

RAQUEL SANTIAGO DECONTI

**A EFICIÊNCIA DOS MECANISMOS BRASILEIROS DE COMBATE E
PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO**

Monografia apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Murilo Schmitt

CURITIBA

2004

TERMO DE APROVAÇÃO

RAQUEL SANTIAGO DECONTI


COMBATE E PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

Monografia aprovada com requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


Orientador:



Prof. Murilo Schmitt
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Nivaldo Camilo
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Romeu Herbert Friedlaender Junior
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 03 de dezembro de 2004.

RESUMO

Lavagem de dinheiro é o processo pelo qual o dinheiro obtido de forma ilícita transforma-se, aparentemente, em lícito, sendo utilizado principalmente pelo crime organizado, que o reinveste em novos crimes. Observa-se, então, que a lavagem de dinheiro sempre está relacionada a um crime anterior, denominando-se “crime acessório”. Sua atividade é prejudicial à sociedade e instituições financeiras e não financeiras, o que as tornam responsáveis, juntamente com o Estado, pelo seu combate.

O processo de lavagem de dinheiro é dinâmico e articulado em ciclo, no qual, inicialmente, o dinheiro ilícito é introduzido no sistema econômico através de depósitos ou aquisição de bens negociáveis. Posteriormente, em diversas parcelas, é transferido de uma conta para outra, dificultando seu rastreamento. Essas contas são as chamadas “fantasmas” ou “de laranjas”. Finalmente, o dinheiro é incorporado legitimamente ao sistema financeiro, por meio do seu investimento em outros negócios. Essas três etapas são respectivamente denominadas colocação, ocultação e integração.

Atualmente, devido à globalização e às tecnologias avançadas, é cada vez mais fácil realizar lavagem de dinheiro. Suas conseqüências são desastrosas tanto no âmbito social quanto no econômico, podendo atingir até o sistema financeiro internacional.

Com a conscientização internacional da gravidade do problema vários órgãos e entidades foram criados visando a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro. Entre eles destacam-se o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o Comitê da Basiléia e o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro.

Os bancos são os principais veículos da lavagem de dinheiro, portanto, estão diretamente expostos aos riscos proporcionados por esta. Os principais riscos associados a esse crime são o risco legal, o risco de reputação e o risco operacional.

Através da análise de dados a respeito da quantidade de comunicações de operações com indícios de lavagem de dinheiro feitas pelo COAF a outro órgãos e a respeito do número de inquéritos instaurados e pessoas indiciadas por crime de lavagem de dinheiro pela Polícia Federal verificou-se a falta de eficiência dos mecanismos existentes no Brasil para prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Considerando-se a variedade de mecanismos e entidades criadas para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e o tempo considerável de existência destas conclui-se que os dados expostos acima não são representativos.

SUMÁRIO

RESUMO	ii
INTRODUÇÃO	1
1 LAVAGEM DE DINHEIRO	3
1.1 DEFINIÇÃO.....	3
1.2 CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS.....	5
2 COMBATE E PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO	7
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	7
2.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO.....	8
2.3 INSTRUMENTOS NACIONAIS DE COOPERAÇÃO.....	9
2.4 RISCOS NA ATIVIDADE BANCÁRIA.....	11
3 A EFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE COMBATE E PREVENÇÃO	14
4 CONCLUSÃO	17
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

INTRODUÇÃO

Atualmente, a estabilidade econômica mundial tem sido abalada pelo processo de lavagem de dinheiro. Ele é a base de sustentação do crime organizado, pois é através da lavagem de dinheiro que essas organizações dão uma aparente origem lícita a recursos ilegais que, por sua vez, serão reinvestidos em novos crimes.

A comunidade internacional reconheceu a gravidade dos danos causados a sociedade como um todo pelo delito de lavagem de dinheiro e, desde então, diversos órgãos e entidades foram criados para prevenir e combater esse crime.

O objetivo desta monografia é analisar a eficiência dos mecanismos de combate e prevenção à lavagem de dinheiro. Considerando a análise e comparação de estatísticas e dados referentes às comunicações de operações com fundados indícios de lavagem de dinheiro, quantidade de inquéritos instaurados e de pessoas indiciadas pelo crime de lavagem de dinheiro, disponibilizados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, pelo Banco Central do Brasil, pela Polícia Federal e pelo Conselho da Justiça Federal.

Será trabalhada a hipótese de que em função da variedade de mecanismos e entidades criadas para o combate e prevenção à lavagem de dinheiro e do considerável tempo de existência desses, a quantidade de comunicações acerca de indícios de crimes de lavagem de dinheiro, assim como o número de inquéritos instaurados e pessoas indiciadas por esse delito devem ser representativos e aumentar a cada ano.

Inicialmente, no capítulo 1, são feitas considerações em relação à definição de lavagem de dinheiro, incluindo a descrição de cada etapa deste dinâmico processo de transformação de recursos ilícitos em recursos legais. Aborda-se, também, as conseqüências desse crime na economia, de maneira a demonstrar a gravidade do delito em questão.

Em seguida, no capítulo 2, é feita uma breve evolução histórica dos instrumentos criados para prevenir e combater a lavagem de dinheiro. Criados a partir da conscientização mundial do problema enfrentado, os órgãos e entidades

internacionais e nacionais de cooperação existentes são detalhados desde sua criação, funções e documentos publicados.

Finalmente, no capítulo 3 são apresentados dados e estatísticas referentes à lavagem de dinheiro no Brasil, tendo como fontes os principais órgãos e entidades nacionais. A partir desses dados de estatísticas será analisada a eficiência dos mecanismos de combate e prevenção à lavagem de dinheiro no Brasil.

1 A LAVAGEM DE DINHEIRO

1.1 DEFINIÇÃO

Lavagem de dinheiro é o processo pelo qual criminosos transformam recursos obtidos de maneira ilícita em ativos de origem aparentemente lícita (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a). No Brasil, essa é a terminologia utilizada para caracterizar este delito. Em outros países como “...nos Estados Unidos, utiliza-se a expressão money laundering, e, em Portugal, esses crimes são denominados branqueamento de dinheiro. Na Argentina e na Espanha, os termos utilizados são lavado de activos e blanqueo de dinero, respectivamente.” (VILARDI, 1999, p. 48)

Os recursos lavados nesse processo são provenientes direta ou indiretamente de outros crimes como tráfico ilícito de drogas, terrorismo, contrabando ou tráfico de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e a Administração Pública, e crimes praticados por organização criminosa. Assim, verifica-se “...que lavagem de dinheiro é um crime acessório, pois sempre pressupõe a existência de uma infração penal anterior.” (ANDREZO, 2002, p.323)

O crime organizado é praticamente sustentado pela lavagem de dinheiro, pois através dela os recursos obtidos ilicitamente retornam com aparência legítima e podem ser reinvestidos em novos crimes. Esse processo é um disfarce freqüentemente utilizado pelas organizações criminosas.

De acordo com o FATF¹ (Grupo de Ação Financeira), citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b) “...o volume anual de lavagem de dinheiro no mundo gira em torno de 2% a 5% do PIB mundial. Considerando as estatísticas de 1996, esses números significam que os recursos lavados são equivalentes a algo entre US\$ 590 bilhões e US\$ 1,5 trilhão por ano.”

A lavagem de dinheiro é considerada uma atividade danosa à sociedade, devido aos fatos explicitados anteriormente, assim como às entidades financeiras e não

¹ FATF. **Basic facts about money laundering**. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/MLaudering_en.htm> Acesso em: 28 jun. 2002.

financeiras. A responsabilidade pelo combate aos crimes de lavagem de dinheiro cabe tanto aos órgãos do Estado, quanto à sociedade e entidades, com uma divisão de tarefas entre eles.

O processo de lavagem de dinheiro pode ser dividido teoricamente em três etapas, a colocação, a ocultação e a integração (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a). Trata-se de um processo dinâmico e muito bem articulado em um ciclo, no qual primeiro o dinheiro sujo é colocado no sistema econômico por meio de depósitos ou compra de bens e instrumentos negociáveis. A próxima etapa do ciclo é tornar cada vez mais difícil o rastreamento desse dinheiro impossibilitando descobrir sua origem, através de várias transferências fracionadas de uma conta “fantasma” ou de “laranja” para outras de mesmo tipo. E a terceira etapa do ciclo, consiste na integração ou incorporação legítima desses recursos ao sistema financeiro através do investimento das organizações criminosas em outros empreendimentos, legitimando assim o dinheiro.

Conforme a cartilha sobre lavagem de dinheiro do Conselho de Controle de Atividades Financeiras:

Os mecanismos mais utilizados no processo de lavagem de dinheiro envolvem teoricamente essas três etapas independentes que, com frequência, ocorrem simultaneamente.

1. Colocação – a primeira etapa do processo é a colocação do dinheiro no sistema econômico. Objetivando ocultar sua origem, o criminoso procura movimentar o dinheiro em países com regras mais permissivas e naqueles que possuem um sistema financeiro liberal. A colocação se efetua por meio de depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens. Para dificultar a identificação da procedência do dinheiro, os criminosos aplicam técnicas sofisticadas e cada vez mais dinâmicas, tais como o fracionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que usualmente trabalham com dinheiro em espécie.

2. Ocultação – a segunda etapa do processo consiste em dificultar o rastreamento contábil dos recursos ilícitos. O objetivo é quebrar a cadeia de evidências ante a possibilidade da realização de investigações sobre a origem do dinheiro. Os criminosos buscam movimentá-lo de forma eletrônica, transferindo os ativos para contas anônimas – preferencialmente, em países separados por lei de sigilo bancário – ou realizando depósitos em contas “fantasmas”.

3. Integração – nesta última etapa, os ativos são incorporados formalmente ao sistema econômico. As organizações criminosas buscam investir em empreendimento que facilitem suas atividades – podendo tais sociedades prestarem serviços entre si. Uma vez formada a cadeia, torna-se cada vez mais fácil legitimar o dinheiro ilegal (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a).

Com todo esse esquema fica fácil disfarçar os lucros ilícitos das organizações criminosas sem o comprometimento dos envolvidos.

1.2 CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS

A lavagem de dinheiro tem efeitos negativos na economia, segurança e no social. Devido ao mundo globalizado em que vivemos, com avançadas tecnologias em telecomunicações, dinamismo em operações financeiras e cada vez menos fronteiras entre os países, a lavagem de dinheiro é realizada com grande facilidade pelo mundo todo, sem barreiras e sem deixar rastros.

De acordo com o Relatório de estabilidade financeira de 2003 do Banco Central do Brasil:

A lavagem de dinheiro é considerada uma atividade muito danosa à sociedade. Além de ser um dos pilares de sustentação de atividades criminosas de alto poder ofensivo à sociedade, ela pode trazer consequências macroeconômicas negativas a um país em virtude das elevadas quantias que movimentam anualmente. Grandes movimentos de dinheiro 'sujo' podem potencialmente trazer forte instabilidade às nações. Em virtude da globalização e do processo de integração dos mercados financeiros nacionais, admiti-se até que a lavagem de dinheiro pode vir a afetar o sistema financeiro internacional (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004 b).

É necessário que toda a sociedade se conscientize da grandeza do problema em uma esfera tanto nacional quanto em mundial.

As consequências econômicas da lavagem de dinheiro podem ser de origem micro ou macroeconômicas, sendo expostos seus efeitos a seguir.

Os criminosos muitas vezes utilizam empresas de fachada para lavar seu dinheiro. Em virtude disso, essas empresas podem competir no setor privado oferecendo produtos a preços menores que o de mercado. Nessas empresas o dinheiro ilícito é misturado a recursos legais, como forma de mascarar a origem do dinheiro. Com esses recursos ilícitos essas empresas podem até fornecer produtos abaixo do preço de custo do fabricante, possuindo vantagem competitiva sobre as empresas legalizadas e que retiram seus recursos apenas dos mercados financeiros. O resultado pode ser o domínio do setor privado por esses criminosos.

A integridade de mercados financeiros pode ser fortemente abalada quando instituições financeiras trabalham com recursos de origem criminosa. Assim como grandes somas de recursos lavados entram em um dia, no dia seguinte abruptamente podem desaparecer, causando dificuldades quanto a liquidez e até corridas aos bancos. Como exemplos, MCDOWELL e NOVIS (2004) citam "...a falência do primeiro banco da Internet, o Banco da União Européia. Além disso, algumas crises financeiras dos anos 1990 (tais como fraude, lavagem de dinheiro e escândalo de suborno no BCCI e o colapso do Banco Barings em 1995)..."

A lavagem de dinheiro pode resultar em perda do controle da política econômica em alguns países, devido ao grande volume de recursos ilícitos que podem até ultrapassar o orçamento do governo. Os lavadores reinvestem seu dinheiro onde haja a menor probabilidade possível de serem encontrados, ou seja, onde as taxas de retorno são as menores possíveis, o que prejudica moedas e taxas de juros. A lavagem de dinheiro pode "...resultar em mudanças inexplicáveis na demanda por dinheiro e no aumento da volatilidade do fluxo de capital internacional, taxas de juros e câmbio." (MCDOWELL; NOVIS, 2004)

As organizações criminosas ao lavar dinheiro não estão interessadas em geração de lucros, mas na ocultação dos recursos ilegais. Por isso, nem sempre investem em mercados que trazem benefícios ao país onde estão localizados, resultando em distorções econômicas e instabilidade.

A lavagem de dinheiro dificulta o recolhimento de impostos pelo governo, o que reduz a receita e acarreta maiores impostos aos contribuintes honestos. Além disso, prejudica também os esforços governamentais de privatização, na medida em que podem facilmente vencer empresas legalizadas nas licitações.

Finalmente, a lavagem de dinheiro implica em custos sociais, uma vez que o governo necessita aumentar seus custos com a execução de leis e assistência às pessoas prejudicadas pelas organizações criminosas de traficantes de drogas e armas, terrorismo, entre outras. Pela lavagem de dinheiro os lavadores mostram que o crime compensa, assim outro risco seria o contágio dos agentes sociais, vindo a corrompê-los.

2 COMBATE E PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O tema da lavagem de dinheiro é discutido no âmbito internacional desde a década de 80, mas difundiu-se de forma mais ampla no início dos anos 90. O primeiro instrumento jurídico internacional que definiu a lavagem de dinheiro como crime foi a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, que é mais conhecida como Convenção de Viena, realizada no ano de 1988 em Viena na Áustria. Ela tinha como propósito promover a cooperação internacional no combate e prevenção dos delitos citados incluindo a lavagem de dinheiro.

Segundo o COAF, na Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro o Brasil tem como referência cinco acordos internacionais de cooperação em relação à lavagem de dinheiro:

Os Acordos internacionais ou tratados que formam a estrutura para cooperação em assuntos de lavagem de dinheiro incluem:

1. A Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, 1988, Viena;
2. As 40 recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force – ou Grupo de Ação Financeira Sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FATF) – de 1990, revisadas em 1996 e referidas como Recomendações do GAFI/FATF;
3. Elaboração pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e aprovação pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) do “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves”, de 1992;
4. O Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem de Lavagem e Instrumentos Criminais, 1995, Buenos Aires;
5. A Declaração Política e o Plano de Ação contra Lavagem de Dinheiro, adotados na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, 1998, Nova Iorque (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a).

Além dos acordos citados, em 1988 foi publicado pelo BIS o artigo *The Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering*, que tratava do papel dos órgãos supervisores na prevenção à lavagem de dinheiro nos sistemas bancários. Por meio desse, o Comitê da Basileia deliberou sobre o papel da supervisão bancária em estabelecer princípios éticos nas condutas

profissionais e suas responsabilidades em relação à lavagem de dinheiro (BIS², citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004 b). Para atingir esse objetivo o Comitê divulgou uma Declaração de Princípios a serem seguidos pelos bancos.

Em 1997 o Comitê da Basileia divulgou o documento Core Principles for Effective Banking Supervision com mais vinte e cinco princípios básicos indispensáveis para uma eficaz supervisão bancária. O princípio quinze falava sobre a necessidade da prevenção do uso dos bancos por entidades criminosas, dizendo que "...os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos, incluindo regras rígidas do tipo conheça-seu-cliente, que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos." (BIS³, citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004 b)

Em 1999 o Comitê da Basileia produziu o documento Core Principles Methodology e, finalmente, em 2001, apresentou o documento Customer Due Diligence for Banks, objetivando práticas prudenciais amplas.

2.2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO

Desde 1992 o CICAD vem implementando planos e programas no intuito de fortalecer os esforços nacionais no combate ao tráfico de drogas, e em relação à lavagem de dinheiro criou o Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro. O GPML é um programa que presta assistência técnica aos Estados membros da ONU, e no Brasil é representado pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP).

O GAFI/FATF foi criado em 1989 pelo G-7, com o intuito de impedir que o dinheiro oriundo de crimes seja reinvestido em outros delitos. Para isso, foram criadas as 40 Recomendações, sendo atualizadas no ano de 1996.

² BIS. **The prevention of criminal use of banking system for the purpose of money laundering.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc137.pdf>> Acesso em: 2002.

³ BIS. **Cor principles for effective banking supervision.** Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc102.pdf>> Acesso em: 2002.

Outro instrumento de cooperação é a Unidade Financeira de Inteligência (FIU) que analisa e distribui denúncias sobre procedimentos presumidamente criminosos às autoridades competentes, dando prioridade à proteção dos setores financeiros e comerciais. Em 1995, as FIU promoveram a centralização das informações por elas obtidas em uma espécie de foro, com a criação do Grupo de Egmont. Os seus trabalhos estão relacionados principalmente às áreas de assuntos legais, assistência à criação de novas FIU e, tecnologia e treinamento. Conforme a Cartilha sobre Lavagem de dinheiro:

As FIU, em sua maioria, orientam-se de acordo com as recomendações contidas no Plano de Ação Contra Lavagem de Dinheiro:

1. A adoção de legislação e programas nacionais para conter a lavagem de dinheiro até o ano de 2003;
2. Adesão às diretrizes contra lavagem de dinheiro e assuntos correlatos contidas na Convenção de Viena;
3. Maior cooperação internacional e judicial em casos envolvendo lavagem de dinheiro;
4. Inclusão da lavagem de dinheiro como crime em acordos de assistência legal mútua;
5. Estabelecimento de um regime efetivo de regulação financeira que impeça os criminosos e os recursos ilícitos de penetrarem no sistema financeiro;
6. Criação de procedimentos de identificação e verificação que apliquem o conceito know your customer;
7. Superação dos obstáculos que o sigilo bancário impõe, dificultando a investigação e a punição da lavagem de dinheiro;
8. Assistência contínua a instituições, organizações e entidades comprometidas com o controle da lavagem de dinheiro, principalmente por meio do oferecimento de programas de treinamento e cooperação técnica (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a).

O Grupo de Egmont mantém a disposição das FIU uma rede de informações de segurança máxima, a Rede de Segurança de Egmont, que agiliza o processo de exame de indícios comprovando a existência de um delito, e a partir disso as informações são repassadas às autoridades competentes que tomarão as medidas cabíveis.

2.3 INSTRUMENTOS NACIONAIS DE COOPERAÇÃO

O crime de lavagem de dinheiro no Brasil foi tipificado com a edição de Lei nº 9.613 ou Lei de Lavagem de Dinheiro, em três de março de 1998, que dispõe sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática de determinados ilícitos, a

criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF – no âmbito do Ministério da Fazenda, entre outras providências.

Na Cartilha de Lavagem de Dinheiro temos:

De acordo com o art. 14 dessa Lei, o COAF tem a finalidade de (I) coordenar e propor mecanismos de cooperação e de trocas de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, (II) receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas de lavagem de dinheiro, (III) disciplinar e (IV) aplicar penas administrativas, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 a).

Desde sua criação o COAF já implantou oito resoluções sobre diversos procedimentos a serem adotados por pessoas jurídicas que atuam em atividades de promoção imobiliária; por factorings; comerciantes de jóias, pedras e metais preciosos; bingos e assemelhados; administradoras de cartões de crédito; Bolsas de Mercadorias e corretores; e por pessoas que comercializem objetos de arte e antiguidades.

No ano de 2003 o COAF bateu o recorde de análises de operações e denúncias – das mais de duas mil operações analisadas foram abertos 782 dossiês com indícios para formulação de 82 denúncias ao Ministério Público; revelou-se sensível redução de lavagem de dinheiro por meio de loterias; de maneira inédita foram bloqueados saques em um total de R\$ 2,4 milhões devido ao trabalho em conjunto com os procuradores do Ministério Público Federal e do Departamento da Polícia Federal; priorizou-se a modernização tecnológica e devido ao aprimoramento das análises o COAF irá adquirir equipamentos e softwares de primeira geração gratuitos; houve o aprimoramento do serviço de atendimento à consulta para os juizes, procuradores, promotores e delegados devido à implantação do SISPED – sistema de pedidos de informação; assinou mais quatorze memorandos de cooperação com Venezuela, Portugal, Argentina e Tailândia; em novembro o país recebeu a segunda missão de avaliação mútua do GAFI; auxiliou nas investigações do caso dos fiscais do Rio de Janeiro, operação Anaconda e caso João Arcanjo (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2004 b).

A partir do COAF foi criado o Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros no Banco Central, foram inauguradas várias especializadas em lavagem de

dinheiro e criado o Departamento de Recuperação de Ativos ilícitos e Cooperação Jurídica Internacional no Ministério da Justiça.

No entanto, faltava ainda maior cooperação e interação no combate à lavagem de dinheiro e, para tanto, em dezembro de 2003 autoridades do governo, do judiciário e do Ministério Público reuniram-se e desenvolveram a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA 2004. Essa estratégia é constituída de seis objetivos subdivididos em trinta e duas metas, com prazos e responsáveis definidos (GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO, 2004).

O primeiro objetivo apresenta seis metas no intuito de melhorar a coordenação entre a atuação estratégica e operacional dos agentes e órgãos públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro. O segundo objetivo visa potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, enquanto o terceiro visa aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional, somando quinze metas no total. O quarto objetivo apresenta três metas no sentido de ampliar a cooperação internacional no combate ao crime e na recuperação dos ativos ilícitos e o quinto objetivo visa o desenvolvimento de uma cultura no Brasil de combate à lavagem de dinheiro. Finalmente, o sexto objetivo completa as trinta e duas metas de maneira a prevenir a lavagem de dinheiro.

2.4 RISCOS NA ATIVIDADE BANCÁRIA

No mundo todo as instituições bancárias constituem parte de grande importância dos sistemas de pagamentos, podendo vir a causar impactos monetários e fiscais na política econômica. Além disso, possuem um enorme número de pessoas diretamente a elas ligadas principalmente por depósitos à vista. Devido aos riscos, inerentes da própria atividade bancária, essas instituições podem gerar a perda de confiança no governo em relação à sua capacidade de regulação e fiscalização e, ainda se houver a probabilidade de ocorrer um risco sistêmico, devido a perda de confiança

na solidez e solvência em alguns bancos, todo sistema financeiro pode vir a ser afetado.

Desta maneira, é de primordial importância a análise da lavagem de dinheiro e seus riscos na atividade bancária, pois as consequências desta nas instituições bancárias são mais impactantes na economia que as consequências desta em instituições não-bancárias.

Segundo o COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA (2004) os riscos mais relevantes inerentes à atividade bancária seriam o risco de crédito, o risco país e risco de transferência, risco de mercado, risco de taxa de juros, risco de liquidez, risco operacional, risco legal e risco de reputação.

Dos riscos mencionados acima, os riscos operacional, legal e de reputação são os que estão diretamente ligados à lavagem de dinheiro, conforme o BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b).

O BIS⁴(Banco de Compensações Internacionais), citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b), definiu risco de reputação como "...a potencial perda que a publicidade adversa referente às práticas bancárias, seja ela verdadeira ou não, causará na confiança e integridade da instituição."

Um dos maiores patrimônios de um banco é a sua reputação perante a sociedade, seus clientes e os outros bancos. Um banco que está envolvido em um escândalo de lavagem de dinheiro, seja ele utilizado apenas como veículo para o delito mencionado, pode sofrer danos em sua reputação que irão abalar diretamente a confiança perante seus clientes e a sociedade como um todo. Com isso pode haver considerável perda de clientes, diminuição de transações, queda no valor de suas ações, entre outras consequências. Segundo o COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA (2004), as causas que dão origem aos riscos de reputação são principalmente deficiências no cumprimento de regulamentos e leis e falhas operacionais.

⁴ BIS. **Customer due diligence for banks**. Basileia: Basel committee on banking supervision – Bank for international settlements. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>> Acesso em: 2001.

O segundo risco ligado diretamente à lavagem de dinheiro é o risco legal. Este de acordo com o BIS⁵, citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b) "...é a possibilidade de processos judiciais, julgamentos com resultados desfavoráveis ou contratos inaplicáveis perturbarem ou afetarem desfavoravelmente as operações ou as condições de operação do banco."

As responsabilidades legais e penalidades, em um primeiro momento, exigem dos bancos maior eficiência nos controles de prevenção à lavagem de dinheiro. Em outro momento gera um aumento de riscos legais na atividade bancária caracterizado em punições aos supervisores bancários.

A introdução dos controles de prevenção à lavagem de dinheiro implica em maiores custos aos bancos, além de causar certo constrangimento aos clientes. Contudo eles fazem-se necessários, à medida que reduzem os riscos associados à lavagem de dinheiro. Porém das falhas que podem vir a ocorrer nesses controles surge um novo risco às instituições bancárias.

O risco operacional conforme o BIS⁶, citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b) "...pode ser definido como o risco de perdas diretas ou indiretas resultantes da inadequação ou falha nos processos internos, pessoas e sistemas ou resultantes de eventos externos."

O risco operacional advém de falhas nos controles internos e no domínio corporativo que podem gerar perdas financeiras através de fraudes, erros e falta de eficiência no desempenho das atividades.

⁵ BIS. **Customer due diligence for banks**. Basileia: Basel committee on banking supervision – Bank for international settlements. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>> Acesso em: 2001.

⁶ BIS. **Customer due diligence for banks**. Basileia: Basel committee on banking supervision – Bank for international settlements. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>> Acesso em: 2001.

3 A EFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE COMBATE E PREVENÇÃO

De acordo com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o número de comunicados de operações com fundados indícios de lavagem de dinheiro vem aumentando no decorrer dos anos. Isso significaria um grande avanço no combate e prevenção à lavagem de dinheiro, mas esse aumento torna-se insignificante quando é comparado ao volume de corrupção, de narcotráfico e outros crimes correlatos existente no Brasil.

A tabela abaixo apresenta a quantidade de casos de lavagem de dinheiro em que foram feitas comunicações de operações com fundados indícios do crime, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras a outros órgãos.

TABELA 1 - CASOS DE LAVAGEM DE DINHEIRO DIRECIONADOS - 1998-2003

ENTIDADES	1998/1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Autoridades policiais	2	37	106	168	134	447
Ministério público	1	30	94	109	261	495
Órgãos do governo	3	30	88	60	86	267
Poder judiciário	1	1	18	34	62	116
TOTAL	7	98	306	371	543	1325
Nº pessoas envolvidas	608	735	1770	1802	1993	6908

FONTE: COAF

Como se pode verificar na tabela acima, após seis anos de criação da lei 9.613/98, ocorreram apenas 1325 comunicados de crime de lavagem de dinheiro. Segundo o FATF⁷, citado pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004), o Brasil ocupa a vigésima posição no ranking das maiores lavanderias no mundo, lavando mais de US\$ 15 bilhões por ano. Portanto, o número de comunicações de lavagem de dinheiro não condiz com a quantia de dinheiro lavado anualmente no país.

⁷ FATF. **Basic facts about money laundering**. Disponível em: <http://www1.oecd.org/fatf/MLaudering_en.htm> Acesso em: 28 jun. 2002.

De acordo com o BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 b), no período de 1966 a setembro de 2004, o número de incidências de crimes de lavagem de dinheiro eram: 16 na região sul; 29 na região sudeste; 12 na região centro-oeste; 8 na região nordeste; e nenhuma na região norte. No total, temos 65 incidências de crimes de lavagem de dinheiro, que além de ser uma quantia demasiadamente pequena não confere com os dados do COAF.

Conforme a tabela, até o ano de 2002 o COAF fez 234 comunicações de casos de lavagem de dinheiro ao Ministério Público. Em contrapartida, o BANCO CENTRAL DO BRASIL (2004 a) informa que até 2002 foram feitas 708 comunicações de suspeita de lavagem de dinheiro ao Ministério Público.

Em relação à quantidade de inquéritos instaurados e pessoas indiciadas por crimes de lavagem na Polícia Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras disponibiliza os seguintes dados:

TABELA 2 - INQUÉRITOS JUNTO À POLÍCIA FEDERAL - 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Inquéritos instaurados	7	37	124	177	345	417	1107
Pessoas indiciadas	5	70	279	102	206	59	721

FONTE: COAF

No entanto, a Divisão de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Especiais da Polícia federal (DCOIE) nos fornece dados diferentes. De acordo com o DCOIE, até 2001 havia 260 inquéritos sobre o crime de lavagem de dinheiro transitando pela Polícia Federal (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2004). Conforme a tabela 2, no ano de 2001 haviam 177 inquéritos instaurados, dado este que diverge bastante dos dados da Polícia Federal. Não há como saber qual dado está totalmente correto.

Outro ponto crítico é em relação ao recebimento de notícias-crime a respeito do crime de lavagem de dinheiro. Conforme o CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (2004), 87% dos juizes federais e 52% dos procuradores da República não receberam nenhuma notícia-crime sobre lavagem de dinheiro. Além disso, até 31/12/2000, 87%

dos juizes afirmavam que não havia nenhum processo de lavagem de dinheiro nas varas em atuavam, e apenas 13% dos juizes afirmavam que existiam processos de lavagem de dinheiro nas varas em que atuavam.

De acordo com o CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (2004), até junho de 2004 apenas um acusado de praticar lavagem de dinheiro foi condenado definitivamente pela Justiça, sem poder entrar com recurso. Isso acontece devido ao fato de que nenhum acusado de lavagem de dinheiro é devidamente condenado por este crime. Geralmente os acusados são condenados por evasão de divisas, formação de quadrilha, entre outros.

O fato de termos dados e estatísticas um tanto conflitantes é gerado de acordo com a qualidade das comunicações efetuadas sobre lavagem de dinheiro. Mesmo assim, temos valores insignificantes a respeito de crimes de lavagem de dinheiro, o que nos indica uma grave falta de eficiência dos mecanismos de combate e prevenção à lavagem de dinheiro.

CONCLUSÃO

Esta monografia foi elaborada com o objetivo de analisar a eficiência dos mecanismos de combate e prevenção à lavagem de dinheiro.

A lavagem de dinheiro é utilizada abundantemente pelo crime organizado, que reinveste o dinheiro ilícito em novos crimes como dinheiro aparentemente lícito. Está sempre relacionada a outro crime, sendo considerada “crime acessório”. Seu processo apresenta três fases que consistem em aplicar o dinheiro ilegítimo no sistema econômico, movimentá-lo diversas vezes de forma fragmentada para contas “fantasmas” ou de “laranjas” e reaplicá-lo no sistema, através de novos investimentos. Essas fases são denominadas respectivamente de colocação, ocultação e integração.

As conseqüências da lavagem de dinheiro têm alcance social e econômico, incluindo o plano internacional. A globalização e a avançada tecnologia facilitam sua ocorrência, que pode causar danos à segurança, devendo toda a sociedade combatê-la. Economicamente, o dinheiro lavado é redirecionado a empresas, que competem no mercado com produtos a preços menores, obtendo vantagem. As instituições financeiras podem passar por dificuldades e até falir em decorrência da movimentação intensa do capital ilegítimo, ou seja, grandes quantidades de dinheiro são aplicadas em um dia sendo retiradas no posterior. Os efeitos maléficos atingem também as políticas econômicas de alguns países, uma vez que a lavagem de dinheiro não visa lucro. Os governos obrigam-se a aumentar impostos e as privatizações são prejudicadas, além de corromper os agentes sociais.

Objetivando combater o crime de lavagem de dinheiro, surgiram alguns órgãos nacionais e internacionais, sendo a Convenção de Viena, de 1988, o primeiro. Outros quatro tratados são referências para o Brasil: as 40 recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force; Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico Ilícito de Drogas e Outros Delitos Graves; Comunicado Ministerial da Conferência da Cúpula das Américas sobre os Procedimentos de Lavagem de Lavagem e Instrumentos Criminais; A Declaração Política e o Plano de Ação contra Lavagem de Dinheiro. O Comitê da Basiléia

determina responsabilidades e princípios éticos das instituições bancárias, divulgando documentos que tratam da supervisão bancária. No Brasil, em 1998 foi criada a lei nº 9.613 sobre lavagem de dinheiro. Com essa lei foi criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e como complemento a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro.

Finalmente, através da análise de dados a respeito da quantidade de comunicações de operações com indícios de lavagem de dinheiro feitas pelo COAF a outro órgãos e a respeito do número de inquéritos instaurados e pessoas indiciadas por crime de lavagem de dinheiro pela Polícia Federal verificou-se a falta de eficiência dos mecanismos existentes no Brasil para prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Considerando-se a variedade de mecanismos e entidades criadas para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e o tempo considerável de existência destas conclui-se que os dados expostos acima não são representativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREZO, A. F. **Mercado financeiro: aspectos históricos e conceituais**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de atividades da diretoria de fiscalização – 1995-2002**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?REL8FISC>> Acesso em: 13 set. 2004 (a).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de estabilidade financeira - maio 2003**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2003_maio/PortuguesCapitulo6.pdf> Acesso em 13 set. 2004 (b).

COMITÊ DE SUPERVISÃO BANCÁRIA DA BASILÉIA. **Os princípios essenciais da Basiléia**. Tradução de: Jorge R. Carvalheira. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/defis/basileia.pdf>> Acesso em: 13 set. 2004.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Uma análise crítica da lei dos crimes de lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/Publicacoes/Publicacoes.asp>> Acesso em: 10 nov. 2004.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Cartilha sobre lavagem de dinheiro**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/i_publicacao.htm> Acesso em: 02 out. 2004 (a).

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de atividades 2003**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/relatorio-atividades-2003.pdf>> Acesso em: 13 set. 2004 (b).

GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO. **Estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro - ENCLA 2004**. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/snj/rec_ativos/ENCLA%202004.pdf> Acesso em: 13 set. 2004.

MCDOWELL, J.; NOVIS, G. **As consequências da lavagem de dinheiro e dos crimes financeiros**. Disponível em: <<http://www.leonildoc.50megs.com/lava4.htm>> Acesso em: 03 out. 2004.

NASCIMENTO, R. S. do. **Ônus de provar a licitude de bens suspeitos de origem criminosa**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/Publicacoes/Publicacoes.asp>> Acesso em: 07 jun. 2004.

VILARDI, C. S. Os crimes de lavagem de dinheiro e reciclagem (lei n° 9.613, de 3 de março de 1998) e a obrigação de comunicar determinadas transações. **Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais**. São Paulo: Dialética, 1999.

WALD, A. A legislação sobre "lavagem de dinheiro". **Carta Mensal**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 533, p. 39-52, ago. de 1999.