não financeiras designadas, desde que tais empresas ou profissões se encontrem sujeitas às obrigações de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, em conformidade com as Recomendações do GAFI e a sistemas eficazes de acompanhamento e vigilância do cumprimento dessas obrigações. Os bancos deveriam também seguir o disposto no documento do Comitê da Basileia sobre CDD (secção 2.2.4.), que estabelece orientações específicas sobre as situações em que uma instituição detentora de contas pode confiar a um cliente, que seja um intermediário financeiro profissional, a execução das obrigações de vigilância sobre os clientes deste último ou sobre os seus próprios clientes (ou seja, os beneficiários efetivos da conta bancária). Quando necessário, o documento do Comitê da Basileia sobre CDD poderia também fornecer orientações quanto a contas do mesmo gênero detidas por outros tipos de instituições financeiras.

12. As medidas CDD simplificadas ou reduzidas poderiam também aplicar-se a diversos tipos de produtos ou operações, tais como (enumeração meramente exemplificativa):

- Apólices de seguros de vida, em que o prêmio anual não seja superior a USD / €1000, ou quando comportem apenas um prêmio único que não seja superior a USD / €2500;
- Apólices de seguros de reforma, se não houver cláusula de resgate e se a apólice não puder ser dada em garantia;
- Regimes de reforma ou semelhantes, que confirmam benefícios de reforma aos trabalhadores, quando as contribuições sejam feitas através de deduções nos vencimentos e desde que o respectivo regime não permita a cessão dos direitos detidos pelos respectivos membros.

13. Os países poderiam também decidir se as instituições financeiras devem aplicar este procedimento simplificado apenas a clientes estabelecidos na sua jurisdição ou também a clientes

estabelecidos em outras jurisdições que esses países considerem que cumprem e aplicam efetivamente as Recomendações do GAFI.

As medidas CDD simplificadas não poderão aplicar-se se houver suspeitas de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ou em situações específicas que apresentem um risco elevado.

Recomendação 19

1. A fim de facilitar a detecção e a vigilância de operações em numerário, sem impedir por qualquer forma a liberdade de circulação de capitais, os países poderiam ponderar a exequibilidade de submeter todas as transferências transfronteiras acima de determinado limiar a requisitos de verificação, vigilância administrativa, declaração ou conservação de documentos.

2. Se um país detectar uma remessa internacional anormal de divisas, de moeda, de metais preciosos ou pedras preciosas, etc., deveria avisar as autoridades alfandegárias ou outras autoridades competentes dos países de onde a remessa é originária e/ou daqueles para onde ela se destina, e deveria cooperar no sentido de determinar a fonte, o destino e o propósito de tal remessa e de adotar todas as ações apropriadas.

3. CRISE FINANCEIRA MUNDIAL

3.1 OS CICLOS ECONÔMICOS

Há quem indague a si mesmo a propósito de eventual obsolescência dos ciclos econômicos⁴⁶. Afinal, a observação empírica dos últimos anos poderia revelar que a economia não enfrentou grandes recessões.

Mas a resposta jamais seria assim, tão óbvia. Basta considerar a fina sintonia que deve haver entre duas forças, às vezes antagônicas, para que se evitem recessões. Ou seja, equilibrar oferta e demanda pode se revelar uma tarefa hercúlea, cujo malogro, por mais tímido que seja, pode, sim, dar ensejo a recessões.

De fato, a história documenta certa regularidade em crises financeiras. Em alguns casos, elas se projetam oito séculos atrás, começando, por exemplo, com a moratória de sua dívida com banqueiros italianos, decretada em 1340, pelo Rei Edward III, da Inglaterra, depois que a invasão fracassada da França ter deflagrado a Guerra dos Cem Anos.

Aliás, sustenta-se que a moratória serial da dívida externa – ou seja, a reiterada inadimplência soberana – seria a regra nas mais diversas regiões do mundo, incluindo até mesmo a Ásia e a Europa. E o curioso é que as crises bancárias verificadas em mais de 60 países desde 1800 apresentariam semelhanças marcantes entre mercados avançados e emergentes nos ciclos de preços imobiliários residenciais⁴⁷.

Deveras, muito embora as seguidas gerações cultivem a tentação de crer que “*dessa vez é diferente*”, ou seja, que se teria desenvolvido a capacidade institucional de se proteger das intempéries provocadas por erros e distorções de seu próprio comportamento econômico, a história logo revela que os períodos de multiplicação do crédito, seguidos por inadimplências e inflações, são traços recorrentes da vida econômica. Embora muitas economias hoje avançadas tenham graduado de um

⁴⁶ KRUGMAN, Paul R. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 15.

⁴⁷ GALL, Norman. **O Terremoto Financeiro – a primeira crise global do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, pp. 79-80.

histórico de moratória serial da dívida soberana ou da inflação muito alta, a superação das crises bancárias tem se mostrado virtualmente impossível até agora⁴⁸.

Conforme ilustra PAUL KRUGMAN a partir de um exemplo banal, pode ser muito fácil perceber como ocorre uma crise, *i. e.*, como sucede um desencontro entre oferta e demanda. Basta considerar que, a despeito de uma eventual produção em grande quantidade de *Barbies*, pode ocorrer que as crianças prefiram brinquedo diverso, resultando no excesso inaproveitável de bonecas fabricadas⁴⁹.

As recessões, em geral, resultam da disposição das pessoas, em conjunto, para acumular dinheiro – ou seja, para poupar mais e investir menos – e, normalmente, podem ser combatidas com a emissão de dinheiro.

Os emitentes de dinheiro do mundo moderno são conhecidos como bancos centrais: o *Federal Reserve*, dos Estados Unidos; o Banco Central Europeu, o Banco do Japão, e vários outros. A função dessas instituições é manter a estabilidade da economia, aumentando ou diminuindo a quantidade de dinheiro, conforme as necessidades.

No entanto, caberia indagar: se é tão fácil assim, por que ocorrem quedas na atividade econômica? Por que os bancos centrais não imprimem sempre dinheiro suficiente para garantir o pleno emprego?

É que se o banco central se tornar demasiado otimista em relação à sua capacidade de criar emprego, se aumentar além da medida o dinheiro em circulação, o resultado será inflação. E se a inflação lançar raízes muito profundas na expectativa do público, ela só será erradicada do sistema depois de um período de alto desemprego. Adicione-se ao cenário algum choque externo que, de repente, acelere a inflação – como a duplicação dos preços do petróleo – e aí está a receita para a grave queda na atividade econômica – se não para algo próximo à depressão⁵⁰. Eis mais um aspecto da sintonia fina a que se referiu alhures.

Por isso, não é surpresa que as crises bancárias tenham se tornado mais freqüentes a partir do início dos anos 1970, quando os movimentos internacionais de capital se intensificaram.

⁴⁸ *ibidem*, pp. 80-81.

⁴⁹ KRUGMAN, Paul R. *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ *ibidem*, pp. 21-22.

Assim, as crises financeiras são coisas perenes. A história de inadimplências abrange países da Europa, Ásia, América Latina e África, tanto em seus períodos formativos quanto nas etapas modernas do desenvolvimento, com longos períodos durante os quais uma alta porcentagem de todos os países vivia um estado de inadimplência ou reestruturação e com muitos episódios associados de desvalorização cambial e inflação. Os reis franceses tinham o hábito de executar seus credores durante episódios de moratória de dívida. O campeão mundial de inadimplência é a Espanha, com 13 episódios, inclusive seis bancarrotas do Estado nos séculos XVI e XVII, quando a Espanha importava quantidades enormes de prata do Novo Mundo e as esbanjava em guerras européias, e sete no século XIX, quando atolou em torpor e desordem após as guerras napoleônicas. Não ficam muito atrás Venezuela (10 calotes), Brasil, Chile e Equador (nove cada), França, Alemanha, México, Peru e Uruguai (oito cada) e Austro-Hungria, Argentina, Colômbia, República Dominicana e Guatemala (sete cada). A maioria das crises bancárias internacionais começou nos grandes centros financeiros, como Londres (1825-26), Áustria/Alemanha (1873) e *Wall Street* (1929 e 2007). Algumas, porém, estouraram em economias emergentes, como a Argentina na crise do *Baring*, em 1891, e a crise asiática de 1997-98.⁵¹

Essa reiterada constatação da história trouxe recentemente à baila o pensamento de um autor para o qual não haveria economia capitalista sem bancos, sem crédito e sem instrumentos de dívida. A seu aviso, nenhuma análise que se pretenda esclarecedora acerca do comportamento dessa economia poderia desprezar esses elementos. Ao contrário, a análise deve partir da constatação de que a busca pelo lucro move o sistema e que, na busca incessante e inexorável por lucros crescentes, vão se gerando posições de endividamento mais arriscadas. Seriam essas as premissas de HYMAN MINSKY para explicar como as economias capitalistas funcionam regularmente e por que, ao fazê-lo, apresentam um comportamento cíclico e tendem a produzir momentos de instabilidade – cada momento, é claro, definido por suas especificidades históricas e institucionais⁵².

⁵¹ GALL, Norman. *op. cit.*, pp. 80-82.

⁵² ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Dossiê da Crise**. Porto Alegre, 2008, pp. 12-14. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

MINSKY constrói uma tipologia para caracterizar os agentes relativamente à postura financeira que assumem quando adquirem ativos. Um agente tem uma postura *hedge* (segura) quando sua renda esperada permite-lhe fazer frente a todos os compromissos financeiros que assume, em todos os períodos em que tenham que ser atendidos. Quando, para alguns períodos, os compromissos financeiros são maiores que a renda esperada, este agente tem uma estrutura financeira especulativa – o devedor e o credor especulam com a possibilidade de que o devedor poderá refinanciar sua dívida no mercado, futuramente. No limite, quando é necessário aumentar o endividamento para fazer frente até mesmo ao serviço da dívida, diz-se que o agente tem uma postura financeira ultra especulativa – que MINSKY chama de Ponzi. Especulam, devedor e credor, quanto à possibilidade do devedor refinanciar continuamente a dívida. Especulam também, e essa é uma situação limite e que se aplica apenas a determinados ativos, quanto a uma apreciação, no futuro, do preço do ativo que está sendo adquirido, de forma que a receita oriunda da venda do ativo contribua para saldar a dívida.

Para MINSKY, a postura financeira dominante na economia vai se alterando, e a paisagem vai sendo mais e mais dominada por agentes especulativos e Ponzi à medida que as condições vigentes em determinado período de tempo – a fase ascendente do ciclo – validem, em grande parte, os passivos anteriormente gerados. A capacidade dos agentes de, em sua maioria, saldarem seus compromissos, por um longo período de tempo, afetará a visão de devedores e credores a respeito da estrutura de passivos que é aceitável. Para o autor, quanto mais longo o *boom*, mais a economia vai se fragilizando, pois cada vez mais estará dominada por posturas financeiras especulativas e Ponzi. Rigorosamente falando, na economia capitalista de MINSKY as decisões cruciais são, todas, especulativas, porque dizem respeito a apostas quanto ao futuro. Mas as apostas, por assim dizer, tendem a ficar mais arriscadas. A estabilidade é desestabilizante.

Ora, considerando-se uma premissa assentada alhures, ou seja, que o mundo tem se tornado progressivamente plano, é bastante plausível supor que as repercussões de uma desestabilização financeira isolada tenha potencial para se propagar em dimensões planetárias. Se a partir de 2000, inaugurada a Globalização

3.0 a que se refere THOMAS FRIEDMAN⁵³, o mundo encolheu, tornou-se mais plano, de modo que não somente os países, nem as empresas, mas especialmente os indivíduos agora colaboram entre si, criam coalizões, fazem projetos e concorrem em âmbito mundial, é bastante plausível que uma fissura em algum elo da cadeia provoque uma ruptura completa, comprometendo todo o sistema. É o que parece ter acontecido em 2008.

3.2. O CRASH DE 2008

Começou nos Estados Unidos. O próprio FMI já havia identificado semelhanças entre a Grande Depressão e as dificuldades atuais. Avaliava que os Estados Unidos “*foram o epicentro das duas crises*” e que, “*em ambos os episódios, a expansão rápida do crédito e da inovação financeira levou à alta alavancagem e gerou vulnerabilidades a choques adversos*”⁵⁴. A diferença era que o *boom* do crédito nos anos 1920 foi, em grande medida, específico dos Estados Unidos, e o *boom* de crédito entre 2004 e 2007 foi global, com aumento da alavancagem e dos riscos assumidos em economias avançadas e em muitas economias emergentes.

De fato, a mais recente crise global foi, sim, fabricada nos Estados Unidos. Especialistas a denominam de uma crise de variedade “*argentina*” clássica. Ou seja, uma festa regada a dívida, marcada por um excesso de bens de consumo importados e pela ostentação de uma nova classe de milionários que nada inventou ou construiu, a não ser complicadas correntes de direitos no papel que muitas pessoas tomaram por riqueza⁵⁵.

Bastante sumariamente, pode-se dizer que a crise tem suas raízes na maior bolha imobiliária e de crédito da história. Os preços das residências nos Estados Unidos, em média, caíram para menos de um quinto de seu valor, circunstância que

⁵³ FRIEDMAN, Thomas. *op. cit.*

⁵⁴ GALL, Norman. *op. cit.*, p. 54.

⁵⁵ MORRIS, Charles R. **O Crash de 2008: dinheiro fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito**. São Paulo: Aracati, 2009, p. 31.

aproxima essa precipitação do declínio verificado na Grande Depressão⁵⁶. Esse panorama se explicaria a partir de pelo menos três fatores, os quais, em conjunto, formam a equação das mudanças sofridas pelos mercados financeiros das décadas de 1980 e 1990 e que resultaram na recente crise⁵⁷.

Em primeiro lugar, a leniente supervisão das autoridades financeiras. O implacável impulso desregulador iniciado no governo *Reagan* excluiu progressivamente atividades de empréstimo da esfera de atuação das entidades reguladoras. Em 2006, por exemplo, apenas 25% de todos os empréstimos ocorriam em setores regulados. Vinte anos antes, esse índice era de cerca de 80%.

A leniência foi bem recebida. Os capitalistas de mercado saudaram a tendência à desregulação, e nenhum deles o teria feito de forma mais entusiástica do que Alan Greenspan – dificilmente se imaginaria então que outro relevante personagem do mercado financeiro, George Soros, reivindicaria, anos mais tarde, em 2008, “*um novo paradigma*”, ao lamentar que “*o paradigma prevalecente hoje, ou seja, de que os mercados financeiros tendem ao equilíbrio é falso e induz ao engano (...) deixados por conta própria, os mercados tendem a chegar a extremos de euforia e desespero*”⁵⁸.

Em outras palavras, acreditava-se que a supervisão recíproca realizada pelos próprios atores funcionaria satisfatoriamente, desde que se estivesse disposto a aceitar um *crash* ocasional das economias de muitos países – um preço módico a ser pago, segundo os ocupantes do topo da cadeia alimentar financeira.

O segundo fator, e pior, foi o problema de *agência* – ou problema que uma pessoa ou instituição enfrenta de assegurar que um *agente*, isto é, um funcionário, um contratado ou uma empresa que lhe presta um serviço, não aja contra seu interesse. Em 1997, por exemplo, um jovem operador chamado *Nick Leeson* destruiu o Banco *Barings* ao assumir riscos exorbitantes em transações. Há um consenso de que a culpa foi do próprio *Barings*. Para se proteger, a maioria das instituições que operam nos mercados financeiros desenvolve elaborados

⁵⁶ TORRES DA MOTA, João Ricardo Santos. **Dimensão mundial da Crise Econômica e sua natureza**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados, p. 4.

⁵⁷ MORRIS, Charles R. *op. cit.*, pp. 100-105.

⁵⁸ GALL, Norman. *op. cit.*, p. 46.

procedimentos de controle de risco. O *Barings* não o teria feito e, por isso, pagou caro.

Ademais, a decomposição das atividades ligadas ao financiamento teria agravado bastante o problema de *agência*. Quando as instituições de poupança e mútuo celebravam financiamentos, seus funcionários que avaliavam os candidatos aos empréstimos tinham todos os incentivos para lhes propor o melhor negócio. Mas o faziam sem o rigor técnico adequado e a parcimônia recomendável. Muitas vezes, o relacionamento entre credor e potencial devedor se realizava apenas por mensagens eletrônicas ou por telefone. A conseqüência era que muitos clientes eram conduzidos a produtos com maiores taxas, mesmo havendo alternativas mais atraentes. E à medida que a maquinaria financeira se fragmentava, os problemas de *agência* se multiplicavam.

Finalmente, o terceiro fator foi o crescente predomínio dos modelos matemáticos nas decisões de investimento. A matemática dos grandes portfólios fazia uma analogia dos movimentos de preço com modelos de difusão de calor e de deslocamento de moléculas de gás, nos quais incontáveis micro-interações aleatórias levavam a macro-resultados alegadamente previsíveis.

Grandes portfólios de títulos normalmente se comportavam mais ou menos como a matemática sugere. Mas as analogias perdiam a validade em momentos de estresse. Para que as ações de fato espelhassem o comportamento de moléculas de gás, os negócios teriam de ser isentos de custo, instantâneos e contínuos. Na verdade, eles são arrastados, caros e intermitentes. E são também impulsionados por escolhas humanas que muitas vezes não falam uma linguagem compreensível por esses modelos. Os seres humanos estão sujeitos a modas passageiras.

Pressupunha-se que quando as rotinas de venda automatizadas estabelecidas por eles fossem acionadas, computadores do lado da compra aplicariam a matemática de opções para calcular preços de compra racionais. Mas na vida real, a matemática poderia ser surpreendida. Nos mercados financeiros reais, as moléculas de gás poderiam apresentar uma capacidade inusitada de se comportarem de maneira incomum.

Esses dois últimos fatores foram sensivelmente agravados pela atuação desastrosa das poderosas e caras agências classificatórias de risco de *Wall Street*,

cujo trabalho consiste em medir os riscos de crédito em todo o mundo⁵⁹. As três maiores – *Moody's*, *Standard & Poor (S&P)* e *Fitch* – formam um oligopólio, viciado em incentivos, que exerce influência decisiva sobre quem pode emprestar a quem, e a que juros.

O perfil moral dessas agências está comprometido pelo fato de cobrarem grandes taxas de emissores que buscam classificações de “*grau de investimento*” para vender seus títulos e derivativos. O *The New York Times*, ao investigar, por exemplo, o processo pelo qual a *Moody's*, a mais antiga e prestigiosa das agências, classificava esses títulos de crédito, constatou que, para um conjunto expressivo de seu cabedal, a agência não tinha acesso aos arquivos individuais dos empréstimos, nem se comunicara com os tomadores deles para averiguar a veracidade das informações constantes em seus pedidos de hipoteca. Uma semana depois, o presidente da *Moody's* se demitiu. Em editorial, o *The Wall Street Journal* perguntou: “*Até onde as grandes empresas de classificação de crédito precisam desempenhar mal seu papel para que os investidores parem de fazer uso de seus serviços?*”⁶⁰.

Esses três fatores – a transferência das transações financeiras para mercados não regulados, o constante agravamento do problema de *agência* e a pretensão de que todas as finanças podem ser matematizadas – convergiram para criar a grande bolha de crédito da década de 2000.

Foi nesse contexto que se acelerou o *boom* imobiliário nos Estados Unidos. Entre 1993 e 2006, a dívida das famílias subiu exponencialmente. As pessoas tomavam segundas hipotecas sobre suas casas e também contraíam empréstimos, dando o valor de suas casas como garantia, acreditando que a valorização dos imóveis residenciais continuaria por tempo indeterminado.

Um pouco de aritmética ilustraria muito bem essa história⁶¹. A soma do PIB dos Estados Unidos no período de 2000 a 2007 foi de US\$ 92 trilhões em valores correntes. No entanto, o total das compras americanas no mesmo período chegou a quase US\$ 97 trilhões, superando em US\$ 4,5 trilhões, ou 5%, o PIB do período inteiro. O excesso de compras ocorreu basicamente em bens de consumo e foi financiado por empréstimos.

⁵⁹ *ibidem*, pp. 48-49.

⁶⁰ *ibidem*, p. 49.

⁶¹ MORRIS, Charles R. *op. cit.*, pp. 37-40.

De 2000 a 2007, o poder aquisitivo obtido com as casas – ou seja, o valor líquido extraído de imóveis hipotecados e não investido em moradia ou no pagamento de dívida imobiliária – foi de US\$ 4,2 trilhões, ou mais de 6% da renda pessoal disponível, descontados os impostos. A parcela de consumo pessoal no PIB saltou de uma média histórica em torno de 66% para 72% em 2007, o maior nível de todos os países, em todos os tempos.

A longo prazo, a elevação dos preços das casas é cerca de 1% ao ano mais rápida que a taxa de inflação, acompanhando grosso modo o crescimento da renda real. Mas de 2000 a 2006, quando a inflação foi muito baixa, os preços das casas nos principais mercados deram um salto de mais de 14% ao ano, o maior aumento de preços prolongado já registrado, embora não houvesse nenhuma razão demográfica óbvia para essa alta. Isso atraiu – e foi alimentado por – uma avalanche de financiamentos que tornou muito fácil comprar casas a taxas de juro baixas, dispondo de pouco ou nenhum dinheiro acumulado.

Compre uma casa pagando 5% à vista, veja-a valorizar-se 10% ao ano, livre de despesas de juro durante três anos, e será possível recuperar sete vezes o investimento de capital. Compre-a pagando 1% à vista – o que ocorreu com muita frequência – e será possível ganhar mais de trinta vezes o capital investido.

Um exemplo mais concreto⁶². Considere-se a compra de uma casa de US\$ 100 mil, pagando-se 20% à vista, com financiamento do restante mediante hipoteca convencional de taxa fixa. Ao final de vinte anos, com uma inflação anual de 2%, o imóvel valerá cerca de US\$ 168 mil e estará livre de qualquer gravame ou ônus. Com base no pressuposto razoável de que as despesas com hipoteca e manutenção representam o mesmo que o aluguel, ter-se-á obtido um retorno anual composto sobre o capital inicial de quase 9%. Para a maioria das famílias, esse é o melhor investimento que se poderia fazer na vida. Mas um salto no preço de 50% em cinco anos faz as pessoas mudarem de atitude.

Considere-se agora a compra de uma casa de US\$ 200 mil, com financiamento de 90% do preço – uma operação que estava disponível para qualquer pessoa. Vendendo-a por US\$ 300 mil cinco anos depois, ter-se-á quintuplicado o capital inicial. Na seqüência, basta utilizar metade do lucro para pagar à vista 10% de

⁶² *ibidem*, p. 113.

uma casa de US\$ 500 mil e esperar que o processo se repita. Sem dúvida, são números animadores.

Assim, nos eficientes mercados de capitais americanos, os valores das casas saltaram rapidamente para refletir o valor presente dos ganhos potenciais de capital, e não um preço estável que um comprador poderia financiar com sua renda corrente em condições normais de empréstimos. Financistas permitiam que as pessoas se abastecessem nas novas fontes de crédito imobiliário sem sequer comprar ou vender imóvel algum – apenas alavancando a casa que já possuíam. Os bancos se satisfaziam por emprestar numerário expressivo em troca do direito sobre o valor não realizado da casa.

A esse respeito, a concentração em hipotecas de alto risco é especialmente reveladora. As políticas de dinheiro fácil do *Federal Reserve* reduziram o rendimento das hipotecas. Então, os bancos passaram a se concentrar em empréstimos cada vez mais arriscados, chegando até a competir para adquirir carteiras de empréstimos *subprime* e, assim, assegurar um fluxo de produtos. Em 2006, cerca de 40% de todas as novas hipotecas eram de alto risco. Um fenômeno semelhante ocorreu em escala um pouco menor em aquisições de empresas, imóveis comerciais e empréstimos para compra de automóveis.

Os clientes de alto risco, com históricos de crédito fraco, obtiveram hipotecas fáceis, sem pagamento inicial à vista ou verificação de seu crédito, para que suas dívidas pudessem ser vendidas a bancos de *Wall Street* – onde eram *empacotadas*⁶³ como papéis novos a ser revendidos a investidores estrangeiros e domésticos, incluindo grandes instituições financeiras.

Seguiu-se então que a securitização das hipotecas foi alimentada por comissões em cima de comissões e pela transferência dos riscos para mais e mais longe do banco originador, passando para uma série de investidores. Os corretores recebiam comissões de bancos por arranjar hipotecas sem precisar verificar a renda ou o emprego dos clientes. Os bancos contratavam avaliadores, que inflavam o valor de uma casa porque suas comissões aumentavam segundo o valor da hipoteca. Os bancos não tinham interesse em verificar a qualidade ou o valor real do risco, porque vendiam as hipotecas a bancos de investimento que ganhavam gordas comissões por

⁶³ Utilizou-se essa palavra por ser bastante recorrente na literatura especializada.

embalar grande número delas em “*títulos garantidos por hipotecas*”, que eram “*fatiados e recortados*” em “*obrigações de garantias de dívidas*” – ou *collateralized debt obligations* (CDOs) –, com diferentes fatias de risco vendidas aos investidores. Grandes comissões eram pagas a agências de classificação de risco para que dessem “*grau de investimento*” aos CDOs e outros derivativos. Mais comissões eram recebidas pelos bancos de investimento para fatiarem e recortarem os CDOs em CDOs de CDOs, ou CDOs “*quadrados*” e CDOs “*cubados*”. Enquanto isso, a administração das hipotecas originais era confiada a “*servidores*”, normalmente grandes bancos, que ganhavam comissões para tratar com os devedores no dia a dia, ganhando comissões maiores em casos de inadimplência⁶⁴.

Em meados de junho ocorreu o primeiro abalo sísmico, que desencadeou uma série de eventos⁶⁵, quando se revelou que dois fundos de *hedge* hipotecários do *Bear Stearns* não conseguiram cumprir chamadas de margem. Um rebaixamento na classificação de risco feita pela *Moody's* tinha reduzido o valor de alguns títulos do *Bear Stearns* baseados em hipotecas *subprime* que antes eram classificados com grau de investimento. O valor de toda a dívida vinculada ao crédito *subprime* desabou. A experiência foi assustadora.

Então problemas relacionados às hipotecas *subprime* começaram a surgir no mundo inteiro. Um fundo de *hedge* londrino de US\$ 900 milhões fechou as portas. Também em Londres, houve uma corrida a um grande emprestador hipotecário. Bancos alemães e suíços anunciaram grandes perdas.

E surgiram novas revelações alarmantes. Os grandes bancos, especialmente o *Citigroup*, mantinham, ao que parecia, centenas de bilhões de empréstimos de longo prazo em misteriosas entidades que não constavam dos balanços. Mas os bancos supunham que conseguiriam vender esses empréstimos nos mesmos mercados que agora estavam sufocados com papéis *subprime*. Tentaram desfazer os acordos, mas foram obrigados legalmente a honrar os contratos.

As perdas reveladas nos relatórios financeiros dos bancos em outubro foram chocantes – cerca de US\$ 20 bilhões, metade no *Merrill Lynch* e no *Citi* –, mas os mercados na verdade respiraram aliviados, pensando que o pior já havia passado. O alívio virou horror dias depois, quando o *Merrill* e o *Citi* admitiram ter subestimado

⁶⁴ GALL, Norman. *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶⁵ MORRIS, Charles R. *op. cit.*, pp. 32-40.

grosseiramente suas perdas. De forma ainda alarmante, ambos reconheceram que não sabiam quanto valiam os complexos instrumentos que estavam no centro dos problemas do banco.

As perdas nos principais bancos continuaram a crescer, assim como a incerteza sobre o valor real dos ativos bancários. Executivos foram demitidos. Mercados nervosos oscilavam o tempo todo à beira do pânico.

O primeiro grande banco a tombar foi o *Bear Stearns*, em março de 2008. Com as crescentes dúvidas sobre o valor de seu enorme e opaco portfólio de hipotecas, os emprestadores acabaram se recusando a rolar suas linhas de crédito ao banco. A falência só foi evitada por meio de uma fusão forçada com o *J. P. Morgan Chase*.

E as peças de dominó continuaram a cair. A *Contrywide Finacial*, o maior prestador hipotecário americano, foi salva pelo *Bank of América* em maio. Em agosto, de forma chocante, a *Fannie Mae* e a *Freddie Mac*, as gigantes dos empréstimos hipotecários, com uma carteira de cerca de US\$ 5 trilhões em empréstimos residenciais, foram assumidas pelo governo.

O próximo da fila foi o *Lehman Brothers*, do qual se suspeitava fazia muito tempo que apresentava relatórios financeiros demasiado otimistas. O *Lehman* era maior que o *Bear*, mas sua situação provavelmente era pior. Então, sem nenhuma perspectiva de fusão, o *Lehman* pediu concordata em 15 de setembro de 2008.

No mesmo fim de semana em que o *Lehman* quebrou, a AIG, gigante do mercado de seguros, que administrava operações de alto risco por meio de suas subsidiárias, solicitou ao *Federal Reserve* um grande empréstimo “temporário”. A AIG era a garantidora de US\$ 300 bilhões em CDO americanas lastreadas em hipotecas, compradas por bancos europeus, que valiam, na melhor das hipóteses, 50% do valor de face. Essas garantias caíram com a falência da AIG, obrigando os bancos europeus a registrar perdas de US\$ 150 bilhões em ativos. Não havia alternativa: concedeu-se um empréstimo de US\$ 85 bilhões – que já cresceu para US\$ 123 bilhões – em termos muito duros.

O *Merrill* captou a mensagem e empreendeu uma rápida fuga para se unir ao *Bank of América*. Naquela semana, o *Morgan Stanley* e o antes imbatível *Goldman Sachs* solicitaram ao *Federal Reserve* sua conversão para a condição plena de banco

associado ao *Federal Reserve System*, trocando a relativa liberdade da regulação de que desfrutavam pela tranqüilidade de uma ajuda rápida numa crise.

Mas a falência do *Lehman* foi um divisor de águas. Os fundos de investimento do mercado monetário são uma importante fonte de liquidez de curto prazo para os bancos, e um dos maiores deles, o *Reserve Fund* – que tinha US\$ 65 bilhões em papéis do Lehman – anunciou que não podia assegurar a devolução aos investidores do US\$ 1 por US\$ 1 investido. Todos os fundos do mercado monetário imediatamente suspenderam suas linhas bancárias, provocando uma crise de liquidez global.

O pânico se espalhou pelos mercados mundiais. Estabeleceu-se por fim a compreensão paralisante de que, na verdade, esse não era apenas um fenômeno bancário. Os problemas dos Estados Unidos e, portanto, do mundo, eram muito mais profundos⁶⁶. Era premente uma reação imediata.

3.3 DIANTE DOS EFEITOS DA CRISE, AS MEDIDAS ADOTADAS PELOS PAÍSES: MAIS DINHEIRO.

A crise provocou um forte movimento de contração de crédito⁶⁷. Efeito que se processou de imediato. Especialmente entre bancos americanos e europeus, superando os 10 trilhões de dólares, ou cerca de 15% do estoque total de crédito bancário previsto para 2009.

Eis o mecanismo de transmissão da crise financeira para a economia real. A contração brusca de crédito interrompeu os fluxos financeiros que sustentavam e financiavam um enorme número de atividades interrelacionadas pela globalização, espalhando-se rapidamente pelas economias dos diversos países. Acrescente-se a isso a constatação de que as economias desenvolvidas já vinham desacelerando seu

⁶⁶ No que se refere ao impacto da crise em relação ao Brasil, confira-se, por exemplo, as projeções para o setor real, mercado de trabalho, de capitais, de crédito, política fiscal, monetária e setor externo, veiculadas no estudo de TEIXEIRA, Marcos Pineschi. **Impacto macroeconômico da crise atual**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados.

⁶⁷ TORRES DA MOTA, João Ricardo Santos. *op. cit.*, pp. 5 e 6.

crescimento em função do esgotamento de novas fontes de crédito e por conta da elevação nos preços do petróleo ocorrida no início de 2008.

Esse tumulto espalhou-se e intensificou-se desde então. Os mercados financeiros globais praticamente entraram em colapso, quando os bancos passaram a recusar empréstimos entre si. Bancos europeus faliram, o que também provocou rápidas migrações de capital.

Mas a contração de crédito também afetou bancos de outros continentes. Prejudicou, em nível global, as vendas de bens duráveis, como eletrônicos e automóveis, fortemente dependentes de financiamento ao consumidor. Esse impacto foi particularmente importante no Japão, na Coreia, em diversos países europeus, além dos próprios Estados Unidos. O efeito da retração de vendas se propagou rapidamente, em virtude da complexidade das cadeias produtivas e do alto grau de interligação das linhas de produção nas economias modernas.

Para enfrentar esse panorama desanimador, a resposta imediata dos países está evidenciada na epígrafe: mais dinheiro. Os diversos governos se atropelaram para socorrer seus sistemas bancários com aportes de recursos e garantias.

Não se desconhece, naturalmente, que uma estratégia eficaz para derrotar a crise jamais prescindiria da cooperação – inclusive para a reforma de modelos superados e paradigmas obsoletos. Conforme destacaram a OMC, o FMI e o Banco Mundial, a atual crise é grave e de proporções mundiais – circunstância que demanda um combate concertado, sujeitando-se à adoção de políticas e ações coordenadas dos países⁶⁸.

Deveras, o sucesso de um esforço de ajuste depende do fortalecimento do ambiente de cooperação internacional. Ademais, em algumas emergências, quando as tarefas e os perigos comuns são compreendidos por todos, a cooperação pode ser espontânea. Eis a diferença vantajosa entre o contexto atual e o da década de 1930. A cooperação é mais intensa hoje, livre dos rancores que caracterizaram o clima internacional após a Primeira Guerra Mundial⁶⁹.

Nada obstante, em que pese a indiscutível necessidade de cooperação, a receita mais imediata e pragmática para o tratamento da crise seguia sendo a mesma:

⁶⁸ SILVA, Elir Cananéa. **A Crise Financeira Mundial sob a perspectiva da OMC, do FMI e do Banco Mundial**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados, p. 6.

⁶⁹ GALL, Norman. *op. cit.*, pp. 151 e 152.

mais dinheiro. Conforme destacou PAUL KRUGMAN, o que o mundo precisava naquele momento era de uma operação de socorro⁷⁰. O sistema de crédito global estava paralisado e a prostração mundial se agravava. É claro que era e ainda é essencial a eliminação das deficiências que possibilitaram a crise. Mas esse objetivo, no momento, não era prioritário. Primeiro, o fundamental era enfrentar o perigo notório e premente. O mundo precisa fazer duas coisas: garantir o fluxo de crédito e estimular os gastos.

A primeira tarefa era a mais difícil. Mas devia ser executada com urgência. Pois a cada instante se noticiava um novo desastre provocado pelo congelamento do crédito. Relatórios descreviam o colapso das cartas de crédito. De repente, os importadores, sobretudo nos países em desenvolvimento, não conseguiam fechar negócios.

A solução óbvia era injetar mais capital. Aliás, essa tem sido a resposta-padrão para as crises financeiras. Assim foi, por exemplo, em 1933, quando o governo Roosevelt recorreu à *Reconstruction Finance Corporation* para recapitalizar os bancos; também em 1990, quando o governo da Suécia, que passava por crise financeira, forneceu aos bancos capital adicional correspondente a 4% do PIB em troca de participação acionária; igualmente o Japão, cujo governo, em 1998, dispôs-se a salvar seus bancos, comprando mais de US\$ 500 bilhões em ações preferenciais; e finalmente o Brasil, criando o Proer na década de 90, a fim de evitar uma crise financeira de graves proporções⁷¹. Em cada caso, o fornecimento de capital contribuiu para restaurar a capacidade e financiamento dos bancos e para descongelar os mercados de crédito.

Desta vez não foi diferente. Socorro financeiro semelhante foi implementado nos Estados Unidos e em diversas outras economias avançadas. O Departamento do Tesouro americano, por exemplo, propôs, inicialmente, a compra de até US\$ 700 bilhões em ativos problemáticos de bancos e de outras instituições financeiras. O tempo se encarregou de aumentar essas cifras.

De todo modo, conforme conclui PAUL KRUGMAN, o ponto mais importante era abordar a crise com a disposição de fazer o que fosse necessário para reverter a situação. Se o que vinha sendo feito até então era insuficiente, que se fizesse mais ou

⁷⁰ KRUGMAN, Paul R. *op. cit.*, pp. 194-199.

⁷¹ TORRES DA MOTA, João Ricardo Santos. *op. cit.*, p. 5.

que se fizesse algo diferente, até que o crédito voltasse a fluir e a economia real se recuperasse⁷².

Mas a indagação que se apresenta diante dessa disposição aparentemente ilimitada para superar a crise é saber da tolerância para lidar com alternativas menos ortodoxas para superar a crise, caso os instrumentos oficiais se revelassem insuficientes ou apenas morosos. Em outras palavras: a sequiosa necessidade de crédito seria assim, tão insuportável, que faria o sistema financeiro ignorar, deliberadamente ou não, a origem do dinheiro que lhe viesse eventualmente aplacar a sede?

⁷² KRUGMAN, Paul R. *op. cit.*, p. 199.

4. AS IMPLICAÇÕES DA CRISE FINANCEIRA MUNDIAL SOBRE CONTROLE DO FLUXO DE CAPITAIS.

Quando o Imperador Vespasiano, no século I, instado por insuficiências orçamentárias, decidiu tributar o uso de banheiros públicos em Roma, seu filho Tito lhe indagou sobre a origem talvez escatológica dessa receita específica – afinal, tratava-se de dinheiro arrecadado a partir da utilização de mictórios. Vespasiano, entretanto, ao responder ao filho, pediu-lhe que cheirasse uma moeda e disse: “*Pecunia non olet*”. O dinheiro é inodoro, concluiu o Imperador.

De fato, o dinheiro não tem cheiro. O olfato humano pouco coisa distinguiria, à exceção, talvez, de insinuações discretas de um aroma químico característico da cunhagem da moeda e da impressão da cédula, além de eventual odor acre originado pelo manuseio habitual do dinheiro.

Mas nem mesmo a habilidade retórica de Vespasiano, ao brandir uma metáfora para se esquivar da verdadeira pergunta que lhe dirigiu o seu filho, poderia ocultar a origem genuína do dinheiro, que pode vir a ser aziaga e mal cheirosa. É o que se acredita, por exemplo, ter acontecido nos desdobramentos imediatos à recente crise financeira mundial: o aproveitamento de recursos inodoros, advindos de uma origem impregnada por um cheiro detestável.

Deveras, podem estar sucumbindo diante da crise econômica mundial todos os esforços que incontáveis organismos internacionais empreenderam desde 1988, data da célebre Convenção de Viena sobre lavagem de capitais, para evitar que o dinheiro sujo, especialmente o dinheiro derivado da droga – os narcodólares –, transitasse pelo sistema bancário oficial, ou seja, fora dos paraísos fiscais.

Conforme se acredita ter explicado acima, a crise provocou um forte movimento de contração de crédito. Os bancos, de um modo geral, a partir do imbróglio hipotecário americano, mergulharam em uma crise de grandes proporções. O resultado foi escassez monetária e déficit de liquidez. E a solução proposta era fazer o que fosse necessário para reverter a situação. Consoante defendeu PAUL KRUGMAN, mencionado pouco acima, se o que vinha sendo feito até então era

insuficiente, que se fizesse mais ou que se fizesse algo diferente, até que o crédito voltasse a fluir e a economia real se recuperasse⁷³.

Com efeito, muito embora, conforme também se acredita ter exposto acima, as mais importantes recomendações do Gafi – principal organismo de combate à lavagem de dinheiro – exortassem à mais completa identificação da origem e dos titulares dos recursos em trânsito internacional – recomendações essas sumuladas no preceito *know your customer* –, é muito provável, dada a predisposição de “*fazer o que fosse necessário para reverter a situação*”⁷⁴, que as diversas instituições financeiras tenham cedido à tentação de aplacar a sede monetária com recursos de origem ilícita. Talvez tenham pensado: “*pecunia non olet*”.

É inegável que, diante da escassez de dinheiro, os narcodólares se apresentam, se não como o único, ao menos como o mais acessível dinheiro líquido disponível no mercado. A falta de liquidez no mercado, portanto, ofereceria a oportunidade para o crime organizado lavar seus bens e capitais ilícitos. Logo, sendo as operações bancárias, consoante também se acredita ter explicado acima, umas das primeiras e mais usuais etapas da lavagem de dinheiro (colocação, introdução ou *placement*), robustece-se a impressão de que o sistema financeiro se aproveitou desses recursos. E não custa lembrar que o simples depósito bancário de dinheiro “*sujo*” já configuraria o crime de lavagem de dinheiro – pelo menos de acordo com a legislação brasileira⁷⁵.

A imprensa noticiou abundantemente esse fenômeno. Além de especialistas e de técnicos que militam no combate à lavagem, organizações internacionais, como a ONU, condenavam os fortes indícios de que o sistema financeiro internacional, diante da premência de crédito, socorreu-se de capitais ilícitos, lavando dinheiro, em que pese a dificuldade de identificar, individualmente, os envolvidos nessa prática. Confirmam-se, a título ilustrativo, os seguintes excertos:

Milhões e milhões de dólares provenientes do mercado ilegal de drogas, nestes tempos bicudos de crise, circularam pelo sistema financeiro. Os proventos da criminalidade internacional foram para

⁷³ *ibidem*, p. 199.

⁷⁴ *ibidem*, p. 199.

⁷⁵ GOMES, Luiz Flávio. A Crise Econômica aumenta a lavagem de capitais. **Lavagem de Dinheiro**. Sítio eletrônico do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <<http://www.lavagemdedinheiro.com.br>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

os bancos, em muitos momentos, o único capital de investimento líquido (em papel-moeda) disponível.

Depois da quebra do Lehman Brothers, em setembro de 2008, o mercado interbancário (pelo qual as instituições se abastecem reciprocamente) minguou. Aí entraram os 300 bilhões de dólares, justamente o dinheiro movimentado pela droga.⁷⁶

Drugs money worth billions of dollars kept the financial system afloat at the height of the global crisis, the United Nations' drugs and crime tsar has told the *Observer*.

Antonio Maria Costa, head of the UN Office on Drugs and Crime, said he has seen evidence that the proceeds of organized crime were “the only liquid investment capital” available to some banks on the brink of collapse last year. He said that a majority of the \$352bn (£216bn) of drugs profits was absorbed into the economic system as a result.

(...)

Costa said (...) “In many instances, the money from drugs was the only liquid investment capital. In the second half of 2008, liquidity was the banking system's main problem and hence liquid capital became an important factor,” he said.

(...)

“Inter-bank loans were funded by money that originated from the drugs trade and other illegal activities... There were signs that some banks were rescued that way.” Costa declined to identify countries or banks that may have received any drugs money, saying that would be inappropriate because his office is supposed to address the problem, not apportion blame. But he said the money is now a part of the official system and had been effectively laundered

(...)

Gangs are now believed to make most of their profits from the drugs trade and are estimated to be worth £352bn, the UN says. They have traditionally kept proceeds in cash or moved it offshore to hide it from the authorities. It is understood that evidence that drug money has flowed into banks came from officials in Britain, Switzerland, Italy and the US.⁷⁷

⁷⁶ MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. O tráfico salvou o interbancário. **Carta Capital**, São Paulo, nº 577, 23 dez. 2009, p. 71.

⁷⁷ SYAL, Rajeev. Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor. **Guardian**, 13 dec. 2009.

A máfia mostra uma impressionante saúde financeira na crise econômica. O procurador antimáfia da Itália, Agostino Abate, vê essa organização global como um perigo para a Suíça.

“Quando a obtenção de créditos por meios legais se torna difícil, aumenta a periculosidade da máfia”, disse Abate, em entrevista à swissinfo.

(...)

É preciso ter atenção dobrada nessa época de crise econômica. Quando pessoas em situação difícil têm dificuldades para obter um financiamento, porque devido à crise dos mercados financeiros faltam recursos, esse perigo realmente é maior.

Quem pode exercer poder econômico sobre alguém, pode induzir essa pessoa a atos ilegais. E, depois que isso ocorreu, praticamente não há volta. Mas a existência dessas pessoas ou desses grupos é um fator extremamente desestabilizador.

A Suíça ainda pode reagir a esse perigo. Mas é preciso fazer isso antes que seja tarde. Porque a luta contra o crime organizado é uma proteção à democracia.⁷⁸

É bem verdade que dificuldades técnicas de apuração, além dos habituais motivos políticos – conforme destacado acima, pelo Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas –, comprometem a identificação individual dos países e das instituições financeiras diretamente envolvidas na prática da lavagem de dinheiro neste contexto recente de crise financeira mundial. Entretanto, é possível apontar pelo menos dois exemplos concretos, de dois países latino-americanos, a Argentina e o Brasil, nos quais ficam claras a adoção e a manutenção de instrumental normativo que facilita a lavagem de dinheiro, embora seu propósito alegado, ou velado, seja a reversão dos efeitos da crise financeira internacional.

No caso da Argentina, seguiu-se à crise a idéia de repatriamento de capitais que se encontram no exterior, sem que isso significasse qualquer tipo de risco criminal. Ou seja, em troca da extinção da punibilidade, incentiva-se o retorno do dinheiro que está depositado fora do país, sem discutir sua origem.

⁷⁸ ABATE, Agostino. Crise favorece negócios da Máfia. **Swissinfo**. Disponível em: <http://www.swissinfo.ch/por/economia/Crise_favorece_negocios_da_mafia.html?cid=7062402>. Acesso em: 28 mar. 2010.

É uma espécie de anistia fiscal, que estimularia o reingresso de muito dinheiro no sistema bancário argentino. O interessado firmaria um documento, dizendo que se trata de origem lícita. Isso bastaria.

Reporta-se à Lei nº 26.476, sancionada em 18 de dezembro de 2008 e promulgada em 22 de dezembro de 2008. Uma norma que à época de sua edição recebeu críticas duríssimas da imprensa, uma vez que parecia revelar a opção do Governo argentino de tergiversar no combate à lavagem de dinheiro, desde que se lograsse reverter os efeitos da crise financeira mundial. O seguinte excerto de um periódico eletrônico divulgado à época é bastante ilustrativo:

El Parlamento argentino aprobó una polémica ley por la que se permitirá la repatriación de capitales depositados en el exterior no declarados ante el fisco, abrirá una moratoria impositiva y regularizará empleos informales, todo dentro del plan de medidas para evitar los efectos de la crisis global.

(...)

El proyecto impulsado por el Gobierno dentro del plan de medidas para evitar los efectos de la crisis global fue aprobado un día después de que legisladores opositores recurrieran a la justicia para pedir la anulación de la votación de la iniciativa en la Cámara de Diputados la semana pasada.

(...)

La ley incluye otros aspectos, como la posibilidad de que las empresas regularicen su situación con el fisco y de que ingresen a sus plantillas a los empleados que mantienen fuera de los registros oficiales.

Las rebajas de impuestos para la repatriación de capitales tendrán como “únicos excluidos” a quienes hayan ocupado cargos en el Gobierno, el Parlamento y la Justicia.

Según datos del Banco Central argentino, unos 14.380 millones de dólares salieron del sistema financiero del país en los primeros nueve meses del año, mientras que cálculos privados indican que los capitales argentinos en el extranjero superan los 120.000 millones de dólares. La oposición cuestiona esta medida por considerar que “burla” a los contribuyentes que cumplen con la ley.

El “blanqueo de capitales” también fue criticado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI),

que sostuvo que este tipo de medidas “protegen la corrupción y consagran la impunidad”.⁷⁹

No que se refere ao Brasil, havia uma norma, há pouco revogada, que não foi editada no contexto da crise, mas cuja vigência foi curiosamente mantida durante aquele período. Trata-se da Instrução Normativa nº 748, de 28 de junho de 2007, da Receita Federal do Brasil, que disciplina a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. Uma norma condescendente com a lavagem de dinheiro, conforme explicam dois procuradores da Fazenda Nacional no texto abaixo transcrito:

No atual quadro, ao contrário do que acontece com as sociedades comerciais brasileiras, que têm que identificar todos os seus sócios e administradores, existe o sigilo avalizado pelo próprio Estado brasileiro quanto à composição societária das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. De fato, o artigo 15 da Instrução Normativa nº 748 excepciona a não-apresentação do quadro de sócios e administradores para as pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. Assim, essas empresas conseguem obter a inscrição no CNPJ e passam a atuar no país sem identificarem seus sócios e administradores. Precisam apenas indicar um procurador, que, muitas vezes, é apenas um laranja, sem qualquer relação profissional ou comercial com a pessoa jurídica domiciliada no exterior.

Pior: atualmente exige-se das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior somente um documento equivalente ao ato constitutivo. Isso quer dizer uma mera declaração emitida por uma entidade pública de paraíso fiscal com o nome da empresa, data de sua abertura, natureza jurídica, objeto social e endereço. Esse documento é inidôneo para a identificação de administradores e sócios pessoas físicas. Depois, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf) solicita informações para a mesma entidade pública de paraíso fiscal, quase sempre, sem resposta.

Ora, se no Brasil a constituição das sociedades comerciais deve cumprir os requisitos legais mínimos, tais como a apresentação de estatutos sociais ou contratos sociais, com muito maior razão devemos exigir, pelo menos, os mesmos documentos das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. Os princípios gerais da atividade econômica previstos no artigo 170 da Constituição Federal, notadamente os relativos à soberania nacional e à livre concorrência, são flagrantemente desrespeitados pelo sigilo ensejado às pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. A soberania

⁷⁹ INFOLATAM. Sítio eletrônico que divulga informações e análises da América Latina. Disponível em: < http://www.infolatam.com/entrada/argentina_parlamento_convierte_en_ley_el-11697.html>. Acesso em: 28 mar. 2010.

nacional é atingida quando o sigilo impede a identificação da autoria de crimes cometidos sob o manto de empresas “fantasmas” criadas em notórios paraísos fiscais. Por sua vez, a livre concorrência é eliminada, quando o não-recolhimento de tributos é acobertado pelo anonimato e pela impossibilidade de responsabilização dos sócios e administradores na cobrança de dívidas fiscais.

Assim, se o presidente Lula quer mesmo materializar o que disse na reunião do G20, pode começar pela alteração da referida instrução normativa, igualando os estrangeiros aos contribuintes brasileiros, bem como pode determinar a completa varredura em todos os demais atos normativos infralegais, que eventualmente beneficiem esse tipo de atuação econômica nefasta das empresas *offshore*. Essas medidas administrativas simples terão o condão de combater a sonegação fiscal e a lavagem de dinheiro, entre tantas outras atividades ilegais ligadas à utilização de empresas *offshore* no quadro societário de empresas fantasmas no Brasil. Desse modo, inverte-se um importante ônus: em vez de correremos atrás de quebras de sigilos intransponíveis, passamos a exigir das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que pretendam atuar no país a mesma transparência que exigimos dos contribuintes brasileiros.

Nunca antes na história desse país simples alterações de atos normativos infralegais terão tido tamanho impacto no combate à lavagem de dinheiro e à sonegação fiscal. Ressalte-se que tais medidas independem de difíceis acordos políticos no Congresso Nacional ou mesmo de negociações diplomáticas meridionais. Simplesmente estaremos igualando administrativamente os estrangeiros que pretendam participar da atividade econômica no Brasil com os contribuintes brasileiros, na direção da almejada justiça fiscal. Pois uma coisa é a facilidade para a abertura de empresas *offshore* em paraísos fiscais à nossa revelia; outra é nossa permissividade administrativa ao conferirmos inscrição no CNPJ para que empresas *offshore* constituídas em notórios paraísos fiscais atuem livremente no Brasil.

Portanto, impõe-se a alteração da Instrução Normativa nº 748 para exigirmos a identificação do quadro de sócios e administradores, bem como o depósito de tantos contratos sociais ou estatutos sociais quantos sejam necessários para a identificação de todos os administradores e sócios pessoas físicas das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, sob pena de declaração de inaptidão para a obtenção de nova inscrição no CNPJ e para a regularização das inscrições já existentes. Da mesma forma, faz-se necessária uma varredura completa nos demais atos normativos infralegais sobre a matéria, sob pena de desperdiçarmos a liderança e o verbo presidenciais, ao sermos golpeados pela inércia na feitura da lição de casa com prejuízos evidentes para o papel do Brasil na

construção de uma nova ordem econômica mundial sem paraísos fiscais.⁸⁰

Como se pode perceber, a recente crise financeira mundial, ao impactar expressivamente as economias dos países, instigou-os à leniência no combate à lavagem de dinheiro, uma vez que o rigor demasiado no controle do fluxo de ativos poderia comprometer as medidas imediatamente adotadas em face da crise. Afinal, se o problema era de liquidez ou déficit monetário, não seria indagando sobre a origem e a titularidade de recursos ingressos na economia que se estimularia a circulação do dinheiro. Muito ao contrário. Os dois exemplos coligidos acima bem o demonstram.

Naturalmente, como se ressaltou alhures, esses dois exemplos não esgotam a casuística internacional, que deve ser muito maior. No entanto, acredita-se ter demonstrado que períodos de crises financeiras constituem uma época bastante fértil ao vicejo da lavagem de dinheiro.

⁸⁰ CAMARGO NETO, Heráclio Mendes de; OLIVEIRA, Filemon Rose de. O Presidente Lula e os paraísos fiscais. **Valor Econômico**. São Paulo, p. E02, 5 maio 2009.

5. CONCLUSÃO

O encerramento do presente trabalho talvez soe um tanto pleonástico. Pois a conclusão há pouco foi exposta. Desequilíbrios financeiros mundiais repercutem diretamente na prática da lavagem de dinheiro, na medida em que eventual escassez monetária ou déficit de liquidez instigam os países, em um primeiro momento, a amenizarem o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos.

É bem verdade que essa conclusão, para que fosse mais persuasiva, mereceria explanação mais documentada. Acredita-se, convictamente, que inúmeras outras legislações, dos mais diversos países, além de Argentina e Brasil, curiosamente alteradas ou convenientemente mantidas, demonstrariam o acerto dessa conclusão.

Nada obstante, circunstâncias adversas comprometeram a pesquisa com a profundidade desejável. Não foi possível investigar o ordenamento jurídico de vários países, como inicialmente se pretendia, a fim de que se lograsse catalogar um elenco mais ilustrativo de exemplos. Nada, entretanto, que impeça o desdobramento deste estudo em outras oportunidades.

De todo modo, acredita-se ter exposto, satisfatoriamente, o conceito de lavagem de dinheiro – cuja denominação, apesar da inadequação terminológica, consagrou-se internacionalmente –, suas origens históricas – que datam, mais remotamente, da Antiguidade Clássica, e mais diretamente, da década de 1920 –, as razões pelas quais ela se tornou um problema mundial – catalisada pela globalização característica de um mundo progressivamente plano –, bem assim a organização e os meios adotados pelos diversos países para combater a lavagem de dinheiro, com a explanação do respectivo arcabouço normativo internacional, destacando-se a atuação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) e a importância de suas recomendações, cuja observância é ainda mais imperiosa em um contexto de crise financeira mundial.

Em seguida, acredita-se que a segunda premissa do raciocínio apresentado neste trabalho foi desenvolvida a contento, abordando-se o conceito de ciclos econômicos – um fenômeno com regularidade perene na história econômica –, a

origem do *Crash* de 2008 – que tem suas raízes na maior bolha imobiliária e de crédito da história – e as providências imediatamente implementadas pelos países para fazer face à crise, ou seja, mais dinheiro, mais dinheiro, mais dinheiro.

É em virtude da abordagem desses temas que se acredita ter demonstrado, conforme se antecipou no parágrafo inaugural desta conclusão, que desequilíbrios financeiros mundiais repercutem diretamente na prática da lavagem de dinheiro, estimulando os países a negligenciarem, deliberadamente ou não, o rigor do controle que exercem sobre o fluxo de ativos, a fim de restabelecerem o crédito e o curso normal do dinheiro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABATE, Agostino. Crise favorece negócios da Máfia. **Swissinfo**. Disponível em: <http://www.swissinfo.ch/por/economia/Crise_favorece_negocios_da_mafia.html?cid=7062402>. Acesso em: 28 mar. 2010.

ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Dossiê da Crise**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 2^a ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2007.

BELLUZZO, Luis Gonzaga. Os antecedentes da tormenta. **Carta Maior**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materialMostrar.cfm?materia_id=15276>. Acesso em: 28 mar. 2010.

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. Aspectos político-criminais sobre o branqueio de capitais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42, n^o 165, pp. 99-106, jan./mar. 2005.

BRASIL. Decreto-Lei n^o 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

BRASIL. Decreto n^o 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

BRASIL. Lei n^o 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n^o 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

BRASIL. Decreto n^o 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

CAMARGO NETO, Heráclio Mendes de; OLIVEIRA, Filemon Rose de. O Presidente Lula e os paraísos fiscais. **Valor Econômico**. São Paulo, p. E02, 5 maio 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL - IV CNPEPI. Rio de Janeiro, 2009. **Seminário sobre a Crise Financeira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, 80p.

FABRE, Guilhem. **Prospering on crime: money laundering and Financial Crisis**. Centre for East and South-East Asian Studies, Lund University, Sweden, 2005.

FORTES, Arício José Menezes. As recomendações internacionais e a atuação do Regulador Bancário brasileiro na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, Brasília, v. 2, nº 1, pp. 67-88, jun. 2008.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo Global – história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano: Uma breve história do século XXI**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

GALL, Norman. **O Terremoto Financeiro – a primeira crise global do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GOMES, Luiz Flávio. A Crise Econômica aumenta a lavagem de capitais. **Lavagem de Dinheiro**. Sítio eletrônico do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <<http://www.lavagemdedinheiro.com.br>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

INFOLATAM. Sítio eletrônico que divulga informações e análises da América Latina. Disponível em: <http://www.infolatam.com/entrada/argentina_parlamento_convierte_en_ley_el-11697.html>. Acesso em: 28 mar. 2010.

KRUGMAN, Paul R. **A crise de 2008 e a economia da depressão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LAVAGEM DE DINHEIRO: UM PROBLEMA MUNDIAL. Organizado pelo Coaf - Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Brasília: UNDCP, 1999. Disponível em: <<https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/publicacoes>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de Dinheiro (lavagem de ativos provenientes de crime) – anotações às disposições criminais da Lei nº 9.613, de 1998**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MAIEROVITCH, Wálter Fanganiello. O tráfico salvou o interbancário. **Carta Capital**, São Paulo, nº 577, 23 dez. 2009.

MORAIS, Neydja Maria Dias de. O crime de lavagem de dinheiro no Brasil e em diversos países. **Jus Navegandi**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7424>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

MORRIS, Charles R. **O Crash de 2008: dinheiro fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito**. São Paulo: Aracati, 2009.

MOUGENOT BONFIM, Edílson e Márcia Monassi. **Lavagem de Dinheiro**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. **Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas**. Agência da ONU responsável pela prevenção às drogas e pelo enfrentamento ao crime internacional, em seus mais diversos aspectos. Disponível em: <<http://www.unodc.org>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

NAÍM, Moisés. **Ílícito – o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

PARODI, Lorenzo. Lavagem de dinheiro e seus perigos. **Monitor das Fraudes**. Disponível em: <<http://www.fraudes.org/showpage1.asp?pg=179>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

PIO, Carlos. **Relações internacionais: economia política e globalização**. Brasília: IBRI, 2002.

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. **Chasing dirty money: the fight against money laundering**. Washington, DC: Institute for International Economics, 2004.

SAVIANO, Roberto. **Gomorra**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, Elir Cananéa. **A Crise Financeira Mundial sob a perspectiva da OMC, do FMI e do Banco Mundial**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados.

SYAL, Rajeev. Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor. **Guardian**, 13 dec. 2009.

TEIXEIRA, Marcos Pineschi. **Impacto macroeconômico da crise atual**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados.

TORRES DA MOTA, João Ricardo Santos. **Dimensão mundial da Crise Econômica e sua natureza**. Nota Técnica, de março de 2009. Consultoria da Câmara dos Deputados.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Lavagem de Dinheiro**. Sítio eletrônico do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <<http://www.lavagemdedinheiro.com.br>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.