

UC Berkeley

Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers

Title

O Combate à Lavagem de Dinheiro como Inibidor da Corrupção no Brasil: custos e benefícios dos controles internos na fiscalização das pessoas politicamente expostas

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/01q5s3np>

Author

Salvo, Mauro

Publication Date

2010-04-23

**O Combate à Lavagem de Dinheiro como Inibidor da Corrupção no Brasil:
custos e benefícios dos controles internos na fiscalização das pessoas politicamente expostas**

Autor: Mauro Salvo

Doutorando em Economia pela UFRGS

Email: msalvo@terra.com.br

Endereço

108, Rue de Clignancourt –75018 - Paris – France

33 9 52 59 80 36 residencial

33 6 05 04 78 60 portable

JEL Classification

K0 - Law and Economics – General

K40 - Legal Procedure, the Legal System, and Illegal Behavior – General

M4 - Accounting and Auditing

Resumo

O trabalho utilizará a teoria econômica do crime para explicar o comportamento dos agentes criminosos, mais especificamente, os corruptos. Serão destacados os custos econômicos que a corrupção gera para a economia do país. Apontar-se-á como necessário para combater a corrupção, a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro.

Palavras-chave: Lavagem de Dinheiro – Corrupção – Regulação – Controles Internos – Pessoas Politicamente Expostas

Abstract

In this paper will be used the economic theory of de crime to explain the criminal behavior, more specifically, the corrupt behavior. It will be detached the impact of economic costs of corruption for the country economy. It will be pointed the money laundering combat and prevention as necessary to combat the corruption.

Key-words: Money Laundering – Corruption – Regulation – Controlling - Politically Exposed People

1 – Introdução

O Brasil já aderiu aos acordos e às práticas adotadas internacionalmente, promulgou leis, estabeleceu punições tidas como dissuasivas de atos ilícitos e possui várias instituições destinadas ao *enforcement*. Então o que está faltando para reduzirmos os níveis de corrupção no país?

O objetivo do trabalho é analisar através da teoria econômica e de suas ferramentas as recomendações da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção adotada pela Assembléia-Geral da ONU e assinada pelo Brasil em dezembro de 2003, culminando no Decreto 5.687 de janeiro de 2006 que determina a execução e cumprimento de seu conteúdo.

Esta Convenção ocupa-se dos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro. Preocupa-se com o fato de o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito. Desta forma, os Estados partes decidiram prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos.

Em seu artigo 61, a Convenção recomenda que os organismos nacionais considerem a possibilidade de desenvolver e compartilhar estatísticas, experiência analítica acerca da corrupção e informações com vistas a estabelecer definições, normas e metodologias comuns, assim como informações sobre práticas aceitáveis para combater a corrupção. Isto possibilitaria analisar as tendências da corrupção em seu território, bem como as circunstâncias em que se cometem tais delitos.

Com vistas a atender o disposto no Decreto demonstrar-se-á como a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro podem ser eficazes no combate à corrupção no Brasil e como funcionam as ferramentas mais indicadas para tal finalidade. Além disso, será apresentado um esboço de modelo para medir os custos e benefícios à sociedade na criação e manutenção de um aparato legal e institucional que assegure o bom funcionamento do trinômio legislação/fiscalização/punição.

O trabalho utilizará a teoria econômica do crime para explicar o comportamento dos agentes criminosos, mais especificamente, os corruptos. Serão destacados os custos econômicos que a corrupção gera para a economia do país. Apontar-se-á como necessário para combater a corrupção, a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro.

Todavia, além dos custos da corrupção deve-se levar em conta os custos de combatê-la. Desta forma, será apresentado um esboço de modelo teórico utilizando-se a teoria dos jogos de forma a ponderar-se os resultados para os corruptos e para seus combatentes, com o intuito de estabelecer-se os

custos e benefícios para ambos os lados, auxiliar na elaboração de políticas públicas e ajustar o arcabouço legal que gere ganhos à sociedade.

Defender-se-á a geração de estatísticas padronizadas nos diversos órgãos envolvidos no combate à corrupção de modo a melhorar o modelo proposto e chegar a resultados mais próximos da realidade. O Banco Central do Brasil (BACEN) em suas atividades normatizadora, fiscalizadora e punidora servirá de estudo de caso dos custos gerados e dos resultados obtidos.

No decorrer deste trabalho será esboçado um modelo teórico de quantificação da relação custo/benefício da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro no Brasil como meio de inibição de crimes antecedentes, mais especificamente, a corrupção. O tema se justifica pela importância de conhecermos as magnitudes dos custos e dos benefícios da alocação de recursos públicos e privados neste tipo de atividade para podermos aprimorar suas estruturas e seus mecanismos de controle e propor mudanças, se for o caso. A base teórica do trabalho será a teoria econômica do crime e subsidiariamente será utilizada a teoria dos jogos.

2 – Base Teórica: Economia do Crime e a Teoria dos Jogos

As pessoas respondem por incentivos, ou seja, tomam decisões comparando custos e benefícios, assim seu comportamento pode mudar quando esta relação se altera. Mankiw lembra que “os formuladores de políticas públicas nunca deveriam esquecer os incentivos, visto que muitas políticas mudam os custos ou benefícios com que as pessoas se deparam e, portanto, alteram comportamentos”. Este pensamento pode ser utilizado para qualquer ação humana, inclusive para ações criminosas, visto tratar-se de atividades humanas.

Gary Becker (1968), com o artigo seminal “Crime and punishment: an economic approach”, impôs um marco à abordagem sobre os determinantes da criminalidade ao desenvolver um modelo formal em que o ato criminoso decorreria de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados nele envolvidos, comparados aos resultados da alocação do seu tempo no mercado de trabalho legal. Basicamente, a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização de utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crime, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho.

A criminalidade estaria condicionada por uma vasta gama de fatores (variáveis independentes) contribuintes para o entendimento do comportamento criminal dos indivíduos (variável

dependente). Entre as variáveis independentes estão: faixa etária, gênero, escolaridade, características do núcleo familiar e pertinência dos indivíduos a determinados estratos sociais e econômicos “de risco”. Zhang (1997) procurou explicar os crimes contra a propriedade valendo-se de três conjuntos de variáveis, entre as quais as de natureza econômica, as relacionadas à existência de programas sociais e as de “repressão judicial” (deterrence), controlados por outras características da população. As variáveis utilizadas foram: desigualdade; desemprego; probabilidade de detenção; prisão e condenação; tamanho da sentença; os pagamentos sociais per capita do estado; número de beneficiários dos programas dividido pela população do estado; e razão entre os benefícios máximos de famílias com crianças e dependentes e a ajuda-padrão para uma família com três membros.

Isso significa reconhecer que os indivíduos não decidem apenas motivados por circunstâncias econômicas ou sociais, mas também influenciados por valores culturais e morais aprendidos na convivência social; as pressões oriundas do ambiente externo sofrem a mediação da consciência e dos seus valores morais. A teoria econômica do crime procura integrar todos esses elementos num modelo explicativo das decisões dos indivíduos pelo crime e pelo não-crime. (Viapiana, 2006, p. 11)

Neste ponto cabe um esclarecimento quanto às variáveis ditas econômicas e outras tidas como não econômicas. É comum incorrer no equívoco de achar que as variáveis econômicas são somente aquelas que podem ser expressas em valores monetários, ou seja, precificadas. O cálculo econômico tem a ver com as variações nas condições de bem-estar, do indivíduo ou de toda a sociedade, assim outras variáveis não monetárias também podem, e devem, ser incluídas no objeto de estudo das ciências econômicas, visto que impactam as percepções concernentes a análise de custo/benefício dos agentes econômicos.

Burdett (1999), na tradição de pesquisa de Gary Becker, traz a baila o conceito de “custo benefício do crime”, fazendo-o central em suas formulações. A idéia central é a de que as ações ilícitas dos criminosos de carreira subentenda uma avaliação individual, da parte deles, da relação custo benefício em delinquir. Segundo a teoria em exame, o cometimento da ação criminosa, na avaliação do potencial delinqüente, dependeria de três fatores: o tamanho da recompensa proporcionada pelo cometimento do crime (na suposição de que a ação criminosa fosse bem sucedida); a probabilidade de ser preso e condenado; e o rigor da pena a cumprir (na suposição de que a ação criminosa fosse malograda). Ou seja, quanto maior o tamanho da recompensa potencial em delinquir, maiores serão os índices de criminalidade, enquanto que, ao contrário, quanto maiores as probabilidades de prisão e de apenamento rigoroso, menores serão os índices de criminalidade.

Para se compreender as conexões entre as condições econômicas e a criminalidade, portanto, é preciso considerar não apenas o comportamento das variáveis econômicas frente aos níveis de crimes – embora elas sejam evidentemente importantes e decisivas -, mas também o papel fundamental desempenhado pelas instituições públicas (Polícia, Justiça e Sistema Prisional) e privadas (Família, Escola e Comunidade). Além disso, é preciso considerar o papel da cultura e dos valores morais como forças condicionantes que incentivam ou restringem as decisões dos indivíduos no sentido do crime ou do não crime. (Viapiana, op. Cit., p.11).

Na perspectiva da teoria econômica do crime, em sua esmagadora maioria, o criminoso é uma pessoa normal que pondera e decide dentro de uma determinada estrutura de incentivos ou condicionantes. Portanto, o evento crime é visto como uma decisão onde são ponderados os benefícios e os custos, e, também, como uma troca intertemporal, entre o benefício imediato e um custo provável no futuro (punição). Assim sendo, a decisão pelo crime seria semelhante a outras decisões tomadas pelo indivíduo ao longo do curso de sua vida. (idem, pp. 14-5).

Os benefícios consistem nos ganhos monetários e psicológicos proporcionados pelo crime. Por sua vez, os custos englobam a probabilidade de o indivíduo que comete o crime ser preso, as perdas de renda futura decorrentes do tempo em que estiver detido, os custos diretos do ato criminoso (tempo de planejamento, instrumentos, etc.) e os custos associados à reprovação moral do grupo e da comunidade em que vive. Uma notação possível desta equação seria:

$\text{Crime} = b - p \cdot c$, onde b é o benefício do crime, p é a probabilidade de prisão e c os custos medidos pela perda de renda durante o tempo de prisão mais os custos diretos e morais. (idem, pp. 37-8)

Os estudos existentes mostram que quanto maior for a percepção sobre a probabilidade de o indivíduo ser preso e condenado, mais elevado será o custo do crime. O fundamento é a dissuasão dos crimes por meio do efeito incapacitante e simbólico exercido pela certeza, celeridade e severidade na aplicação das penas. (idem, p. 15)

O efeito incapacitação ocorre quanto os criminosos, condenados e presos, são temporariamente impedidos de cometer novos crimes. O efeito dissuasão ocorre quando a punição sinaliza para os demais indivíduos que, caso cometam crimes, serão também punidos. A proposição é que maior percepção do risco aumenta a variável p da equação, elevando o lado dos custos. (idem, p. 40)

Os principais incentivos que influenciam as decisões pelo crime ou pelo não-crime são os ganhos monetários ou psicológicos advindos do ato criminoso, a percepção da probabilidade de prisão e condenação, os custos morais e as perdas potenciais de renda associadas ao tempo de permanência na prisão. Em outras palavras, a decisão pelo crime resulta da comparação da expectativa

dos ganhos obtidos no mercado ilegal com a expectativa de ganho no mercado legal, considerando-se determinado risco de punição. (idem, p. 15) Ou alternativamente, o indivíduo decide pelo crime se a utilidade esperada deste for maior do que a utilidade esperada do uso do tempo de recurso em outra atividade no mercado legal. (idem, p 38)

A incorporação da racionalidade econômica oposta ao caráter aleatório, passional do crime comum que permitem utilizar no estudo da matéria a Teoria dos Jogos. No universo teórico há conceitos fundamentais: modelo formal, interações, agentes, racionalidade e comportamento estratégico. Ele permite analisar situações que envolvam interações entre agentes racionais, cujo comportamento estratégico seja analisado formalmente como um jogo.

Cada jogador, ao tomar a sua própria decisão, leva em consideração o fato de que os jogadores interagem entre si, e que, portanto, sua decisão terá conseqüências sobre os demais jogadores, assim como as decisões dos outros terão complexas conseqüências sobre ele. Os indivíduos empregam os meios que suas racionalidades julgam mais adequados aos objetivos que almejam, sejam quais forem esses objetivos. Chamamos de jogos os processos que envolvam interações entre os agentes. A teoria dos jogos envolve técnicas de descrição e análise para apresentar e estudar um jogo. (FIANNI, 2004)

Na categoria de jogos estratégicos inserem-se contendas que envolvem o Estado e o crime. Com efeito, são situações desse gênero que caracterizam o mundo econômico empresarial, onde a interdependência entre empresas, governo e consumidores demanda a consideração de sua interdependência.

A partir da caracterização dos chamados “jogos de estratégia” (RAPOPORT, 1998), é possível combinar três elementos distintos: a) conflitos de interesses; b) certo número de alternativas em cada fase da situação; c) pessoas com condições de avaliar as conseqüência e suas escolhas. Do ponto de vista de um possível modelo de comportamento, na perspectiva de construir uma matriz de *pay-off* dando conta da relação íntima “crime-Estado”, há que se considerar tais fatores.

Para os criminosos, o prêmio estará sempre associado ao processamento total do ciclo da produção. Aplicando aos lavadores de dinheiro, cujo processo produtivo do crime inicia-se com o crime antecedente que dá origem aos ativos ilícitos a serem “reciclados” e conclui-se após a terceira etapa do ciclo da lavagem que se constitui na integração dos ativos à economia formal com risco mínimo de se identificar sua origem, a matriz de pagamentos deverá contemplar estimativa de lucro e o risco da detecção por parte de alguma agência fiscalizadora responsável pelo combate à lavagem de dinheiro.

3 – Esboço Teórico do Modelo

A idéia desta seção é esboçar um modelo teórico utilizando a Teoria Econômica do Crime associada à Teoria dos Jogos para explicar a dinâmica da racionalidade dos criminosos que lavam dinheiro e propor soluções para dissuadi-los deste tipo de crime.

Com base na teoria econômica do crime exposta resumidamente na seção anterior foram estabelecidos alguns pressupostos para a construção do modelo, são eles:

- Na sociedade sempre haverá pessoas dispostas ao crime, fiscalizar e punir dissuadem a ação criminosa.
- O crime tem alto custo para a sociedade. Serão consideradas três situações: sociedade sem crime, com pouco crime ou com muito crime.
- Fiscalização e punição reduzem o crime.
- Fiscalizar tem sempre o mesmo custo (somente a título de simplificação teórica).
- Fiscalizar aumenta a probabilidade de detecção do crime.
- Fiscalizar é eficaz para detectar crimes, ou seja, se houver fiscalização o crime será descoberto, com probabilidade 1 (ou próxima de 1). Neste esboço considera-se que sempre que houver fiscalização o crime será detectado.
- Somente haverá punição se houver fiscalização. A punição pode ser branda ou severa.
- A punição branda reduz pouco o crime e o custo para a sociedade é baixo.
- A punição severa elimina (reduz muito, pressupõe que seja eficaz) o crime e o custo para a sociedade é alto.

Punição tem custo:

- a) Punição branda – custo baixo – reduz pouco o crime.
- b) Punição severa – custo alto – reduz muito/totalmente o crime.

O benefício da ação criminosa será dado como sempre igual. Numa aplicação prática, com dados observados na realidade, poder-se-ia testar alguns destes pressupostos e caso não forem confirmados ajustar-se o modelo.

Há 5 situações possíveis para a definição dos *payoffs*, das quais apenas não será considerada a primeira por ser utópica demais e sem sentido para o objetivo do artigo, são elas:

- a) Uma sociedade sem crimes, portanto sem fiscalização e obviamente sem punição – o paraíso.
- b) Uma sociedade sem crimes, devido a fiscalização e punições severas.
- c) Uma sociedade com poucos crimes, devido a fiscalização e punições brandas.

- d) Uma sociedade com crimes, com fiscalização, mas sem punições – o inferno para a sociedade, pois tem custo e não tem benefício.
- e) Uma sociedade com crimes, sem fiscalização e sem punições – o paraíso para os criminosos.

A utilidade esperada dos órgãos fiscalizadores é a redução da ação criminosa. A utilidade esperada resulta da diferença entre o valor dos prejuízos evitados devido à fiscalização e os custos de fiscalizar somados aos custos de punir. As situações possíveis seriam:

- a) Há crime sem fiscalização: benefício baixo – (custo de fiscalizar igual a zero + custo de punir igual a zero) = resta o prejuízo da ação criminosa para a sociedade
- b) Há crime com fiscalização: benefício baixo – (custo de fiscalizar positivo + custo de punir positivo) = prejuízo do crime + custo da fiscalização
- c) Pouco crime: benefício médio – (custo de fiscalizar positivo + custo de punir positivo) = prejuízo menor do crime + custo da fiscalização + custo da punição
- d) Não há crime: benefício alto – (custo de fiscalizar positivo + custo punição alto) = não há prejuízo com o crime + custo de fiscalização + custo punição alto

	A	B	C	D=A+B+C	E	D+E
	Retorno Crime	Custo da Fiscalização	Custo da Punição	Custo Social do Crime	Benefício de Combatê-lo	Total
a)	-4	0	0	-4	0	-4
b)	-4	-1	0	-5	0	-5
c)	-2	-1	-1	-4	2	-2
d)	0	-1	-2	-3	4	1
e)	0	0	0	0	0	0
f)	0	-1	0	-1	0	-1
g)	0	-1	0	-1	0	-1
h)	0	-1	0	-1	0	-1

Levando-se em conta a equação abaixo os *payoffs* ou a utilidade esperada dos criminosos resultarão da probabilidade de ser pego e punido multiplicado pelo rendimento da ação criminosa, menos o custo das punições. Neste artigo será considerado que sempre que houver fiscalização a probabilidade de ser pego é 1. Quanto a gradação das punições, elas podem ser brandas, severas ou nenhuma. As punições podem assumir a forma de multa, prisão, ou qualquer outro tipo que afete os rendimentos futuros da ação criminosa, tais como inabilitação para operar num determinado mercado ou advertência. Estes tipos de punição afetam a reputação do criminoso que pode ter seus negócios prejudicados.

$$[U] = p U(Y - f) + (1-p) U(Y)$$

- $U(\bullet)$ – e a função utilidade do indivíduo;
- p – é a probabilidade subjetiva de ser pego e condenado;
- Y - rendimento oriundo do crime;
- f - multas e punições caso pego e condenado.

		Poder Público/Órgão Fiscalizador			
		Não fiscalizar Não punir	Fiscalizar/Não punir	Fiscalizar/Punição branda	Fiscalizar/Punição severa
Criminosos Potenciais	Cometer crime	4;-4	4;-5	2;-4	0;-3
	Não cometer crime	0;0	0;-1	0;-1	0;-1

Pelo quadro de *payoffs* acima o equilíbrio deste jogo seria fiscalizar e punir severamente. Contudo, deve-se lembrar que esta é uma construção teórica cujo objetivo é embasar a defesa de que se aja de forma coordenada para se constituir a coleta e o tratamento estatístico dos custos com a prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, assim como o levantamento dos recursos recuperados devido a estas ações.

4 - Como se dá a Lavagem de Dinheiro

A lavagem de dinheiro é processo pelo qual o criminoso transforma recursos oriundos de atividades ilegais em ativos com origem aparentemente legal. Essa prática geralmente envolve múltiplas transações, para ocultar a origem dos ativos financeiros e permitir que eles sejam utilizados sem comprometer os criminosos. A dissimulação é, portanto, a base para toda operação de lavagem que envolva dinheiro proveniente de um crime antecedente. (COAF, 2001) Por que lavar dinheiro? A necessidade de “lavar” o dinheiro deriva de sua origem ilícita. Quando falamos em lavagem de dinheiro está implícita a idéia de crime precedente.

É certo que os ilícitos de lavagem de dinheiro se tornaram mais atrativos para os criminosos a partir das facilidades proporcionadas pelo evento da globalização. Sobretudo em razão do rápido e incontrolável acesso à moderna tecnologia eletrônica, com a qual se interage no espaço

virtual em que são obtidas ou transmitidas informações em tempo real, muitas vezes sem deixar pistas dos caminhos percorridos.

Essa realidade se transformou em preocupação mundial, especialmente para os governos das nações mais ricas do planeta, a ponto de configurar um dos objetos jurídicos de maior atenção para o chamado Direito Penal Econômico, ramo da ciência penal que se encontra em evidente estágio de fortalecimento nacional e internacional. Trata-se assim de fenômeno que se confirma na medida em que grande parte dos Estados recorre à criação de semelhantes normas internas de caráter punitivo para enfrentar os lavadores.

Nota-se que há uma crescente aproximação textual das normas internacionais no campo repressivo. Além disto, a Lei Anti-Lavagem de Dinheiro, no âmbito interno, continua a sua trajetória produtora de reflexos paralelos, que se somam à lenta, silenciosa e abrangente difusão de sua vertente normativa multidisciplinar. Embora o problema da lavagem de dinheiro seja global, não necessariamente haverá transferência de valores interfronteiras, podendo o processo de reciclagem de ativos acontecer sem mesmo extrapolar os limites territoriais do município.

Sobretudo no campo das medidas preventivas, notadamente em áreas vinculadas ao domínio do poder econômico, incorpora-se, a cada ano, um novo conjunto de normas baixadas por meio de portarias, circulares, instruções etc, expedidas por órgãos reguladores incumbidos de fiscalizar a legalidade e o regular funcionamento das operações realizadas pelos entes que compõem os sistemas econômico e financeiro em atividade no País.

A Lei 9.613/98 elenca os crimes a seguir como antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro: tráfico de drogas, contrabando ou tráfico de armas, extorsão mediante seqüestro, terrorismo e seu financiamento, crime contra o sistema financeiro nacional. E o crime 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 que é tratado neste artigo como crime de corrupção e será o destaque nesta análise.

A lavagem de dinheiro pode ir da simplicidade absoluta à maior das complexidades. Qualquer um pode lavar dinheiro. É fácil. (JORDÃO, 2000, p. 23) A lavagem de dinheiro é uma proposta facilmente executada se houver a cooperação e a assistência de pessoas do governo, dos bancos e dos negócios.

É cada vez mais difícil para qualquer agente financeiro estar absoluta e positivamente certo de que todos os fundos com que trabalha são “limpos”. Ninguém está imune à lavagem de dinheiro.

As principais mudanças que facilitaram a difusão do crime de lavagem de dinheiro foram: 1º) redução dos controles cambiais; 2º) mercados de capitais mais livres; 3º) aumento da competição por capitais; 4º) “revolução” da informática.

Basicamente a lavagem de dinheiro envolve três etapas, são elas:

Colocação - nesta etapa utiliza-se as atividades comerciais e as instituições financeiras, tanto bancárias, como não-bancárias, para introduzir montantes em espécie, geralmente divididos em pequenas somas, no circuito financeiro legal. O objetivo é incorporar os recursos à economia formal de um modo que não suscitem suspeitas, minimizando o risco de detecção.

Ocultação - após a colocação faz-se necessário efetuar diversas operações, cujo objetivo é cortar a cadeia de evidências, ante a possibilidade de eventuais investigações/rastreamento sobre a origem do dinheiro.

Integração - nesta última etapa, o dinheiro é incorporado formalmente aos setores regulares da economia. Podem ser utilizadas para este fim: empresas de fachada, faturas falsas, empréstimos fictícios, etc.

No procedimento de lavagem de dinheiro pode-se observar alguns indicadores que não implicam necessariamente em ilícito, porém devem chamar a atenção dos responsáveis pela prevenção, são eles: 1. Grandes movimentações em espécie; 2. Movimentação atípica para o exterior; 3. Transação ou atividade comercial estranha; 4. Movimentações grandes e/ou rápidas; 5. Riqueza incompatível com perfil do cliente; 6. Atitude defensiva em relação a perguntas.

Os métodos normalmente empregados para calcular os efeitos da lavagem de dinheiro sobre o PIB incluem a medição dos seguintes elementos:

- A discrepância entre as medidas de rendas e os gastos do PIB reportadas nas contas nacionais, supondo-se que os gastos são lançados de maneira razoavelmente correta, mas que elementos das rendas são ocultados ou declarados de forma incompleta.
- A discrepância entre a força de trabalho oficial e a real, supondo-se que um declínio na participação no mercado oficial reflete uma maior atividade na economia clandestina.
- A discrepância entre a demanda real ou excessiva de dinheiro e a demanda de dinheiro que possa ser explicada por fatores normais ou convencionais, supondo-se que o principal meio de pagamento utilizado para liquidar transações na economia clandestina é o dinheiro vivo.
- A discrepância entre o PIB oficial e o real, este estimado a partir do consumo de eletricidade, supondo-se que a atividade econômica e o consumo de eletricidade crescem ou diminuem em paralelo, sendo a elasticidade eletricidade/PIB próxima de um.

- A discrepância entre o PIB oficial e o PIB nominal total, supondo-se uma relação constante, ao longo do tempo, entre o volume de transações e o PIB oficial. (BID, 2005, p.254)

Com relação à importância da economia clandestina, alguns estudos proporcionam um quadro para se proceder à análise das relações que existem entre o setor clandestino, a lavagem de dinheiro e a economia legal, considerando tanto a dimensão financeira quanto a real. Por separar os setores legal e clandestino, esses estudos mostram as condições nas quais pode haver sinergia entre as políticas gerais contra a criminalidade e a regulação contra a lavagem de dinheiro. Além disso, fazer distinção entre a economia legal e a ilegal no quadro analítico básico introduz a possibilidade de um dilema entre aumentar a riqueza nacional quantitativa e salvaguardar a lei. Em suma, essas análises destacam que a economia ilegal ou informal constitui um possível determinante da lavagem de dinheiro.

Em resumo, os estudos disponíveis identificam pelo menos cinco fatores cruciais que favorecem a expansão da lavagem de dinheiro, a saber: um sistema bancário deficiente, um sistema financeiro subdesenvolvido, uma extensa economia clandestina, a má qualidade das instituições públicas e uma governança corporativa deficiente.

A única forma de combater a lavagem de dinheiro é mediante a cooperação internacional que crie regulamentações mundiais, com aplicações de normas mínimas em todas as jurisdições e esforço no sentido do *enforcement*. Cada país deve desenvolver um aparato institucional que contemple o trinômio: Leis/punição prevista/dissuasão – Fiscalização – Punição efetiva.

A cooperação internacional para o combate à lavagem de dinheiro inclui os princípios do Acordo de Basiléia, mais especificamente, ao princípio 15: os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos que previnam a utilização dos bancos por elementos criminosos.

Há também a ação do GAFI – Grupo de Ação Financeira, grupo criado pelo G-7 em 1989 que elaborou 40 recomendações para auxiliar aos países definirem as normas mínimas para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro. Basicamente, estas recomendações podem ser resumidas da seguinte maneira:

- Definir lavagem de dinheiro como crime;
- Determinar que as Instituições Financeiras identifiquem seus clientes;
- Determinar que as Instituições Financeiras dediquem maior atenção a transações atípicas;
- Fiscalizar controles internos das Instituições Financeiras.

Além disso, recomenda-se que cada país institua Unidades de Inteligência Financeira-FIU's que sejam as responsáveis nacionais por receber, requerer, analisar e distribuir às autoridades

competentes as denúncias sobre as informações financeiras com respeito a procedimentos criminosos para impedir a lavagem de dinheiro. No caso do Brasil é o COAF.

Apesar de a lavagem de dinheiro poder se dar em qualquer setor há aqueles que são mais vulneráveis, tais como: bancos de qualquer espécie; distribuidoras de valores; corretoras de câmbio e valores; sociedades de créditos; administradoras de cartões de crédito; cooperativas de crédito; bolsas (valores, mercadorias e futuros); seguradoras; administradoras de consórcios; previdência complementar; empresas do mercado imobiliário; factoring; arte; jóias; e, jogos.

Os casos de lavagem de dinheiro podem ser classificados em 5 tipologias:

- 1- Ocultação dentro de Estruturas Empresariais – é caracterizada por esquemas de lavagem que procuram ocultar os recursos de origem criminosa dentro das atividades normais de empresas controladas pela organização criminosa. Refere-se a tentativa de transferir recursos dentro do sistema financeiro, misturando-os com as transações de uma empresa controlada.
- 2 - Utilização indevida de empresas legítimas – caracteriza-se pela tentativa de usar uma empresa existente sem que esta esteja ciente da origem criminosa dos recursos. A principal vantagem de se usar uma outra empresa, sem que ela o saiba, é que os recursos ilegais serão vistos por outras organizações como tendo sua origem naquela empresa e não no proprietário criminoso.
- 3 – Uso de documentos falsos e “laranjas” – tem como característica a tentativa de ocultar a origem criminosa do dinheiro e/ou seu proprietário.
- 4 – Exploração de questões jurisdicionais internacionais - o lavador tenta dificultar a tarefa do investigador impondo-lhes barreiras quanto ao idioma, legislação, obtenção de informações e custos elevados.
- 5 – Uso de ativos ao portador - alguns ativos são impossíveis de determinar sua propriedade, titularidade ou fonte, a menos que as autoridades apanhem o criminoso interagindo com o ativo.

A Convenção de Viena de 1988 editada contra o tráfico de drogas impulsionou a criação dos primeiros diplomas legais sobre o delito de lavagem de dinheiro, impulso este correspondente à chamada legislação de primeira geração por considerar exclusivamente como crime antecedente o tráfico de entorpecentes e afins.

Em seguida, a edição de diploma alargando o rol de crimes antecedentes e conexos aos crimes de lavagem de dinheiro passou a ser denominada de legislação de segunda geração. É o caso da legislação brasileira (Lei 9.613/98). Outros países optaram por conectar a lavagem de dinheiro a todo e qualquer ilícito precedente. Essa é a chamada legislação de terceira geração. Tramita no senado brasileiro projeto de lei que incluiria, quando promulgada nova lei, o Brasil entre os países praticantes deste tipo de legislação, na qual qualquer ativo sem comprovação de origem é considerado como de

origem ilícita e seu proprietário responderá por crime de lavagem de dinheiro. A diferença é que atualmente no Brasil para haver o crime de lavagem de dinheiro é necessário que haja o crime antecedente.

A legislação brasileira tem como finalidade imediata a identificação da proveniência determinados bens, para a descoberta e punição dos autores de ilícitos que o produziram; a inviabilização da fruição daqueles produtos de crime pelos próprios criminosos ou por terceiros, através de seu confisco; o fornecimento aos órgãos estatais das condições jurídicas necessárias através do dever de vigilância (conheça seu cliente) e transparência (disclosure) para as empresas e indivíduos cujas áreas de atuação prestam-se especialmente à prática das condutas incriminadas. As finalidades mediatas são: desestimular a prática de crimes; evitar as consequências socialmente indesejáveis de sua prática; e, restaurar os danos causados às vítimas daqueles ilícitos penais.

A estratégia de combate aos crimes de narcotráfico, corrupção e crime organizado, entre outros, deve concentrar-se no aspecto financeiro da atividade criminosa. Para se obter êxito, deve haver lei que declare a lavagem de dinheiro crime autônomo, permita o bloqueio e a perda dos recursos e facilite a cooperação internacional. (COAF, 2001)

4.1 - Risco de Imagem e os Controles Internos de Prevenção à Lavagem de Dinheiro

Alguém poderia perguntar qual seria o incentivo para que o setor privado se engaje na prevenção e combate à lavagem de dinheiro se para ele os negócios sendo rentáveis não importaria a origem dos recursos. Há dois motivos básicos e complementares. Primeiramente porque a lei assim o determina e, inclusive, estabelece punição para instituições negligentes neste aspecto. O legislador assim o fez, tendo em vista a importância da cooperação entre os diversos agentes para inibir tal crime. A segunda seria o risco de ver a imagem de sua empresa envolvida, mesmo que indiretamente, em algum escândalo de repercussão nacional. Neste caso o risco de imagem não compensaria o retorno obtido com as transações suspeitas. Portanto, vale a pena manter controles internos que ajudem a preservar a imagem/reputação (marca) de sua empresa.

A melhor maneira de prevenir é desenvolver controles internos que possibilitem a detecção de operações suspeitas ou atípicas. Os principais mecanismos de controles internos referem-se às políticas “conheça seu cliente” e “conheça seu funcionário”. No tocante aos clientes é muito importante que as instituições conheçam os tipos de negócios que eles realizam, assim como sua real capacidade econômico-financeira. Para isso é essencial manter seu cadastro informatizado, atualizado e com as informações relevantes verificadas, ou seja, o cadastro deve ser confiável. Em relação aos

funcionários é importante conhecer e acompanhar sua evolução econômico-financeira e suas relações com os clientes. Outros mecanismos auxiliares são: treinamento, estabelecimentos de procedimentos formais e claros de prevenção, política institucional preocupada com o problema e desenvolvimento de ferramenta de detecção eficaz.

Como as possibilidades de lavagem de dinheiro são incontáveis, são as instituições que devem estar atentas a estes sinais específicos de cada ramo de atividade. Em linhas gerais os sinais são: movimentação financeira incompatível com a capacidade econômico-financeira do cliente e movimentação atípica ou economicamente injustificável. Além disso, as movimentações significativas em espécie merecem atenção especial.

A expansão dos negócios não avança sem consciência corporativa – o caminho que o mundo tem trilhado, cada vez mais, é expandir para outros negócios o uso das marcas já existentes. Esta estratégia é mais barata, racional e eficaz. Porém só está ao alcance de empresas que zelam por sua consciência corporativa. Reputação é o que todos pensam e sentem em relação ao que a empresa promete.

Sob esta visão, uma unidade de negócio é, portanto, um dispositivo para alimentar o valor corporativo da empresa e de suas marcas. E o marketing corporativo ganha importância crescente porque orienta e articula os esforços individuais das diferentes unidades de negócios em torno de objetivos da empresa como um todo.

Por outro lado ações irresponsáveis podem acarretar em “marketing negativo”. Quanto custa para uma empresa ser citada em um relatório de CPI? Ou numa manchete de jornal por envolvimento com lavagem de dinheiro? Qual é o risco para o capital? Quanto maior o descaso com as questões acima, maior será o risco de imagem da instituição.

Pessoas jurídicas que operam nos setores econômico e financeiro subordinados à fiscalização do BACEN, da CVM e da SPC, devem adotar e manter políticas de procedimentos e de controles internos compatíveis com o seu porte e volume de operações.

Vale dizer, os encargos de caráter preventivo atribuídos aos sujeitos-obrigados, seja pela Lei de Antilavagem de Capitais, seja pela intensiva propagação de resoluções, instruções e circulares expedidas pelas autoridades administrativas, são múltiplos e onerosos. E para cumprir tais obrigações é preciso que a entidade (sujeito-obrigado) mantenha em sua estrutura um departamento ou seção especializada neste tipo de fiscalização.

Sob este aspecto, é preciso reconhecer, muitas instituições bancárias, financeiras e operadoras do mercado de capitais já implementaram o sistema denominado *compliance*, que significa cumprir, executar, satisfazer o que foi determinado.

Em organizações de médio e de grande porte considera-se relevante o papel desempenhado pelo gestor de *compliance*. É que a este profissional atribui-se, entre outras, duas funções importantes: *a)* cabe a ele exercer o papel de guardião da preservação da boa imagem institucional, cuja reputação não pode ser arranhada pela acusação de ser facilitadora da *lavagem* de capitais; *b)* evitar a responsabilização e conseqüente sofrimento de sanções previstas para o caso de descumprimento das normas administrativas.

Para que o trabalho de prevenção à lavagem de dinheiro obtenha êxito faz-se necessário o comprometimento dos órgãos estatais envolvidos, das instituições financeiras – bancárias e não-bancárias -, dos setores privados potencialmente expostos (tais como imobiliárias, bingos, leiloeiros entre outros), e da cooperação internacional.

Uma vez constatada a irregularidade, a instituição deve comunicá-la ao COAF que acionará os órgãos competentes (Bacen, SRF, Ministério Público entre outros) para aprofundar investigações que poderão levar a processos com punição administrativa e penal contra os envolvidos. As punições podem ser: advertência, multas pecuniárias, inabilitação temporária e cassação da autorização para operar no mercado no caso das instituições que forem negligentes. No caso dos lavadores de dinheiro as punições podem ser: multa pecuniária e reclusão de 3 a 10 anos.

Para efeito de comunicação das operações que supostamente apresentam indícios de crimes previstos na Lei Antilavagem, as instruções e circulares da CVM, do BACEN e de outros órgãos fiscalizadores apontam os seguintes casos: I – operações cujos valores se afigurem objetivamente incompatíveis com a ocupação profissional, os rendimentos e/ou a situação patrimonial ou financeira de qualquer das partes envolvidas, tomando-se por base as informações cadastrais respectivas; II – operações realizadas entre as mesmas partes ou em benefício das mesmas partes, nas quais haja seguidos ganhos ou perdas no que se refere a algum dos envolvidos; III – operações que evidenciem oscilação significativa em relação ao volume e/ou frequência de negócios de qualquer das partes envolvidas; IV – operações cujos desdobramentos contemplem características que possam constituir artifício para burla da identificação dos efetivos envolvidos e/ou beneficiários respectivos; V – operações cujas características e/ou desdobramentos evidenciem atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros; VI – operações que evidenciem mudança repentina e objetivamente injustificada relativamente às modalidades operacionais usualmente utilizadas pelos(s) envolvido(s); VII – operações realizadas com finalidade de gerar perda ou ganho para as quais falte, objetivamente, fundamento econômico; VIII – operações com a participação de pessoas naturais residentes ou entidades constituídas em países e territórios não cooperantes, nos termos das cartas circulares editadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; IX – operações liquidadas em espécie,

se e quando permitido; X – transferências privadas, sem motivação aparente, de recursos e de valores mobiliários; XI – operações cujo grau de complexidade e risco se afigurem incompatíveis com a qualificação técnica do cliente ou de seu representante; XII – depósitos ou transferências realizadas por terceiros, para a liquidação de operações de cliente, ou para prestação de garantia em operações nos mercados de liquidação futura; XIII – pagamentos a terceiros, sob qualquer forma, por conta de liquidação de operações ou resgates de valores depositados em garantia, registrados em nome do cliente.

5 – As Pessoas Politicamente Expostas e a Lavagem de Dinheiro

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção recomenda que cada país adote as medidas necessárias, em conformidade com sua legislação interna, no sentido de exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que desenvolvam controles internos a fim de verificar a identidade dos clientes, determinem a identidade dos beneficiários finais dos recursos depositados, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes, de seus familiares e estreitos colaboradores – as chamadas Pessoas Politicamente Expostas.

Desse modo, atendendo à Recomendação 6 do GAFI – Groupe d’Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux, o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras resolveu (Resolução nº 016 de março de 2007) com base no disposto no art. 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e no § 1º do art. 14 da Lei nº 9.613/98 que as pessoas arroladas no artigo 9º da Lei 9.613, de 3 de março de 1998 e que são reguladas pelo COAF deverão, adicionalmente às disposições das respectivas Resoluções, adotar as providências previstas nesta Resolução para o estabelecimento de relação de negócios e o acompanhamento de operações ou propostas de operações realizadas pelas pessoas politicamente expostas.

Em decorrências dos atos acima, o Banco Central do Brasil – BACEN baixou a Circular 3.339/2006, que passou a produzir efeitos a partir de 02.07.2007, para ser cumprida pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, cooperativas de crédito e associações de poupança e empréstimo, cujas entidades devem adotar outras providências complementares quando o cliente depositante for “pessoa politicamente exposta”.

Também novas instruções da CVM e da SPC dão maior amplitude ao significado da expressão. De tal sorte que, para os fins das medidas de vigilância e controle preventivo da lavagem, de modo geral, considera-se pessoa politicamente exposta: “aquela que desempenha ou tenha

desempenhado, nos últimos cinco anos, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, no Brasil ou em outros países, territórios e dependências estrangeiros, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo” (inciso I do art. 3º-B, da Instrução CVM 301/1999, com a redação dada pela Instrução CVM 463/2008; e inciso III do art. 2º da Instrução SPC 20/2008).

Dentro do princípio da filosofia “Conheça seu Cliente (KYC) recomenda-se aos sujeitos-obrigados a especial, reforçada e contínua atenção no exame e cumprimento das medidas preventivas, sobretudo no que toca às relações jurídicas mantidas com pessoa politicamente exposta, nos seguintes termos: I – devem adotar medidas de controle, de acordo com procedimentos prévios e expressamente estabelecidos, que procurem confirmar as obrigações cadastrais de seus clientes, de forma a evitar o uso da conta por terceiros e identificar os beneficiários finais das operações; II – identificar as pessoas consideradas politicamente expostas; III – supervisionar de maneira mais rigorosa a relação de negócio mantida com pessoa politicamente exposta; IV – dedicar especial atenção a propostas de início de relacionamento e a operações executadas com pessoas politicamente expostas oriundas de países com os quais o Brasil possua elevado número de transações financeiras e comerciais, fronteiras comuns ou proximidade étnica, lingüística ou política (art. 3º-A da Instrução CVM 301/1999, com a redação dada pela Instrução CVM 463/2008; e art. 8º da Instrução SPC 20/2008).

6 – Custos e Benefícios para o Brasil

A natureza clandestina da lavagem de dinheiro dificulta a realização de estimativas mais precisas sobre o volume de recursos lavados que circulam internacionalmente. Todavia, sabe-se que suas cifras são extremamente elevadas. (COAF, 2001)

Mais importante ainda do que conhecer o montante de dinheiro lavado seria conhecer o montante de recursos desviados pelo que a lei brasileira chama de crimes antecedentes que estariam sujeitos a retornarem ao sistema legal através da reciclagem destes ativos. Para o objetivo deste trabalho consideraremos as estimativas de quanto nos custa o crime de corrupção. Entretanto, vale ressaltar que além do custo do crime em si devemos somar o custo de preveni-lo e combatê-lo, levando-se em conta que há um *tradeoff* entre combate e redução do crime.

6.1 - Os custos da Corrupção

Estimativa do economista Gonçalves da Silva aponta que o impacto da corrupção nas contas públicas corresponde a R\$ 1,93 trilhão, o equivalente a 0,5% do PIB (para o ano de 2005). O

cálculo confronta os índices de percepção da corrupção mundial divulgados pela Transparência Internacional com os índices de produtividade nacional (deduzidos os custos ocultos de transação, que ele chama de "custos de despachante").

A corrupção consome R\$ 9,68 bilhões por ano do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, isto é, quase a metade dos R\$ 20 bilhões que representam o total de investimentos previstos no orçamento federal de 2006. Com o valor subtraído anualmente dos cofres públicos municipais, estaduais e federais, seria possível construir 538 mil casas populares, que poderiam propiciar moradia de boa qualidade a 2,1 milhões de brasileiros.

Dados do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) indicam que mais de US\$ 1 trilhão é pago em subornos em todo o mundo, contribuindo para o aumento da pobreza global, atrapalhando o desenvolvimento e afugentando investimentos.

6.2 – Os custos da prevenção e do combate

Esta seção faz uma pequena análise sobre os custos dos setores obrigados com controles internos e gerenciamento do risco de imagem e reforça a idéia de um modelo que avalie todos os custos com os benefícios esperados.

Os custos do combate à lavagem de dinheiro vêm crescendo para bancos de todas as partes do mundo, devido à necessidade de recrutamento de funcionários adicionais e instalação de sistemas de tecnologia para detecção de transações suspeitas. Um estudo feito pela KPMG Foresinc junto a 224 bancos de 55 países constatou que os gastos dos bancos com sistemas de detecção e prevenção à lavagem de dinheiro aumentaram 58% nos últimos três anos devido principalmente ao monitoramento de transações e aos custos com treinamento de pessoal. Apesar das sofisticadas tecnologias de monitoramento existentes para a detecção de transações criminosas, 97% dos bancos disseram-se dependentes da vigilância de seus funcionários para monitorar e identificar atividades suspeitas. Além disso, para algumas instituições não se pode simplesmente comprar um sistema e esperar que tudo funcione automaticamente, deve-se ajustá-lo constantemente o que requer muita intervenção humana. Isto decorre das especificidades de cada instituição, dados seus nichos de mercado ou seus produtos. (www.lavadodinero.com)

Na América do Norte e em alguns países do Oriente Médio, os gastos subiram 70% ou mais no período. Os custos vêm crescendo como resultado do aumento das pressões das autoridades reguladoras para que os bancos impeçam a lavagem de dinheiro estimada em US\$ 1 trilhão. Mais de

70% dos bancos pesquisados pela KPMG disseram que o número de relatos de atividades suspeitas aumentou. (idem)

Para minimizar os custos decorrentes de novos controles internos as instituições obrigadas podem utilizar um modelo de detecção e prevenção baseado no risco. Ao adotar tal enfoque os governos e instituições identificam e avaliam a geografia, a linha de negócios, o produto e outras ameaças a fim de alocar seus recursos anti-lavagem nos riscos relativamente maiores. (idem)

Deve-se considerar ainda que muitos dos setores obrigados encontram-se na fase inicial da instauração de procedimentos antilavagem, o que leva a crer que há muito espaço para a majoração dos custos.

6.3 - Os custos da Prevenção à lavagem de dinheiro no BACEN.

O Banco Central do Brasil possui um sistema de gerenciamento de custos de todas as suas atividades. O quadro abaixo apresenta um resumo dos custos com prevenção e lavagem de dinheiro nos departamentos do BACEN que tratam o assunto direta ou indiretamente. O intuito de apresentar este quadro é exemplificar o que poderia ser feito nos diversos órgãos envolvidos com o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro com a finalidade de medir e unificar os controles e atividades para que as ações se tornem mais sólidas e efetivas e possa se medir os custos de forma padronizada, melhorando as ferramentas de gestão.

A centralização destes dados faz-se necessária tendo em vista que analisado isoladamente o papel do BACEN pode parecer diminuído tendo em vista que todo este custo resultou apenas em 27 processos administrativos em dez anos de vigência da lei. Deve-se alertar que a ação punitiva do BACEN restringe-se a esfera administrativa no tocante a inexistência ou fragilidade detectada nos controles internos das instituições por ele fiscalizadas. Todavia quando verificamos as comunicações ao COAF provenientes das instituições fiscalizadas pelo BACEN pode-se notar o papel fundamental que o Banco Central exerce nesta atividade.

Além disso, muito da atuação de outros órgãos, tais como, o Ministério Público ou a Polícia Federal se originam ou se apóiam em informações geradas e geridas pelo BACEN e sua fiscalização que com a força lei pode também multar as instituições que não prestam informações e o faz de maneira equivocada ou intempestiva, o que garante a boa qualidade da informação registrada neste órgão. Estes reforçam a necessidade da ação coordenada e conjunta dos diversos órgãos e de um sistema que harmonize as informações dispersas entre eles.

O quadro a seguir mostra um resumo dos custos administrativos suportados pelo BACEN referente à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e sua evolução nos últimos anos (observação: alguns setores deixaram de arcar com custos ou passaram a tê-los devido a reestruturações internas nas atividades do BACEN).

Diretoria Ação	Unidade Ação	Ação (Atividade/Projeto)	2004	2005	2006	2007
			Custo R\$1	Custo R\$1	Custo R\$1	Custo R\$1
DIFIS	DECIC	Decidir sobre a instauração de PA's nos casos provenientes de ilícitos cambiais de natureza financeira e de lavagem de dinheiro		269	90	
		Desenvolver estudos na área de ilícitos cambiais e financeiros e acompanhar discussões patrocinadas por organismos internacionais relacionadas à prevenção de lavagem de dinheiro		85.526	261.306	309.980
		Examinar a aderência das instituições financeiras às normas relativas à lavagem de dinheiro		686.791	2.745.180	3.253.747
		Programar e coordenar os trabalhos de verificação nas instituições financeiras dos controles internos implementados p/ prevenção e combate à lavagem de dinheiro		487.871	1.274.553	1.128.807
		Total		1.260.457	4.281.128	4.692.535
	DECIF	Decidir sobre a instauração de PA's nos casos provenientes de ilícitos cambiais de natureza financeira e de lavagem de dinheiro	179.224	71.150		
		Desenvolver estudos na área de ilícitos cambiais e financeiros e acompanhar discussões patrocinadas por organismos internacionais relacionadas à prevenção de lavagem de dinheiro	148.879	96.548		
		Examinar a aderência das instituições financeiras às normas relativas à lavagem de dinheiro	1.141.759	686.792		
		Programar e coordenar os trabalhos de verificação nas instituições financeiras dos controles internos implementados p/ prevenção e combate à lavagem de dinheiro	278.911	463.842		
		Total	1.748.772	1.318.332		
	DESUC	Examinar a aderência das instituições financeiras às normas relativas à lavagem de dinheiro				139.311
		Programar e coordenar os trabalhos de verificação nas instituições financeiras dos controles internos implementados p/ prevenção e combate à lavagem de dinheiro				64.290
		Total				203.601
	Total		1.748.772	2.578.790	4.281.128	4.896.136
	SECRE	SECRE_C RSFN	Julgar processos administrativos em última instância administrativas de ilícitos cambiais e financeiros (evasão de dinheiro/lavagem de dinheiro)	110.147	137.702	256.174
Total			110.147	137.702	256.174	209.550
Total			110.147	137.702	256.174	209.550
Total		1.858.919	2.716.492	4.537.303	5.105.686	

6.4 - Os Benefícios e os Resultados Obtidos

O volume anual de comunicações recebidas pelo COAF dos setores obrigados cresceu, de 1998 a 2007, mais de 100.000%, fruto do trabalho integrado que realiza com o Banco Central, a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados e a Secretaria de Previdência Complementar. Sobre este aspecto, o COAF ressalta o importante papel do setor privado, responsável pelo envio de informações ao órgão, para o bom funcionamento do sistema de prevenção e

combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Se por um lado existem segmentos econômicos que têm se esforçado para cumprir com seu papel, lamentavelmente outros ainda não demonstraram engajamento nesse esforço internacional. (COAF, Relatório de Atividades 2007)

De acordo com dados do COAF, 98% das comunicações feitas ao órgão são oriundas do segmento financeiro, o que demonstra a importância da contribuição deste segmento para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro. O COAF destaca o importante papel do Banco Central do Brasil como órgão fiscalizador do sistema financeiro, na expedição de normas e na fiscalização dos bancos, o que tem contribuído significativamente para o efetivo engajamento da maioria das instituições financeiras no tema. (COAF, Relatório de Atividades, 2006)

Durante o período de 2003 a 2007, o Poder Judiciário bloqueou cerca de R\$ 61,6 milhões em contas-correntes e previdências privadas pertencentes a pessoas investigadas por crimes de lavagem de dinheiro ou crimes conexos. As ordens de bloqueio tomaram por base Relatórios de Inteligência produzidos pelo COAF a partir de comunicações dos setores obrigados (bancos e entidades de previdência fechada). O êxito alcançado no bloqueio de recursos, traduzido pelo montante bloqueado, expressa a integração existente entre os diversos atores do processo de combate à lavagem de dinheiro, quais sejam o COAF, os setores econômicos obrigados, as autoridades de fiscalização e repressão, o Ministério Público e o Poder Judiciário. (COAF, Relatório de Atividades, 2007)

O intercâmbio se dá quando as autoridades que conduzem investigações fornecem ao COAF informações que permitem estabelecer relações com as comunicações de movimentações financeiras recebidas dos setores obrigados que compõem a base de dados do órgão. (idem)

Os setores obrigados a comunicar vêm demonstrando uma participação mais efetiva na prevenção à lavagem de dinheiro fator fundamental para o avanço dos instrumentos de prevenção e controle, tendo como maior beneficiária a sociedade, pelo aumento na segurança, e os próprios setores econômicos, pela qualificação das suas carteiras de clientes, gerando-lhes melhores negócios. O crescimento do número de comunicações recebidas dos setores obrigados se deve à consolidação do trabalho de regulação desenvolvido pelo COAF em conjunto com o BACEN, CVM, SUSEP, SPC, bem como a conscientização dos segmentos obrigados. (idem)

O segmento bancário apresentou crescimento da ordem de 54% nas comunicações de operações atípicas e de 13% nas comunicações de operações em espécie, em relação ao ano de 2006.

Segmento	Qtde CA
Segmento Financeiro (Bancário)	1.003
Segmento de Valores Mobiliários	11
Segmento de Seguros e Previdência Privada	43
Segmento Imobiliário	6
Segmento de Factoring	17
Segmento de Cartões de Crédito	2
Segmento de Loterias e Sorteios	3
Total	1.085

Fonte: COAF

Cabe ressaltar a importância das comunicações deste segmento para o trabalho do COAF que em 2007, do total de casos abertos a partir de comunicações de setores obrigados, 92% foram oriundos deste segmento. (idem)

COMUNICAÇÕES DE OPERAÇÕES RECEBIDAS

1- Operações Atípicas	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
1.1 – Setores regulamentados pelo COAF							
Bingos	2.454	19	7	-	-	-	2.480
Bolsa de Mercadorias	1	-	-	-	-	-	1
Cartões de Crédito	101	88	4	3	-	70	266
Compra e Venda de Imóveis	2.287	619	630	750	747	1.736	6.769
Factoring	84	1	27	12.892	7.610	8.828	29.442
Jóias, Pedras e Metais Preciosos	9	-	1	-	-	4	14
Loterias e Sorteios	382	140	84	101	101	197	1.005
Objetos de Arte e Antiguidades	1	1	2	-	-	2	6
Transferências de Numerários	1	1	-	1	2	1.033	1.038
Subtotal	5.320	869	755	13.747	8.460	11.870	41.021
1.2 Setores com órgão regulador próprio							
Sistema Financeiro (Bacen)	12096	5405	7086	12589	10940	15842	63958
Seguros (SUSEP)	275	879	1169	2505	3100	112856	120784
Bolsas (CVM)	19	13	12	178	192	287	701
Fundos de Pensão (SFC)	9	2	28	105	201	721	1066
Subtotal	12399	6299	8295	15377	14433	129706	186509
Total de Operações Atípicas (1.1 + 1.2)	17.719	7.168	9.050	29.124	22.893	141.576	227.530
2- Operações em Espécie							
Sistema Financeiro (Bacen)	0	33358	76102	129489	171107	193788	603844
Total (1+2)	17.719	40.526	85.152	158.613	194.000	335.364	831.374

Fonte: COAF

7 – Os Desafios para o Combate à Lavagem de Dinheiro

Apesar dos progressos, resta ainda uma série de desafios a serem superados para a minimização deste tipo de crime. Num âmbito mais geral o desafio seria aperfeiçoar a regulamentação/legislação sem prejudicar as operações lícitas e a eficiência econômica como um todo, tanto nacional como internacionalmente. Um outro desafio seria conseguir um nível de cooperação global que envolvesse órgãos estatais de todos os países, assim como os dirigentes das instituições financeiras e seus funcionários e demais setores da economia.

No âmbito microeconômico também há diversos desafios. Inicialmente é preciso aumentar o nível de conhecimento das pessoas (empresários, dirigentes e funcionários) quanto às várias

possibilidades de lavagem de dinheiro. Pode-se lavar dinheiro em praticamente todos os setores econômicos e, como a fiscalização não é uniforme, os criminosos migram para setores menos fiscalizados e ou regulamentados. Este desconhecimento deixa a sensação de imunidade, ou seja, muitos acreditam não ser possível que suas instituições estejam sendo usadas para lavagem de dinheiro.

Outra dificuldade é desenvolver controles internos baratos, porém capazes de detectar, de forma eficiente, operações suspeitas em meio a milhões de transações diárias, para que sejam analisadas mais detalhadamente. Este problema decorre de fatores como a falta de preparo técnico e a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos para a detecção de operações atípicas tornando imprescindível a intervenção humana qualificada na análise. É o caso da definição de quais seriam as pessoas politicamente expostas e como supervisionar suas transações. Também se faz necessário atentar para ativos cujos preços são naturalmente voláteis que facilitam a ação delituosa, como, gado, imóveis, ações, obras de arte, passes de atletas etc. Disto decorre que as instituições se detêm muito nos limites quantitativos monetários legais, objetivamente estabelecidos, porém os criminosos também conhecem as normas que são públicas e conseguem ludibriar facilmente tais parâmetros. A participação das pessoas é fundamental porque, quando e se se conseguir um sistema ótimo, os criminosos acharão novos meios de lavar dinheiro e conseqüentemente os sistemas de controles deverão ser readequados.

Há ainda o conflito entre o interesse comercial e a detecção de operações atípicas. Os controles, para serem eficientes, necessitam de informações precisas sobre os clientes, o que pressupõe a exigência de que estes prestem vários esclarecimentos e apresentem documentos comprobatórios. Quando o cliente está solicitando crédito é fácil obter tais informações, porém não é nada simpático exigí-las quando se trata de credores. Por isso é importantíssimo que todas as instituições procedam no sentido de obter tais informações, caso contrário aquelas que o fizerem podem perder clientes para as que não o fazem. Têm-se também como obstáculo a dificuldade de se detectar operações suspeitas de pessoas físicas e jurídicas que atuam tanto de forma lícita como ilícita.

8 – Considerações Finais

Nesta seção serão reforçadas algumas posições expostas anteriormente neste artigo. A primeira idéia a fixar é a importância da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro no auxílio ao combate à corrupção. Em seguida destaca-se a relevância da cooperação internacional no combate a estes tipos de crimes. Como decorrência há a necessidade de se estabelecer um aparato legal, infralegal e institucional que sustente o trinômio legislação/fiscalização/punição e a importância de que haja ações coordenadas entre os diversos órgãos nacionais, tais como: Banco Central do Brasil,

Controladoria Geral da União, Ministério Público, Receita Federal do Brasil, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Comissão de Valores Mobiliários, Superintendências de Previdência Complementar e Privada, Poder Judiciário, Tribunal Superior Eleitoral, órgãos estaduais e municipais e Conselho de Controle de Atividade Financeira.

Um segundo grupo de conceitos fundamentais abrange a implantação de controles internos, tanto no setor privado como no público, como forma de identificar e rastrear as operações atípicas e suspeitas em geral e, mais especificamente, das pessoas politicamente expostas. Não se pode negligenciar o aumento dos custos concernentes a implementação da estrutura de controles internos, treinamento e ações exigidas na prevenção e combate à corrupção.

Finalmente, destaca-se a necessidade da coleta de dados estatísticos padronizados entre as instituições envolvidas a fim de constituir séries temporais e de *cross section* que possibilitem a construção e a utilização de modelos econométricos que alimentem e possibilitem aperfeiçoar o esboço de modelo proposto neste artigo com o intuito de guiar a formulação de políticas públicas e até mesmo ajustar os diplomas legais para o combate à corrupção, levando-se em conta seus custos e benefícios à sociedade.

9 – Bibliografia

- ABED, G., DAVOODI, H. Corruption, Structural reforms and Economics Performance in the Transition Economies. IMF Working Paper, WP 00/132. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000.
- BECKER, G. (1968) Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*. Vol. 76, pp. 175-209.
- BID. Libertar o crédito. Relatório 2005. Ed. Campus. Rio de Janeiro. 2006.
- BURDETT, K., Lagos, R and Wright, R. (1999). Crime, Inequality and Unemployment. London School of Economics, university of Essex, and University of Pennsylvania, mimeo.
- Carta-circular Bacen 2826/98.
- Carta-circular Bacen 3098/98.
- Circular Bacen 2852/98.
- CERQUEIRA, D. e LOBÃO, W. Determinantes da Criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 47, nº 2, 2004. pp 233-269.
- COAF. 100 Casos de Lavagem de Dinheiro. 2001.
- Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Presidência da República

FIANNI, R. Teoria dos Jogos: para cursos de Administração e Economia. Rio de Janeiro. Elsevier. 2004.

JORDÃO, Rogério P., Crime Quase Perfeito: corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000.

LEI nº 9.613, de 3 de março de 1998.

MANKIW. G. Introdução à Economia. Ed. Thomson. São Paulo. 2005.

MEDRONI, Marcelo B., Crime de Lavagem de Dinheiro. Ed. Atlas. São Paulo. 2006.

NAÍM, M. Ilícito. Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro. 2006.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

RAPOPORT, A. Lutas, jugos e debates. Brasília. Ed. UNB. 1998.

STRANGE, Susan. Dinero Loco. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona (ESP). 1999.

TANZI, V., DAVOODI, H. Corruption, Public Investment and Growth. IMF Working Paper, WP 97/139. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Oct. 1997.

VIAPIANNA, L. T. Economia do Crime. Ed AGE. Porto Alegre. 2006.

www.bcb.gov.br

www.coaf.fazenda.gov.br

www.cvm.gov.br

www.fraudes.org

www.lavadodinero.com

www.mpas.gov.br

www.susep.gov.br