

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JARDEL SCHETTINO CAETANO

As políticas brasileiras de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro: um estudo sobre a *compliance* do Brasil ao regime internacional (1998-2016)

Niteroi

2019

JARDEL SCETTINO CAETANO

As políticas brasileiras de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro: um estudo sobre a *compliance* do Brasil ao regime internacional (1998-2016)

Versão original

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política; como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora:

Prof. Roberta Rodrigues Marques da Silva

Coorientador:

Prof. Fernando Roberto de Freitas Almeida

Niterói

2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C127p Caetano, Jardel Schettino
As políticas brasileiras de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro : um estudo sobre a compliance do Brasil ao regime internacional (1998-2016) / Jardel Schettino Caetano ; Roberta Rodrigues Marques da Silva, orientadora ; Fernando Roberto De Freitas Almeida, coorientador. Niterói, 2019.
119 p.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2019.m.09426317651>

1. Paraísos Fiscais. 2. Lavagem de Dinheiro. 3. Regimes Internacionais. 4. Política Brasileira. 5. Produção intelectual. I. Rodrigues Marques da Silva, Roberta, orientadora. II. De Freitas Almeida, Fernando Roberto, coorientador. III. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. IV. Título.

CDD -

JARDEL SCHETTINO CAETANO

As políticas brasileiras de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro: um estudo sobre a *compliance* do Brasil ao regime internacional (1998-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política; como requisito para a obtenção do título de mestre.

Niterói, agosto de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Roberta Rodrigues Marques da Silva (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida (Coorientador)
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dra. Lorena Granja Hernandez
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Dedico este trabalho a todos os
brasileiros, para que possamos
compreender melhor o Brasil e
contribuir para o seu desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

À minha família. Ao meu pai, Geraldo Nei, à minha mãe, Célia Helena e ao meu irmão, Jarbas. Vocês são meu alicerce e minha força em todos os momentos.

Aos meus amigos Pedro Pinheiro, Karina Freire, Tiago Ferreira, Alan Cardozo, Diogo Pereira, Gustavo Cravo, Fábio Medina, Gidalte Lúcio, André Yanes, Paola Martins e Caio Guimarães, por terem sido amigos e companheiros mais que especiais, e por terem me ajudado nos momentos em que precisei.

À minha orientadora, Prof. Roberta Rodrigues, por ter acreditado no meu trabalho e aceitado me orientar, mesmo faltando pouco tempo para o fim do mestrado.

Ao meu coorientador, Prof. Fernando Almeida, por toda a amizade de sempre e pelas inúmeras contribuições para o meu crescimento como acadêmico e como ser humano.

À Prof. Lorena Granja, por ter aceitado compor a minha banca de defesa da dissertação.

Aos Profs. Ana Paula Tostes e Marcial Suarez, por terem aceitado compor a minha banca de defesa do projeto e pelas interessantes sugestões que ajudaram a enriquecer a pesquisa.

Ao Prof. Carlos Sávio, por ter me ajudado no preparo para o processo seletivo deste programa de mestrado e pelas ótimas conversas sobre política.

À minha ex-chefe Luciana Almeida, por ter me incentivado a fazer esse mestrado e por ter sido compreensiva em diversos momentos.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, em especial ao meu colega e amigo Marcos Soares, por ter me ajudado com uma boa ideia em um momento de desânimo.

RESUMO

Essa dissertação tem por objetivo estudar as políticas de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro implementadas pelo Brasil durante do período 1998-2016, em conformidade ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. O crime de lavagem de dinheiro, muitas vezes facilitado pelas vantagens oferecidas pelos paraísos fiscais, é uma prática de difícil enfrentamento, uma vez que a complexidade das operações e as brechas legais deixadas pelos países são aproveitadas para que esses ilícitos fiquem impunes. Ao longo dos anos, um conjunto de normas e instituições internacionais foi desenvolvido com o objetivo de combater esses delitos e dificultar a atuação dos paraísos fiscais. Formou-se, a partir disso, um regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, que busca difundir suas regras e valores entre os Estados. O Brasil buscou aderir a esse regime e demonstrou esforçar-se para aumentar sua *compliance* (conformidade) às regras do regime, sendo, inclusive, avaliado por instituições internacionais que reportaram os avanços legais e institucionais do país. Todavia, observou-se que as políticas brasileiras “antilavagem” não estavam apresentando resultados satisfatórios, mesmo após o país ter alcançado o reconhecimento internacional pelo aumento da sua *compliance*. Esta pesquisa pretende observar as mudanças institucionais realizadas pelo país em conformidade às regras do regime internacional e tentar entender o pouco sucesso dessas políticas.

Palavras-chave: Brasil, Lavagem de Dinheiro, Paraísos Fiscais, Regimes Internacionais

ABSTRACT

This dissertation aims to study the policies to combat tax havens and money laundering implemented by Brazil during the period 1998-2016, in accordance with the international anti-money laundering regime. Money laundering crime, often facilitated by the advantages offered by tax havens, is a difficult practice to deal with, as the complexity of operations and the legal loopholes left by countries are harnessed to make these illicit go unpunished. Over the years, a set of international norms and institutions have been developed to combat these crimes and make it difficult for tax havens to act. From this, an international anti-money laundering regime was formed, which seeks to spread its rules and values among states. Brazil sought to adhere to this regime and demonstrated its efforts to increase its compliance with the rules of the regime, including being evaluated by international institutions that reported the country's legal and institutional advances. However, it was observed that Brazilian “anti-wash” policies were not presenting satisfactory results, even after the country had achieved international recognition by increasing its compliance. This research aims to observe the institutional changes made by the country in accordance with the rules of the international regime and try to understand the little success of these policies.

Keywords: Brazil, Money Laundering, Tax Havens, International Regimes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. PARAÍSO FISCAL E LAVAGEM DE DINHEIRO: CONCEITO, ORIGEM E MODOS DE ATUAÇÃO ..7	
1.1 Paraísos fiscais e lavagem de dinheiro: uma questão conceitual	10
1.2 O percurso histórico dos paraísos fiscais e o seu encontro com a prática da lavagem de dinheiro	20
1.3 Crises contemporâneas e o combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro	25
2. O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO	29
2.1. Regimes internacionais: um balanço teórico.....	29
2.2 O funcionamento do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e a questão da <i>compliance</i> (conformidade).....	35
2.3. O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro: principais instituições internacionais.....	43
3. A <i>COMPLIANCE</i> DO BRASIL AO REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO (1998-2016).....	54
3.1 A criação da “Lei Antilavagem” e seus desdobramentos durante o Governo Fernando Henrique (1998-2002)	55
3.2 A continuidade da busca por <i>compliance</i> durante o Governo Lula (2003-2010).....	74
3.3 As ampliações da “Lei Antilavagem” e a “CPI do HSBC” durante o governo Dilma (2011-2016)	81
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	99
ANEXOS	105

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo realizar um estudo acerca das políticas de combate à lavagem de dinheiro no Brasil e o seu nível de *compliance* ao regime internacional de mesmo tema, observando em especial as medidas de enfrentamento à atuação dos paraísos fiscais, durante o período de 1998 a 2016. O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro abarca um conjunto de instituições e de normas que se desenvolveram, no período estudado, a partir das necessidades dos Estados de combater tanto o crime de lavagem como os ilícitos a ele relacionados. À medida que novos desafios e novas práticas delituosas surgiam, também novas normas e instituições internacionais eram criadas, com o intuito de munir o regime de instrumentos mais eficazes para enfrentar esses ilícitos. Essas inovações das normas internacionais, por sua vez, passavam a ser difundidas por atores que compõem esse regime, como as organizações internacionais, e passavam a se refletir na institucionalidade interna dos Estados que se comprometiam a engajar-se na busca por *compliance* (conformidade) ao referido regime. (ANSELMO, 2013)

A lavagem de dinheiro é um tipo de crime que geralmente não ocorre sozinho, pois é precedida de outra atividade delituosa que se utiliza da lavagem como uma ferramenta para ocultar a origem ilícita dos recursos provenientes desses delitos. Entre as atividades criminosas mais comuns que se utilizam da lavagem de dinheiro estão o crime de corrupção, de tráfico de drogas, tráfico de armas, o crime organizado e a atuação de grupos terroristas. Os países de tributação favorecida (outro nome dado aos paraísos fiscais) são muitas vezes utilizados pelos grupos criminosos para lavar e ocultar os recursos provenientes de suas atividades ilícitas. Isso ocorre devido às facilidades tributárias e de sigilo bancário oferecido por esses países. Como o crime de lavagem possui um escopo muito amplo, envolvendo operações financeiras complexas, diversos tipos de crimes, em muitos casos, passando por diversos países diferentes para se aproveitar das brechas legais, optou-se por focar este estudo no combate à lavagem de dinheiro como forma de dificultar ou impedir essas atividades ilícitas realizadas em paraísos fiscais. (PINTO, 2007)

Ainda assim, é necessário observar que, por ser um crime complexo e conectado a outros ilícitos, muitas vezes é difícil desassociar a lavagem de dinheiro dos

demais delitos que o acompanham. Desta forma, tentar-se-á estabelecer como foco o combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, porém sem desprezar a existência de outros ilícitos conexos. Ademais, como será visto ao longo deste trabalho, muitas vezes o combate a esses outros delitos ligados à lavagem de dinheiro é um dos motivos para o avanço da criação de normas internacionais de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro, e que acabam por se refletir na legislação doméstica dos países, em especial à do Brasil, país a ser estudado nesta pesquisa. Isso ocorre, principalmente, devido aos compromissos internacionais assumidos pelo país e sua busca por entrar em conformidade ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. (VASCONCELOS, 2015)

Ao se focar nas mudanças legislativas e institucionais ocorridas no Brasil, este estudo buscará contribuir para a compreensão da relação entre as normas e instituições que compõem o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e os esforços do Brasil para entrar em conformidade a esse regime. O enfrentamento à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais no país se constitui como uma política pública em que um emaranhado de instituições públicas e de instrumentos normativos foi criado e/ou modificado para viabilizar a investigação, a criminalização e a punição destes delitos. (ROMANTINI, 2003)

Observa-se o esforço das instituições brasileiras para entrar em conformidade às normas internacionais com as quais o Brasil viria a se obrigar ao longo do período estudado. Ao se analisar as alterações legislativas e institucionais, buscar-se-á estabelecer paralelos entre as normas internacionais e as normas internas ou mudanças institucionais criadas a partir do esforço do país de se alcançar a *compliance* ao regime internacional. Ademais, será observado se de fato a conformidade às regras internacionais seriam suficientes para que as políticas de combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais alcançassem resultados relevantes no país, ou se as limitações no arcabouço institucional doméstico representariam um entrave para a consecução bem-sucedida dessas políticas, mesmo havendo alto nível de *compliance*. (VASCONCELOS, 2015)

A opção por estudar esse fenômeno no Brasil se dá pelo fato de que o país, mesmo apresentando uma série de problemas internos, recebeu reconhecimento internacional pelos seus esforços em aumentar sua *compliance* ao regime de combate à lavagem de dinheiro. Em primeiro lugar, pode-se mencionar que o Brasil era visto como um foco internacional de lavagem de dinheiro, pois apresentava uma economia

complexa e um sistema financeiro desenvolvido, porém contava com uma legislação “antilavagem” pouco avançada, o que facilitaria que esse ilícito ocorresse, em muitos casos, de forma impune. Em segundo lugar, a localização geográfica do país, vizinho de países conhecidos por serem grandes produtores de drogas, sendo o Brasil também muitas vezes utilizado como rota para a “exportação” dessas substâncias para outras regiões do mundo, tornando-o, portanto, um alvo fácil da lavagem de dinheiro advinda dessa atividade delituosa. Por fim, pode-se afirmar que o Brasil era visto como um país emergente, situado na periferia do sistema capitalista e, portanto, não teria solidez institucional semelhante à dos países centrais para implementar políticas antilavagem com eficácia, dada sua estrutura de fiscalização e persecução ainda bastante deficiente. (ROMANTINI, 2003)

Contudo, no período estudado, o país demonstrou interesse em comprometer-se com as regras e organismos que compõem o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Mais que um simples compromisso internacional, o Brasil deu diversos sinais do seu esforço para que a legislação interna e as instituições públicas entrassem em conformidade às regras e princípios defendidos no âmbito internacional. O país também se submeteu a avaliações de entes internacionais, como o GAFI ¹, para que fossem identificados os avanços e as deficiências de sua política antilavagem, com o intuito de receber o reconhecimento internacional pelos progressos realizados e também para buscar melhorar os pontos ineficientes de sua institucionalidade, visando a aumentar sua *compliance*. Após essas avaliações, como forma de reconhecimento pelos avanços alcançados, o Brasil foi convidado para participar como membro efetivo dessas instituições, a exemplo do GAFI, e uma vez filiado a elas, demonstrou engajamento na participação de foros de discussões para a melhoria das regras internacionais e para a cooperação com outros países. (VASCONCELOS, 2015)

Dessa forma, o país representa um relevante caso a ser estudado, dadas as dificuldades que apresentava e o grau de *compliance* e reconhecimento internacional a que chegou. Cabe ressaltar, todavia, que não necessariamente a conformidade às regras internacionais será uma garantia do bom funcionamento das instituições, nem do sucesso nos resultados dessas políticas. É possível que, mesmo cumprindo as regras internacionais e aplicando-as no âmbito interno, um país demonstre resultados abaixo do esperado, se comparado ao seu nível de *compliance*. Isso pode ocorrer por diversos

¹ Grupo de Ação Financeira Internacional, entidade internacional responsável por desenvolver diretrizes de combate à lavagem de dinheiro e ilícitos conexos

motivos, como a falta de recursos para financiar as atividades próprias dessas políticas, a ausência de um conjunto de instituições que desempenhe propriamente essas funções, a morosidade, ineficiência e desorganização dessas instituições, etc. (Ibid, 2015)

Essa constatação conduz à hipótese que será testada nesta pesquisa, a saber: Apesar do razoável nível de *compliance* do Brasil às regras do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, o país não alcançou resultados adequados na implementação dessa política devido ao desempenho insatisfatório das instituições domésticas.

A metodologia usada será a pesquisa bibliográfica, utilizando autores de Direito e das Relações Internacionais, como Edson Pinto, Charles Tilly, Gabriel Zucman, Loretta Napoleoni, Márcio Barbosa e Adriano Anselmo, para explicar o fenômeno da lavagem de dinheiro e dos paraísos fiscais. Em um segundo momento, será abordado o tema dos regimes internacionais e da *compliance*, utilizando a teoria de autores das relações internacionais e da ciência política, como Oran Young, Beth Simmons, Robert Keohane, Stephen Krasner, Abram Chayes, Antonia Chayes e Ronald Mitchell. Essa pesquisa optou por utilizar a teoria desenvolvida conjuntamente por esses três últimos autores ao desenvolver o estudo de caso do terceiro capítulo, por eles focalizaram a questão doméstica da implementação dos regimes internacionais, o que será útil para explicar o fenômeno da *compliance* no caso brasileiro. Por fim, para discorrer sobre a relação entre o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro e as mudanças institucionais ocorridas no Brasil visando o aumento da *compliance*, serão utilizados autores da área de ciência política, direito e relações internacionais, como Letícia Teixeira, Douglas Vasconcelos, Luiz Corrêa e Gerson Romantini. Esses autores serão utilizados para explicar os pontos principais do conteúdo dos tratados internacionais e legislação doméstica brasileira a serem estudados, mas sempre que necessário, será recorrida à fonte primária desses documentos para complementar os dados analisados nessa pesquisa.

No primeiro capítulo desta pesquisa, será trabalhado o conceito de paraísos fiscais e sua relação com o crime de lavagem de dinheiro, buscando-se compreender como as facilidades financeiras e bancárias oferecidas por esses países contribuem para o acobertamento do crime de lavagem de dinheiro globalmente. Também será feita uma breve contextualização histórica acerca do surgimento dos países de tributação favorecida, em razão do crescimento da tributação na Europa pós-Guerra e como esse fenômeno se difundiu mundialmente até a atualidade. Também será explicada como a

tributação promovida pelos Estados se relaciona com a temática da Ciência Política, tentando-se demonstrar a relevância desse assunto para a compreensão da própria atuação dos Estados.

No segundo capítulo, será feita uma breve discussão teórica a respeito do conceito de regimes internacionais, tentando-se identificar os principais elementos que os compõem, como as regras, os princípios e as instituições, bem como a sua relação com os Estados e as entidades domésticas e internacionais. Em seguida, será feito também um balanço teórico acerca do tema da *compliance* (conformidade), buscando-se identificar os principais fatores que explicam os esforços empenhados pelos Estados para se adequarem no âmbito doméstico às normas internacionais, com vistas a entrarem em conformidade com os regimes internacionais. Ainda dentro dessa temática, será discutida a possibilidade de se identificar ou mensurar a presença e/ou ausência da *compliance* de um Estado a um regime internacional, e como se daria a inserção das regras desse regime na institucionalidade interna dos Estados. Também serão observados os mecanismos utilizados para garantir e/ou aumentar o nível de *compliance* entre os membros de um regime internacional. Por fim será feita uma breve observação acerca das principais instituições e normas internacionais que compõem o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, tendo em vista a sua relação com a atuação dos paraísos fiscais.

O terceiro capítulo tratará de compreender a inserção do Brasil no regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, durante o período que vai de 1998 a 2016. A opção por esse recorte temporal se justifica pelo fato que em 1998 foi criada a primeira lei que trataria especificamente do combate à lavagem de dinheiro no Brasil; e em 2016 se encerraria a chamada “CPI do HSBC”, uma das mais importantes ações públicas desse período no enfrentamento dos paraísos fiscais no país. Nesse capítulo, buscar-se-á identificar as primeiras obrigações internacionais contraídas pelo país e sua relação com a criação da “Lei Antilavagem”² e com as demais mudanças institucionais que deram início à incipiente política de enfrentamento aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro no Brasil. Essas mudanças na legislação e na institucionalidade interna do país que visavam o aumento da *compliance* do país ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro serão interpretadas a partir da teoria desenvolvida por Abram Chayes, Antonia Chayes e Ronald Mitchell, como comentado anteriormente. Também

² Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998

serão comentadas as avaliações realizadas pelo GAFI no Brasil e os esforços do país em se adequar às normas internacionais, bem como sua participação nos organismos e foros internacionais que tratam desse tema. Por fim, serão observadas as ampliações mais recentes da política antilavagem no Brasil, buscando-se fazer um balanço entre a *compliance* do país e os resultados alcançados na consecução dessa política.

Após essas discussões, será realizada a Conclusão desta pesquisa, em que serão retomados os principais assuntos abordados por esse trabalho, bem como as considerações acerca da hipótese a ser provada nesta dissertação.

1. PARAÍÇOS FISCAIS E LAVAGEM DE DINHEIRO: CONCEITO, ORIGEM E MODOS DE ATUAÇÃO

O termo “paraíso fiscal”, da forma como é utilizado na atualidade, é um conceito relativamente novo, tendo sido mais comumente empregado só a partir do século XX. Apesar disso, não se trata de um fenômeno social recente, havendo registros de atividades a ele relacionadas desde a Grécia antiga, onde os mercadores da época estocavam seus produtos em ilhas próximas a Atenas, para escapar da taxaço sobre importação e exportação. Outro registro histórico importante se deu em Flandres, nos séculos XVI e XVII, cujos portos cobravam um mínimo de tributos, se comparados a outros centros comerciais europeus da época. No contexto atual, a Suíça é considerada o mais antigo paraíso fiscal moderno (PINTO, 2007).

Nos noticiários em todo o mundo, é notável a recorrência com que são reportados escândalos envolvendo paraísos fiscais e lavagem de dinheiro. Quase sempre relacionados a denúncias de corrupção, sonegação e ilícitos de todo tipo, os paraísos fiscais, também chamados de países com tributação favorecida, são geralmente Estados soberanos ou territórios a eles vinculados que oferecem vantagens tributárias e proteção especial ao sigilo bancário, em variados graus, a pessoas físicas e grupos empresariais. Fornecendo serviços diversos aos seus clientes, seja para práticas lícitas como a elisão fiscal ou fuga da bitributação internacional, seja para práticas ilícitas como a lavagem de dinheiro com vistas a acobertar diversos atos criminosos a nível local e global, os paraísos fiscais representam um desafio para o mundo contemporâneo e para a segurança internacional (PINTO, 2007).

Conforme elucida Vasconcelos (2015), a expressão paraíso fiscal possui grande notoriedade na cobertura que os meios de comunicação fazem da política e nas matérias investigativas, porém por detrás da sua condição de fenômeno social em “sua aparente simplicidade cognitiva, há, todavia, uma conjunção de atos e procedimentos que tornam [as concepções de paraíso fiscal] fenomenologicamente complexas” (VASCONCELOS, 2015, p. 5). De um modo mais geral, entende-se paraísos fiscais são “assim chamados por praticarem padrões diferenciados de tributação e sigilo fiscal para operações bancárias” (AFFONSO *et al*, 2014, p. 127).

O esforço geral deste estudo consiste em entender as formas com que o Estado brasileiro administra suas políticas de combate aos paraísos fiscais e lavagem de dinheiro, à luz das políticas existentes no cenário internacional. Justamente por isso, para os propósitos deste trabalho, o crime de lavagem de dinheiro apresenta-se como ponto de análise relevante, uma vez que os paraísos fiscais serão estudados da perspectiva dos crimes financeiros. Pretende-se pensar o combate aos paraísos fiscais e a lavagem de dinheiro como política pública no contexto brasileiro e encará-la como item relevante na justiça internacional, quando da análise das políticas internacionais de combate aos paraísos fiscais. Importante ressaltar que um estudo que investiga a prática do paraíso fiscal com tal objetivo terá de avaliar um crime estreitamente ligado ao primeiro: a prática da lavagem de dinheiro.

“Como restou evidenciado, a estrutura internacional de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro tem-se ampliado constantemente, de forma que a integração entre organismos internacionais e nações é ferramenta fundamental no combate a esse tipo de criminalidade que tem na transnacionalidade uma de suas características mais evidentes.” (ANSELMO, 2010, p. 370)

A abordagem que será realizada busca compreender o surgimento do paraíso fiscal de modo a fornecer também a dimensão histórica e social deste fenômeno, passo imprescindível para uma análise das instituições políticas de combate aos paraísos fiscais brasileiros à luz das políticas internacionais. Nesse sentido, o pressuposto desta investigação é o de que as instituições influenciam significativamente o comportamento dos atores políticos.

Ainda de acordo com esse raciocínio, no panorama geral da análise, procuraremos relacionar os processos apresentados no primeiro capítulo ao conteúdo dos tratados internacionais que serão desenvolvidos posteriormente, por um lado, assim como localizar as medidas tomadas pelas instituições políticas, de outro. Em suma, a “premissa básica [da perspectiva ora adotada] é a ideia de que, para usar expressões consagradas, as “instituições importam” decisivamente na produção dos resultados políticos” (PERES, 2008, p. 84). Nesse contexto entende-se por instituições políticas no plano nacional as legislações brasileiras e respectivos órgãos responsáveis, juntamente com as principais políticas públicas por eles promovidas (ainda que essas últimas não constituam instituições por si só). Ao passo que no contexto internacional serão compreendidas como instituições políticas os tratados internacionais e as práticas

adotadas pelo Estado, tanto quando estes constituem paraísos fiscais, quanto quando formulam políticas de combates aos mesmos. As instituições políticas “moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política” (PERES, 2008, p. 65).

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é preliminarmente oferecer dimensões mais amplas do que são os paraísos fiscais e de como eles se relacionam com a lavagem de dinheiro tanto do ponto de vista conceitual quanto de uma perspectiva histórica. Na sequência desse esforço será possível realizar uma avaliação mais precisa acerca dos tratados internacionais sobre o tema e, posteriormente, situar a realidade institucional brasileira tendo como quadro geral as políticas internacionais. Conforme esclarece Zucman, “a eclosão da evasão fiscal também foi possibilitada pela transformação das formas da fortuna” (ZUCMAN, 2014, p. 21). Com base neste pressuposto, o capítulo também vai realizar uma apresentação histórica da punição ao crime da lavagem de dinheiro e da repercussão internacional das primeiras práticas desse tipo de crime.

Este capítulo se organiza da seguinte forma: na primeira seção será apresentado um debate conceitual sobre o paraíso fiscal, chamando atenção para a ausência de critérios unificados, tanto nas instituições internacionais e nacionais, o que dificulta um enquadramento comum dos paraísos fiscais. Também será apresentada uma discussão sobre as concepções dos fenômenos presentes na academia. Na segunda seção do capítulo pretende-se apresentar um panorama histórico de recorte que se inicia no século XX, com o intuito de buscar compreender como emerge o fenômeno que ficou conhecido na contemporaneidade como os famosos paraísos fiscais. Em paralelo a esta trajetória, será demonstrado como grupos criminosos vão se valer de uma conjuntura favorável de globalização da economia e dos benefícios ofertados pelos paraísos fiscais para usá-los como locais adequados para seus crimes. Na terceira seção haverá uma continuidade da narrativa histórica, dessa vez voltada a episódios de crises globais mais recentes – crise na Ásia e a crise de 2008. O objetivo é compreender de que forma as crises globais se relacionam com o debate sobre os paraísos fiscais no cenário atual de economia global.

1.1 Paraísos Fiscais e Lavagem de Dinheiro: Uma Questão Conceitual

A literatura especializada ainda não encontrou um consenso sobre uma definição padrão do que seriam os paraísos fiscais. Além disso, os respectivos poderes estatais encontram-se impossibilitados seja de taxar fortunas lícitas no exterior seja de identificar lavagem e desvio de dinheiro público que vão para os paraísos fiscais. As diversas operações criadas para a lavagem de dinheiro têm se utilizado cada vez mais de recursos tecnológicos bastante avançados e técnicas altamente complexas e de difícil detecção, muitas vezes utilizando-se de fluxo de capitais que perpassam países com distintas legislações, e contando com serviços especializados de empresas alojadas em paraísos fiscais, que por sua vez oferecem sigilo, estabilidade política e proteção assegurada pela soberania estatal (PINTO, 2007). Segundo a OCDE, que mantém, divulga e atualiza uma lista de países que a entidade define como paraísos fiscais, três são os fatores que devem ser verificados no caso da cobrança de impostos indiretos na jurisdição em questão:

“se houver uma falta de transparência; se as leis ou práticas administrativas não permitem a troca de informações para efeitos fiscais com outros países em relação aos contribuintes que se beneficiam de baixos impostos; se for permitido a não-residentes benefícios de reduções de impostos, enquanto na verdade [os mesmos] não desenvolvem uma atividade no país.” (OCDE APUD RAMOS, 2017, p. 2)

A OCDE “vem destacando-se na luta contra os paraísos fiscais e sigilo bancário” (ANSELMO, 2010, p. 369), pois compreende que estes tornaram-se os alvos fundamentais de crimes de lavagem de dinheiro. A iniciativa pioneira no esforço da OCDE foi a publicação do relatório *Concorrência fiscal desleal: um problema mundial*, pelo Comitê de Assuntos Fiscais em 1998. (ANSELMO, 2010, p. 369) A lavagem de dinheiro (ou lavagem de capitais) pode ou não estar relacionada à evasão fiscal, e é definida como “*um conjunto de operações comerciais ou financeiras que buscam a incorporação na economia de cada país dos recursos, bens e serviços que se originam ou estão ligados a atos ilícitos*”³. Esta prática busca dissimular uma origem lícita, o chamado “branqueamento de capitais”, para recursos obtidos de forma criminosa, seja

³ CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **RESOLUÇÃO CFC N.º 1.445/13**. Disponível em: <http://crcpb.org.br/wp-content/uploads/2016/01/COAF.pptx>. Acesso em: 20/06/2019

através de sonegação fiscal, tráfico de drogas, de armas, de pessoas, ações terroristas e outros crimes diversos.

No Brasil, a definição mais usual sobre os paraísos fiscais é aquela definida pela Receita Federal por meio da sua Instrução Normativa nº 1.037/2010:

“entende como paraíso fiscal países ou dependências que tributam a renda com alíquota inferior a 20%. O Brasil também entende como paraísos fiscais países cuja legislação permite manter em sigilo a composição societária das empresas.” (RAMOS, 2017, p. 2)

É importante observar que nem toda atividade financeira realizada em países de tributação favorecida será necessariamente ilícita. Existem também as operações financeiras lícitas, relacionadas principalmente ao planejamento tributário e que, portanto, não desrespeitam as legislações tributárias nacionais e internacionais. O planejamento tributário é a forma legítima de se buscar alternativas para se alcançar uma economia no pagamento de impostos. As práticas utilizadas para se alcançar essa economia previamente planejada são denominadas elisão fiscal. Segundo Heleno Tôrres, a elisão fiscal consiste em:

“(…) atitudes lícitas que possam ser adotadas pelos contribuintes na estruturação ou reorganização dos seus negócios, tendo comofinalidade a economia de tributos, evitando a incidência destes, reduzindo ou diferindo o respectivo impacto fiscal, sem qualquer descumprimento frontal ou indireto das leis.” (TÔRRES, 2001)

Por sua vez, a evasão fiscal é considerada um “(…) *fenômeno que decorre da conduta voluntária e dolosa, omissiva ou comissiva, dos sujeitos passivos de eximirem-se do cumprimento, total ou parcial, das obrigações tributárias de cunho patrimonial.*” (Ibid. 2001). Enquanto a elisão fiscal se utiliza de meios lícitos para se evitar previamente a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, a evasão fiscal se utiliza de meios ilícitos para fugir de tais obrigações, durante ou mesmo após a ocorrência de seu fato gerador (TÔRRES, 2001).

Por meio da Instrução Normativa nº 1.037/2010, encontram-se listados 64 países definidos como paraísos fiscais no Brasil. São eles: Andorra; Anguilla; Antígua e Barbuda; Aruba; Ilhas Ascensão; Comunidade das Bahamas; Bahrein; Barbados; Belize; Ilhas Bermudas; Brunei; Campione D' Italia; Ilhas do Canal (Alderney,

Guernsey, Jersey e Sark); Ilhas Cayman; Chipre; Cingapura; Ilhas Cook; República da Costa Rica; Djibouti; Dominica; Emirados Árabes Unidos; Gibraltar; Granada; Hong Kong; Kiribati; Lebuân; Líbano; Libéria; Liechtenstein; Macau; Ilha da Madeira; Maldivas; Ilha de Man; Ilhas Marshall; Ilhas Maurício; Mônaco; Ilhas Montserrat; Nauru; Ilha Niue; Ilha Norfolk; Panamá; Ilha Pitcairn; Polinésia Francesa; Ilha Queshm; Samoa Americana; Samoa Ocidental; San Marino; Ilhas de Santa Helena; Santa Lúcia; Federação de São Cristóvão e Nevis; Ilha de São Pedro e Miguelão; São Vicente e Granadinas; Seychelles; Ilhas Solomon; Suazilândia; Sultanato de Omã; Tonga; Tristão da Cunha; Ihas Turks e Caicos; Vanuatu; Ilhas Virgens Americanas; Ilhas Virgens Britânicas; Curaçao; São Martinho; Irlanda⁴.

Como se pode verificar nesta lista, diversos países ao redor do globo escolheram utilizar mecanismos de isenção tributária como forma de desenvolverem suas economias e sua infraestrutura. Destacaram-se entre eles pequenos e médios territórios, em especial os territórios insulares que foram conquistando sua independência política e que não possuíam meios de se manter economicamente. Vale acrescentar que o aparecimento dessas áreas de tributação favorecida foi bem recebido pelas antigas potências coloniais, como uma forma de promover a livre circulação de capitais e a fuga das obrigações financeiras (COSTA, 2005).

Curiosamente, essa lista não inclui nomes de locais que notoriamente oferecem tributação favorecida, como é o caso de Londres no Reino Unido, do estado de Delaware nos EUA, da província do Quebec no Canadá, além do Uruguai, da Holanda e da Suíça (esta última foi retirada dessa relação em 2013). A atual lista brasileira compreende pouco mais de 60 países, enquanto que a Argentina enquadra quase 90 países e o México mais de 70. Em outras palavras, existem aproximadamente 30 países que são considerados paraísos fiscais na Argentina e cujas empresas *offshore* estão livres para fazer negócios com o Brasil, sem que haja os controles jurisdicionais específicos. Isso demonstra que não existe um tratamento unificado entre os países acerca do tema, o que dificulta a cooperação internacional e a harmonização de regras de combate a esses ilícitos (PINTO, 2007).

No que concerne à classificação, os paraísos fiscais podem ser categorizados segundo alguns critérios. O primeiro deles é quanto ao regime jurídico-tributário que esses países optam por adotar. Seguindo este critério, os países de tributação favorecida

⁴ Instrução Normativa RFB N° 1037, de 04 de junho de 2010 e suas alterações. Acesso em: 19/11/2017

podem ser: a) Paraísos Fiscais Puros, nos quais não se cobram impostos diretos sobre lucro, ganhos de capital ou renda, provenientes de operações realizadas *offshore*; b) Paraísos Fiscais Liberais, em que há alguns impostos diretos, porém é dada preferência a certas atividades a fim de atrair investimentos desses setores específicos; e c) Paraísos Fiscais por Tratados, que realizam acordos internacionais de ordem fiscal, oferecendo tributação atraentes para pessoas em empresas que se instalem em sua jurisdição (HUCK, 1997).

Um segundo critério utilizado para classificar países de tributação favorecida é de acordo com a espécie de favorecimento que estes países oferecem. Desta forma, os paraísos fiscais podem ser: a) Países de Regime Societário Favorecido, que possuem regras de estabelecimento de empreendimentos bastante flexíveis, facilitando a instalação de empresas de forma rápida e sem muitas exigências formais, inclusive empresas sem capital social mínimo ou que não realizam qualquer atividade; b) Países com Regime Bancário e Financeiro Favorecido, que oferecem exercício de atividades bancárias e financeiras, com sigilo absoluto, em que muitas vezes até os próprios bancos desconhecem os beneficiários finais das contas abertas em suas dependências; e c) Países com Regime Penal Favorecido, nos quais não existe tipificação penal para crimes como lavagem de dinheiro e evasão de divisas, protegendo atividades ilícitas e dissimulando a origem e movimentação de bens (Ibid., 1997).

O conjunto de práticas que definem os paraísos fiscais pode vir a situar um país como a Suíça e outras nações conhecidas como paraísos fiscais na fronteira entre a prática de produzir atrativas condições de investimentos estrangeiros e a atração do crime de lavagem de dinheiro. Isso ocorre porque os paraísos fiscais são correntemente “utilizados muitas vezes de forma indevida, contribuindo para as práticas da lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação fiscal, consideradas crime com penas severas” (GIAMPIETRO, 2010, p.12).

Do ponto de vista acadêmico, a concepção de juristas, internacionalistas e cientistas políticos sobre os paraísos fiscais varia conforme a maneira com que os intelectuais vão considerar esta fronteira em suas respectivas análises. Cláudio Penteadó define o paraíso fiscal como um conjunto neutro de práticas tributárias e financeiras, enfatizando que os paraísos fiscais não necessariamente vão atrair os crimes de lavagem de dinheiro. Segundo o autor, os países de tributação favorecida não são necessariamente algo imoral, ou onde se permite tudo o que se é proibido em outras jurisdições, como também não é um local que sirva para lavagem de dinheiro ou a

prática de outras atividades criminosas. Essas atividades existem em todos os lugares do mundo, sendo essas ou não paraísos fiscais. O que esses países guardam em comum é o fato de incidirem encargos e obrigações tributárias muito reduzidas ou até mesmo não nulas (PENTEADO 2001, p.33).

A concepção trazida por Penteado não está incorreta, uma vez que os países que adotam as medidas que os tornam conhecidos como paraísos fiscais podem fazê-lo para de fato atrair maiores investimentos. Tal fato torna a questão ainda mais complexa, pois medidas que a priori não possuem nenhum claramente ilícito acabam por oferecer condições atrativas para criminosos realizarem a lavagem de dinheiro. A definição de Penteado converge para a constatação de Ramos (2017) de que em teoria o paraíso fiscal não remete diretamente a uma prática criminosa. A autora afirma que devido a este fato, alguns autores têm deixado de usar o termo paraíso fiscal para adotar a expressão “países com tributação favorecida” (TÔRRES, 2001, p. 75-76 *apud* RAMOS, 2017, p. 2)

“Os países que adotam o regime de práticas fiscais favorecidas ou preferenciais (*preferential tax system*), o fazem como forma de atrair atividades produtivas de comércio, serviços e investimentos, muitas vezes sendo única opção para arrecadação. A forma de atração de investimento estrangeiro e, por conseguinte, atração de capital outrora de origem ilícita, se dá através dos incentivos fiscais, isenções totais ou parciais (como exemplo: redução na base de cálculo, concessão de crédito, etc.)” (RAMOS, 2017, p. 2)

As definições de Ramos e Penteado do que é o paraíso fiscal têm em comum uma análise abstrata-neutralista desse conceito. É possível vislumbrar essa característica porque elas partem de um paradigma de isolar as medidas que constituem o paraíso fiscal, sem se preocuparem com o oportunismo de grupos criminosos fazem das condições do sistema financeiro nos países que são paraísos fiscais. Ou seja, o fato de que os paraísos fiscais são usados para a prática de lavagem de dinheiro não é considerada nessa conceituação.

Também Pinto (2007) apresenta uma definição de paraísos fiscais, destacando problemas importantes na conceituação dos mesmos. Sendo assim, sua concepção tem uma preocupação em situar a complexidade dos paraísos fiscais, diferentemente da conceituação abstrata-neutralista trazida por Penteado. A concepção desenvolvida por Pinto parte do pressuposto de que diversos atos ilícitos como tráfico de drogas, de armas, de pessoas, bem como sonegações fiscais, evasão de divisas e até ações de

grupos terroristas têm suas atividades facilitadas pelos serviços oferecidos pelos paraísos fiscais e empresas *offshore*, sendo destes, portanto, parte da responsabilidade pela ocorrência de tais crimes (PINTO, 2007).

“São inúmeras as tentativas de conceituar os paraísos fiscais e isso se deve ao fato de não resistirem às avaliações empíricas de refutação, quer por imprecisão ou alcance exagerado, tanto que poderiam compreender qualquer país. Mas, de forma geral, seriam aqueles territórios que sobre os rendimentos de não-residentes ou não equiparados a residentes, impõem uma reduzida ou nula tributação e que dispõem de segredo bancário, falta de controle de câmbio e diversas facilidades para a constituição e administração de sociedades.” (PINTO, 2007, p. 143)

A argumentação de Pinto (2007) acerca do crime de lavagem de dinheiro ser entendido como um fato econômico internacional ajuda a esclarecer a relação estreita entre paraísos fiscais e o crime de lavagem. De acordo com o autor, os paraísos fiscais foram formados inicialmente com o intuito de guardar o dinheiro advindo da evasão fiscal de atividades lícitas, e não a lavagem de dinheiro originado de atividades ilícitas. O problema apareceria mais tarde, quando o crime organizado viesse a criar bases para suas operações nesses países, valendo-se do anonimato, da ausência de controle de bens e capitais e da falta de cooperação jurídica que os paraísos fiscais ofereciam (PINTO, 2007, p. 143).

A definição abstrata-neutralista de Penteadó (2001) também diverge do conteúdo analítico existente no percurso histórico traçado por Zucman (2014), que situa os malefícios de ordem econômica causados pelos paraísos fiscais aos Estados cujas fortunas são geridas neles. Com base nos pressupostos ora apresentados, na próxima seção deste capítulo, será apresentado o percurso histórico de emergência do fenômeno dos paraísos fiscais bem como será exposta sua respectiva ligação com o crime de lavagem de dinheiro.

No que concerne aos esforços a nível internacional no combate aos atos ilícitos envolvendo países de tributação favorecida, verifica-se um cenário em que os arranjos institucionais têm se mostrado insuficientes e pouco eficazes. De fato, o favorecimento tributário apenas pode ser apontado de forma comparativa, ou seja, ao se analisar um conjunto de países e a forma como eles costumam tributar a renda e as atividades financeiras diversas, seria possível indicar quais deles aplicam uma tributação dita “normal” dentro de algum parâmetro pré-estabelecido, e quais deles fogem a essa

“normalidade”, por aplicarem uma taxa  o menor, ou ainda por optarem pela não-taxa  o. As diversas operações criadas para a lavagem de dinheiro têm se utilizado cada vez mais de recursos tecnológicos bastante avançados e técnicas altamente complexas e de difícil detecção, muitas vezes utilizando-se de fluxo de capitais que perpassam países com distintas legislações, e contando com serviços especializados de empresas alojadas em paraísos fiscais, que por sua vez oferecem sigilo, estabilidade política e proteção assegurada pela soberania estatal (PINTO, 2007).

Pinto (2007, p.90) esclarece seis fatores que justificam o incremento dos processos de lavagem de dinheiro, que seriam o narcotráfico, o surgimento dos bancos internacionais, o crime organizado, a globalização dos mercados internacionais, o desenvolvimento tecnológico que possibilitou a ampliação dos meios de comunicação e os paraísos fiscais. Acerca do modus operandi em que se realiza a lavagem de dinheiro, Ramos afirma:

“O *modus operandi* da lavagem de dinheiro tem, distintamente, três etapas, sendo, primeiramente o distanciamento dos fundos de sua origem, evitando uma associação direta deles com o crime; segundo, o disfarce de suas várias movimentaa  es para dificultar o rastreamento desses recursos; e terceiro, a disponibilização do dinheiro novamente para os criminosos depois de ter sido suficientemente movimentado no ciclo de lavagem e poder ser considerado ‘limpo’.” (RAMOS, 2017, p. 3)

Teixeira (2005) chama essa forma de operar de ciclo de lavagem de dinheiro. Em sua primeira etapa, “com o intuito de ocultar a sua origem, os criminosos procuram movimentar o dinheiro em países onde as regras sejam mais permissivas e o sistema financeiro mais liberal” (TEIXEIRA, 2005, p.10). Essa primeira fase também é conhecida como colocação. Mesmo podendo-se realizar a lavagem dinheiro em qualquer país, existe uma predileção por jurisdições que ofereçam um sistema financeiro considerado privilegiado, que seriam os paraísos fiscais. Quanto menores as chances de serem identificados e punidos, melhor para os operadores dos crimes de lavagem de dinheiro. Essa fase é considerada a mais arriscada, por ter maior proximidade entre o dinheiro e sua origem (GIAMPIETRO, 2010, p. 43-44).

Ainda segundo Teixeira, a segunda etapa da lavagem de dinheiro consiste na ocultaa  o propriamente dita. Nessa fase ocorre a manipulação das regras mais flexíveis do paraíso fiscal para o ato criminoso. Variadas operações feitas no exterior se ocupam da ocultaa  o do dinheiro, que por sua vez   realocado em distintas contas bancárias de

companhias domésticas e estrangeiras, com estruturas societárias diversas, sob regimes jurídicos variados (TEIXEIRA, 2005. p. 10).

Na terceira e última etapa ocorre o que Teixeira denomina de integração do dinheiro, ou seja, depois de “lavado” na fase anterior, esse montante vai ser “incorporado à economia formal por meio de aquisições ou investimentos em setores lícitos do mercado.” (TEIXEIRA, 2005, p. 10) Uma vez instaurada uma justificativa legal para os rendimentos, eles se tornam o meio continuado da lavagem, pois oferecem uma explicação dentro da legalidade para a natureza do dinheiro de origem escusa. Esse é um dos motivos centrais para se debater a existência dos paraísos fiscais.

Gabriel Zucman (2014) investiga a emergência dos paraísos fiscais, com o seguinte objetivo em mente: combater a evasão fiscal e lavagem de dinheiro oriundas das grandes riquezas privadas. Evasão fiscal é a sonegação de tributos, prática que está “vinculada a práticas ilegais que visam reduzir o ônus tributário por meio de simulação ou fraude” (GIAMPIETRO, 2010, p. 15). Desta forma, os paraísos fiscais contribuem para o aumento da desigualdade social, ao possibilitarem que os mais ricos, que são seus principais clientes e que são também os que mais se beneficiam com o sistema capitalista, possam fugir da tributação de seus rendimentos. Tais rendas, se devidamente taxadas, poderiam custear serviços públicos e programas sociais oferecidos aos mais pobres, propiciando um maior nível de bem-estar social. Zucman também argumenta que o combate aos paraísos fiscais pode aumentar significativamente a receita dos Estados uma vez que inúmeras fortunas poderiam ser devidamente taxadas e registradas em seus respectivos países de origem e dessa forma oferecer subsídios para que o Estado tenha mais recursos para combater a desigualdade social e econômica. Numa outra perspectiva, pensando nas relações financeiras internacionais Zucman se aproxima da premissa de Pinto “quando os criminosos usam o sistema financeiro internacional para lavar dinheiro eles acabam por comprometer a sua estabilidade e colocam em risco o grau de confiança” (PINTO, 2007).

Vale ressaltar que o combate a paraísos fiscais se dá principalmente por meio da criação de regras de fiscalização dentro de cada legislação nacional, e pela cooperação entre países interessados em realizar uma harmonização de regras e práticas de combate a crimes de lavagem de dinheiro e outros crimes correlatos. Qualquer tipo de intervenção direta em países considerados paraísos fiscais não é sequer considerado uma possibilidade, uma vez que eles também são Estados dotados de soberania. A tentativa de exercer ingerência sobre os assuntos internos desses países representaria

uma violação a normas internacionais e ao princípio da não intervenção em assuntos internos de outros países (ZUCMAN, 2014, p. 14-15).

Acerca dos impactos causados pelos países com tributação favorecida, pode-se afirmar que estes contribuem para a ocorrência de crises fiscais verificadas em diversos países na atualidade, ao prejudicar a arrecadação de alguns Estados e, por conseguinte, o equilíbrio das contas dos governos. A quase totalidade dos Estados que compõem a ordem internacional na atualidade podem ser enquadrados na categoria de “Estado fiscal”, ou seja, são Estados que possuem como sua principal fonte de financiamento os recursos obtidos através da cobrança de tributos. São através dos tributos que os Estados mantêm sua burocracia e podem oferecer serviços essenciais à população (NOGUEIRA e ROSSO, 2015, p. 3).

Independentemente do “tamanho”, do nível de intervenção na economia ou do quanto se empenham em oferecer bem-estar social aos seus cidadãos, os Estados em geral dependem da tributação para realizarem suas atividades e se manterem enquanto entes organizadores da vida em sociedade. Pode-se afirmar que a tributação é um dos mais importantes poderes que a sociedade concede ao Estado. O poder de tributar está no cerne do contrato social instituído entre os cidadãos, a fim de alcançarem o bem comum. Em última instância, a tributação também está relacionada à soberania dos Estados e ao poder coercitivo que este exerce sobre seus cidadãos, originada do monopólio do uso legítimo da violência (Ibid. p. 2).

Margaret Levi afirma que “a história da produção da receita do Estado é a história da evolução do Estado” (LEVI, 1989, p.1). Com isso, a autora pretende afirmar que o estudo da tributação realizada pelo Estado não constitui assunto apenas da área do direito, mas da ciência política, tanto de uma perspectiva teórica quanto empírica. Na contramão da teoria política clássica, que enfoca a função central do Estado de fornecer segurança para sua comunidade, a autora busca apresentar como essa tarefa veio junto da produção de receita, condição *sine qua non* para a realização da segurança territorial, inclusive. Convergindo com este ponto, Tilly defende que “o estudo comparativo das políticas fiscais do século XIX e da cobrança de impostos pode, assim, ajudar-nos a entender as trajetórias diversas dos Estados americanos” (TILLY, 1996, p. 31).

A formação do Estado moderno exigiu não apenas recursos humanos para a realização de guerras para conquistar legitimidade territorial e afirmar fronteiras. A relação entre guerra e tributação consiste num eixo explicativo da narrativa histórica e sociológica de Charles Tilly. “Quando a guerra multiplicou os gastos do estado na maior

parte do continente, os estados europeus começaram a normalizar e ampliar os seus orçamentos, os impostos e também as dívidas” (TILLY, 1996, p. 133). Este processo também teve uma dimensão muito clara de sacrifício dos súditos na tributação voltada para a guerra, o que foi por sua vez recebido com muito conflito. “O século XVII assistiu sobretudo à luta contra os pedidos de recursos por parte do Estado, especialmente impostos e recrutas” (TILLY, 1996, p. 22).

Valendo-se da definição weberiana de que o Estado se originou do monopólio do uso da violência, da defesa legítima da propriedade privada e do estabelecimento de normas formais e procedimentos uniformes para sua administração, Levi insere a discussão sobre o advento do Estado fiscal como uma dimensão relevante deste mesmo processo. Complementarmente, a análise de Charles Tilly fornece subsídio histórico para o argumento de Levi pois segundo o autor, as taxas alfandegárias dos Estados modernos dependiam da existência “de fronteiras bem-definidas e bem-defendidas; o contrabando - a evasão de impostos alfandegários internos ou externos - passou a ser crime quando os estados europeus tentaram definir e defender as suas fronteiras” (TILLY, 1996, p. 148).

Tilly também destaca a década de 1860 como uma das primeiras etapas desafiadoras aos Estados modernos europeus nesse sentido. As monarquias tiveram de aumentar impostos para se manterem nos conflitos internacionais como a Guerra dos Trinta Anos e a quase independência da Escócia da Inglaterra. Assim como Tilly, Levi também busca situar a discussão sobre a produção de receita do Estado dentro do contexto maior de reflexão sobre a origem e as transformações do Estado moderno. Dessa forma, esses autores intentam recolocar o tema numa tradição da teoria e da própria ciência política que deixou a questão da tributação negligenciada e por isso permanece fortemente debatida quase que exclusivamente da perspectiva do Direito (LEVI, 1989).

Margaret Levi afirma que a evasão fiscal consiste num fenômeno recorrente na história dos Estados modernos. O objetivo de seu estudo é fornecer um quadro conceitual consistente acerca da dimensão da produção de receita que seja o mais utilizável possível, ou seja, que possa servir de critério para futuras avaliações estatísticas. Partindo do pressuposto também weberiano de autonomia dos agentes de Estado, Levi rejeita o modelo marxista economicista que vê nos atores de Estado meros representantes da classe econômica dominante. Ela afirma que procura se afastar da

ênfase na classe social para concentrar-se nos atores e em suas respectivas organização e articulação (Ibid., 1989).

A autora também se afasta do pressuposto da escolha racional, ao reconhecer o desequilíbrio na distribuição de poder entre estes mesmos atores. Levi também afirma que o fenômeno de *compliance* aos assuntos tributários assume distintas origens quanto à sua emergência: podem decorrer de interesses pessoais ou sociais, adesão a certo princípio normativo ou crença ideológica ou como restrição decorrente dos riscos da coerção. Cabe destacar que nesta reflexão se entende *compliance* por obediência ou conformidade diante das regras previamente definidas. (Ibid., 1989)

A dimensão da tributação feita pelo Estado contorna toda a história de sua emergência e se relaciona estreitamente com as guerras realizadas ao longo do tempo. A evasão fiscal sempre foi uma preocupação dos Estados nacionais e tornou-se uma questão maior quanto mais se monetarizou a economia e quanto mais se refinaram os meios pelos quais são cometidos este tipo de crime. Um outro agravante foi a dificuldade cada vez maior de monitorar e identificar essas práticas, além do fato de a evasão fiscal se associar a outros crimes, como será mostrado neste capítulo. Procurar-se-á apresentar as dimensões dessa problemática historicamente, desde os séculos XIX e XX até a conjuntura atual. (Ibid., 1989)

1.2 O Percurso Histórico dos Paraísos Fiscais e o seu Encontro com a Prática da Lavagem de Dinheiro

O objetivo desta seção é narrar a emergência dos paraísos fiscais na história europeia e, posteriormente, no contexto global. A conjunção de certos fatores históricos permitiu a ascensão do que Zucman chama de indústria da evasão fiscal, ainda na primeira metade do século XX. Tal processo deveu-se, sobretudo à transformação das formas de fortuna, conforme mencionado na introdução deste capítulo; esta virada possibilitou a financeirização cada vez maior dos bens e patrimônios. “A partir de 1920, o patrimônio dos mais ricos é essencialmente composto por títulos financeiros: ações, obrigações emitidas pelo poder público ou pelas grandes empresas privadas” (ZUCMAN, 2014, p. 21).

Logo em seu início, o percurso histórico dos paraísos fiscais se deparou com as práticas criminosas, por volta dos anos trinta, primeiramente relacionados com a lavagem de dinheiro proveniente da indústria do tráfico de bebidas nos Estados Unidos.

Esse encontro é fundamental para se compreender o combate aos paraísos fiscais; para além de tornar a concorrência para atração de investimentos desleal, as medidas que definem os paraísos fiscais passaram a contribuir de forma significativa para o ocultamento e legitimação de riquezas provindas de atividades criminosas. Ainda segundo este autor, nos anos 1920, período marcado pelo contexto de pós Primeira Guerra Mundial, os países vinham taxando fortemente as fortunas privadas, devido a fatores como o onde originalmente eram geradas as divisas que mais tarde seriam direcionadas aos paraísos fiscais em formação, notadamente os países localizados na Europa Ocidental, aumento vultoso da dívida pública e aos gastos com a guerra (ZUCMAN, 2014).

A Suíça, por sua vez, se colocava na contramão dessas medidas. Às vésperas da Primeira Guerra, ela já apresentava uma indústria financeira em franco funcionamento, contando com uma estrutura de instituições de crédito bastante avançada. Ademais, ocorreu a cartelização dos bancos já no início do século XX, logrado com isso o pagamento de juros relativamente altos do governo, tornando-os muito lucrativos. A Suíça também contava com uma garantia de neutralidade por parte das potências europeias desde o Congresso de Viena de 1815, o que contribuiu para que ela saísse incólume após a Grande Guerra, bem como das perturbações sociais que vieram subsequentemente (ZUCMAN, 2014).

A Suíça, ainda antes do início da Primeira Guerra, já contava com uma rede bancária bastante estruturada e um conjunto de instituições de crédito significativamente desenvolvido. Ademais, o país seguia uma tradição de se manter neutro diante dos conflitos das outras potências do continente, o que possibilitou que ele saísse incólume tanto da Guerra como dos conflitos sociais subsequentes. Por fim, observou-se na Europa uma tendência da financeirização das formas de fortuna: se no século XIX o poder aquisitivo se materializava principalmente através da riqueza mobiliária, já na década de 1920, ela se apresentaria por meio de títulos financeiros, o que viria a facilitar a evasão de divisas. Esses fatores contribuíram para que a Suíça se tornasse então o primeiro modelo de paraíso fiscal moderno, modelo que nos anos seguintes seria “exportado” para outros países dentro e fora da Europa (ZUCMAN, 2014).

Quando se fala em paraíso fiscal torna-se crucial mencionar certos aspectos da trajetória de natureza financeira, bancária e fiscal da Suíça, pois este país se tornou cenário pioneiro e central da administração dessa nova forma de fortuna, que vinha se desenvolvendo desde pelo menos os anos 1920. No período posterior à Primeira Guerra

Mundial, “entre 1920 e 1938, as fortunas que pertenciam à estrangeiros, geridas pelos bancos helvéticos são multiplicadas por mais de 10” (ZUCMAN, 2014, p. 27). Em paralelo a esse processo de emergência e crescimento significativo de novas formas de fortuna – que, por sua vez, diferiam da tradicional aquisição de terras, bens e imóveis -, durante os primeiros sessenta anos desse então pioneiro estilo de gestão de riquezas privadas, a Suíça ocupou papel central. Algumas características do *modus operandi* do sistema bancário desse país viabilizou essa predominância; os bancos suíços inicialmente passaram a atrair clientes de toda a Europa, preocupados em ter menos taxaço em suas respectivas riquezas.

Gradativamente clientes estrangeiros de todas as partes do mundo passaram a buscar os bancos suíços e, no decorrer de certos episódios, também certos grupos criminosos seguiram o rastro das pessoas privadas, buscando realizar lavagem do dinheiro proveniente de suas atividades ilícitas. Na prática, esses bancos operavam oferecendo determinados serviços à sua clientela, características vistas na seção anterior como definidoras dos paraísos fiscais:

“Guardam em depósito as carteiras de ações e obrigações dos seus clientes estrangeiros, coletam dividendos e juros, fornecem conselhos de investimento a par de serviços, anexos, como a possibilidade de ter uma conta corrente pouco ou nada remunerada. E, graças ao segredo bancário – ou seja, à ausência de troca de informações com as administrações fiscais estrangeiras -, todos oferecem o mesmo serviço em forte procura: a possibilidade de não pagar imposto sobre o rendimento, a fortuna ou as sucessões.” (ZUCMAN, 2014, p. 38)

Vasconcelos afirma que um momento de inflexão na lavagem de dinheiro como fenômeno social consolidado foi registrado no período posterior à crise de 1929. (VASCONCELOS, 2015). Também neste aspecto fica claro como o crime de lavagem de dinheiro se realizou e se realiza através de possibilidades conjunturais surgidas no mercado financeiro. Ainda segundo o autor, o cenário do mercado financeiro após a crise consistiu numa oportunidade para redirecionar o dinheiro de origem criminosa que era lavado em paraísos fiscais. A crise representou a abertura necessária para que o crime organizado utilizasse o capital “lavado” como fonte alternativa de financiamento das empresas, uma vez que a crise dificultava o acesso a empréstimos bancários. Houve, com isso, uma união de interesses: de um lado o setor empresarial que buscava fontes alternativas de financiamento para sua sobrevivência, do outro, as organizações

criminosas que buscavam formas de redirecionar seus superávits ilícitos, de maneira a evitar sua interceptação pelas instituições jurisdicionais (VASCONCELOS, 2015, p. 19).

Assim como as condições oferecidas pelas grandes casas bancárias na Suíça favoreceram a entrada de grande parte das riquezas estrangeiras – lícitas ou não - para este país, o contexto da crise de 1929 também serviu de estímulo para que criminosos pudessem investir seus rendimentos em atividades lícitas. Ou seja, certas conjunturas do sistema financeiro foram vistas como possibilidade para práticas criminosas. A crise de 29 gerou, portanto, uma fase de “demanda significativa” por investimento que tornou possível uma “brecha” para que diversos montantes de dinheiro lavado nesse período servissem de investimento no mercado financeiro altamente prejudicado pela recessão econômica. É justamente no momento posterior a esse contexto que diversos criminosos passam a aperfeiçoar as técnicas da lavagem de dinheiro, quando as investigações tornam a intensificar o rastreio dessas transações criminosas. Exemplo notório é o de Meyer Lansky, figura conhecida na imprensa e polícia estadunidenses por sua notória habilidade no ciclo da lavagem de dinheiro:

“Em específico, seus esforços se concentraram na busca de técnicas hábeis a não caracterizar a ‘evasão fiscal’, crime que havia ensejado a prisão de ‘Al Capone’, por interceptação da Receita Federal dos Estados Unidos. (...) Ou seja: ele buscava era um país que lhe viabilizasse acesso a ‘offshore banks’, tidos como unidades bancárias do exterior cujo regime legal blinda os valores movimentados pelo sigilo de dados.” (VASCONCELOS, 2015, p. 21)

Vasconcelos sintetiza o processo através do qual Meyer Lansky inaugura um *modus operandi* que será realizado por muitos grupos criminosos de diferentes origens até o momento presente.

“Diante do êxito do ato, a prática ganhou um grau a mais de generalidade e abstração, sedimentando-se como a via adequada para o aperfeiçoamento da lavagem do dinheiro oriundo das atividades ilícitas, que agora era: (i) remetido aos centros ‘offshore’ situados no exterior; (ii) distribuído em contas secretas (blindadas pelo sigilo); e, posteriormente, (iii) repatriado aos Estados Unidos por meio de empréstimos ou investimentos em movimentações aparentemente ilícitas.” (VASCONCELOS, 2015, p. 22)

Penteadó define que a expressão *offshore* é usada para “denominar as empresas constituídas fora dos limites territoriais de sua matriz ou do domicílio de seus

controladores” (PENTEADO, 2001, p. 30). Dessa forma, o procedimento de Meyer Linsk que se tornou um “método relativamente seguro” para a prática do crime de lavagem de dinheiro precisa necessariamente de um local com tributação favorável e sigilo bancário. O combate aos paraísos fiscais deve ser entendido nessa lógica, em que se torna transparente que certas condições tributárias e de proteção de informações bancárias constituem os elementos centrais que atraem as organizações e grupos criminosos que praticam a lavagem de dinheiro.

No cenário mais recente, a partir dos anos oitenta, destaca-se o fato de que surgem outros locais que se consolidam como paraísos fiscais, tais como Hong Kong, Singapura, Jersey, Luxemburgo e Bahamas. Segundo o autor, a dinâmica utilizada em Genebra se expandiu, sem que a nação deixasse de ser o lugar predominante segundo o economista – ao menos na procura por evasão de impostos das fortunas europeias, seu objeto de pesquisa. O autor conclui que as fortunas estrangeiras na Suíça ascendem a “1,8 milhões de milhões de euros”, segundo estudos estatísticos que fez. Interessante notar que, no contexto atual, afirma-se que houve uma espécie de “divisão do trabalho” relativa aos serviços oferecidos nos paraísos fiscais, ou seja, ocorreu um tipo de fragmentação nos serviços prestados, em que diferentes paraísos fiscais foram se especializando em diferentes serviços oferecidos. Atualmente há, portanto, uma divisão no processo de administração das fortunas entre esses locais, em que cada um fica responsável por parte dos benefícios oferecidos ao cliente. Segundo o autor, num primeiro momento, os bancos suíços ofereciam o conjunto completo de serviços, mas atualmente, eles se concentram em guardar os títulos sob seu domínio, “delegando” outras atividades, como a execução da estratégia de investimentos e a camuflagem da identidade real dos proprietários, a outros paraísos fiscais, como Luxemburgo, Ilhas Virgens ou Panamá, mas ao mesmo tempo atuando em simbiose com eles. (ZUCMAN, 2014, pp. 40-41)

1.3 Crises Contemporâneas e o Combate aos Paraísos Fiscais e à Lavagem de Dinheiro

Entre as décadas de 1990 e 2000, ocorreram crises econômicas e políticas no âmbito internacional, como a Crise Asiática de 1997⁵, os ataques de 11 de setembro de 2001⁶ e a Crise Econômica de 2008⁷, cuja reverberação global se fez presente no contexto em que as políticas de combate a paraísos fiscais e lavagem de dinheiro foram delineadas internacionalmente. A conjuntura internacional do período será apresentada de modo a oferecer subsídios para o Capítulo 2, em que serão detalhadas as principais políticas de combate aos paraísos fiscais e lavagem de dinheiro no contexto internacional. A opção por esse período se justifica devido ao estudo que será realizado no Capítulo 3, na qual serão abordadas as políticas brasileiras de combate a paraísos fiscais e lavagem de dinheiro entre 1998 e 2016, mesma época em que ocorreram essas crises e os subsequentes questionamentos que elas suscitaram.

Na seção anterior, a narrativa histórica estava focada na emergência dos paraísos fiscais modernos. Esta seção dá sequência à narrativa da seção anterior, porém, com outro enfoque: trata-se de mostrar como eventos do cenário global supracitados ajudam a compreender o contexto da criação de políticas de combate aos ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Esse três momentos relevantes do cenário global se relacionam com a temática estudada por essa pesquisa na medida em que eles motivaram o debate acerca dos efeitos negativos da atuação dos países de tributação favorecida e da lavagem de capitais. Eles serão brevemente apresentados, do ponto de vista dos respectivos impactos que causaram na discussão sobre paraísos fiscais.

No contexto da crise financeira do leste asiático em 1997, o Fórum de Estabilidade Financeira do G7 buscou examinar o papel das empresas offshore no sistema global financeiro. (HAMPTON, 2002) A crise que marcou a região pode ser compreendida conforme o modelo que define que “o colapso dos investimentos em projetos sem rentabilidade econômica deflagraria uma onda de inadimplência, falências de empresas e de bancos resultando em forte contração macroeconômica” (ALDRIGHI;

⁵ A crise financeira asiática, ocorrida em 1997, foi um período em que grande parte da Ásia foi atingida por um colapso financeiro, que teve início na Tailândia, mas cujos efeitos se alastraram por toda a economia mundial.

⁶ Série de ataques suicidas terroristas ocorridas em 11 de setembro de 2001, promovidas pelo grupo terrorista Al Qaeda, contra alvos no território norte-americano

⁷ Crise financeira iniciada entre 2007 e 2008, com a quebra do banco de investimentos norte-americano Lehman Brothers, cujos efeitos foram sentidos globalmente

CARDOSO, 2009, p. 63). A crise atingiu principalmente a Coreia do Sul, Tailândia, Malásia e Indonésia, gerando nesses países “acentuada queda na produção, aumento do desemprego, agravamento dos problemas sociais, fuga de capitais e inúmeras falências” (GUIMARÃES, 2010, p. 45)

Estima-se que nos últimos cinquenta anos diversas ilhas de tributação favorecida se tornaram as maiores hospedeiras de centros financeiros de empresas *offshore*. Identificando este processo nos idos dos anos noventa e devido à identificação da desregulamentação da economia como fator decisivo para compreender a crise, o referido órgão designou um grupo de trabalho para investigar esse processo, tendo como um dos fatores motivadores a crise de 1997. O estudo trouxe observações importantes acerca do papel destes centros financeiros *offshore* durante momentos de crise:

[...] allow financial market participants to engage in regulatory arbitrage and constitute weak links in the supervision of an increasingly integrated financial system. The “loopholes” presented by some OFCs hinder efforts to improve the global supervisory financial system frustrating collective efforts to reduce over-all exposures to global financial instability, and creating a potential systemic threat to the financial system. (FSF, 2000 APUD HAMPTON, 2002, p. 1662)

A recomendação do Fórum de Estabilidade Financeira do G7 foi a de que o Fundo Monetário Internacional fosse responsável por coordenar o acesso aos centros financeiros *offshore*. (HAMPTON, 2002.) Essa medida deve ser entendida em conformidade com o conjunto de respostas elaborados para solucionar a crise, ou seja, ela converge com os esforços realizados pelos principais países atingidos, que se organizaram para dar celeridade às “reformas na direção de fortalecer o sistema financeiro, criar agências regulatórias mais independentes, gerar maior transparência e amenizar a relação arbitrária entre o governo e os grupos empresariais” (GUIMARÃES, 2010, p. 54)

Os atos terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 seriam um segundo momento em que também se marcaria o início da adoção de uma postura, em certa medida renovada, acerca da política externa norte-americana, no que se refere ao tema da securitização. Na investigação destes atentados, os serviços de inteligência dos Estados Unidos descobriram que os recursos financeiros utilizados pelo grupo terrorista nos ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono estavam hospedados em paraísos fiscais. Vale destacar que esse fato retoma um dos pontos desenvolvidos neste capítulo,

a saber, o uso dos serviços de tributação favorecida por grupos criminosos e terroristas para realizar lavagem de dinheiro. Com as grandes mudanças na geopolítica internacional e a constatação de que os paraísos fiscais, até então tratados com relativa leniência, estavam sendo utilizados para acobertar recursos que financiavam o “terrorismo”, o sigilo oferecido por esses países começou a ser questionado (BARBOSA, 2013).

Outros ataques terroristas se sucederam nos anos seguintes, destacadamente em países da Europa ocidental, o que levou as potências globais a perceberem que a atuação dos paraísos fiscais na ocultação de recursos de grupos terroristas poderia afetá-las. Diante dessa nova realidade na geopolítica global, o aspecto não cooperativo dos paraísos fiscais tornou-se alvo da atenção das potências internacionais e algumas medidas foram tomadas para neutralizá-la, como a assinatura de tratados em que os países se comprometiam a criminalizar o terrorismo e o seu financiamento. Vale observar que não houve neste contexto uma ênfase no questionamento da baixa tributação atribuída a esses países, mas focou-se mais firmemente no questionamento do sigilo da identidade dos destinatários finais das contas secretas em paraísos fiscais. Essa postura denotava o interesse das potências de identificar o uso das empresas *offshore* para financiamento de grupos que poderiam apresentar ameaças terroristas a esses países. Ou seja, não se tratava de combater a natureza financeira e fiscal da lavagem de dinheiro, nem as respectivas consequências econômicas e tributárias da ocultação de ativos e outros ilícitos correlatos (BARBOSA, 2013).

A crise financeira que se iniciou em 2008 nos EUA, e que tomou proporções globais, modificou mais uma vez esse cenário. Apesar de os paraísos fiscais não terem uma relação direta com essa crise, uma das soluções propostas pela comunidade internacional foi o aumento do controle dos fluxos de capitais, buscando assim diminuir as chances de ocorrer novas crises no futuro. Medidas como esta não seriam interessantes para os países de tributação favorecida, uma vez que estes precisam que haja ampla liberdade no mundo financeiro para que possam atuar com maior efetividade (BARBOSA, 2013).

Diante da instabilidade econômica gerada pela crise, muitos investidores direcionaram seus recursos para paraísos fiscais, onde há maior estabilidade e segurança financeira. Ao mesmo tempo, diante da dificuldade dos Estados atingidos pela crise em manter seus gastos sociais, especialmente os países europeus, suscitou-se novamente discussões a respeito da tributação. Essas discussões levariam ao questionamento da

atuação dos paraísos fiscais, mas dessa vez não apenas na questão do sigilo bancário, mas também da baixa tributação, da concorrência fiscal desleal que ela gera e da crise de financiamento dos Estados para a qual ela vinha contribuindo (Ibid., 2013).

No âmbito do G20, por exemplo, ocorreram reuniões em busca de saídas para a crise financeira. As respostas imediatas dadas pela maioria desses países se deram com o estabelecimento de medidas econômicas anticíclicas, visando mitigar os efeitos da crise. Porém, era sabido que a falta de regulamentação do setor financeiro era o maior responsável pelos graves problemas desse período. A demanda por transparência e por agências regulatórias no sentido de fortalecer o sistema financeiro seriam capazes de reduzir os desequilíbrios financeiros causados pelas crises internacionais, cuja atuação dos paraísos fiscais contribuiu para o seu aprofundamento (COZENDEY, 2011).

2. O REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO

Na última seção do capítulo anterior buscou-se traçar a conjuntura histórica moderna e contemporânea em que se dá a ascensão dos paraísos fiscais. A narrativa de recorte temporal recente foi importante para situar o cenário em que se desenvolve a percepção atual dos paraísos fiscais, bem como serve para mostrar de que maneira surge, no sistema internacional, o regime de combate à lavagem de dinheiro.

Com base na discussão acerca da formação dos regimes internacionais, de como os mesmos operam e sob quais condições eles são criados, esta seção pretende apresentar sob quais perspectivas é possível afirmar a existência de um regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Nesse contexto, se buscará situar as políticas de combate aos paraísos fiscais e lavagem de dinheiro, desempenhadas pelas instituições que compõem esse regime.

2.1. Regimes Internacionais: Um Balanço Teórico

Primeiramente, do ponto de vista teórico-conceitual, essa reflexão se vale da análise de Keohane (1984) e Krasner (2012) desde uma vertente institucionalista para discutir conceitualmente os regimes internacionais. Também se discorrerá sobre o estudo de Martin e SIMMONS (2012) para precisar a concepção de regimes internacionais e de sua respectiva funcionalidade. Vale destacar que, pela natureza desta pesquisa e pela noção de Krasner de que “os argumentos políticos mais fundamentais estão mais relacionados a normas e princípios do que a regras e procedimentos” (KRASNER, 2012, p. 95), este será um tema de concentração deste estudo para a abordagem do tema do regime internacional de combate a lavagem de dinheiro. Ou seja, assume-se o “argumento de que princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões têm um impacto significativo nos resultados e comportamentos” (KRASNER, 2012, p. 97). Na sequência, intenta-se num primeiro momento verificar os contornos do regime internacional de combate a lavagem de dinheiro à luz da discussão teórica bem como pretende-se analisar mais detidamente as suas instituições, normas e fragilidades.

Segundo a pioneira concepção desenvolvida por John Ruggie e resgatada por Keohane, os regimes internacionais são “um conjunto de expectativas, regras e

regulações, planos e energia organizacional e compromissos financeiros aceitos por um grupo de Estados.” (RUGGIE, 1975, p. 570 *apud* KEOHANE, 1984, p. 57)⁸ Complementarmente, Krasner afirma que tais princípios, normas e regras podem ser implícitos ou explícitos. (KRASNER, 2012, p. 94). Os regimes internacionais viabilizam a cooperação entre Estados com objetivos comuns, eles permitem o estabelecimento de regras, que por sua vez se baseiam em princípios e normas comuns. Conforme salienta Krasner (2012), eles possuem algum traço de perenidade, tendo em vista que não são passíveis de mudanças tão constantes quanto os acordos.

Ainda segundo Krasner, o regime tem como traço distintivo o comprometimento que não se limita a interesses de curto prazo, pois os regimes se baseiam em princípios e normas, que fundamentam o sentido de cumprimento de obrigações gerais (KRASNER, 2012, p. 95). “É a mistura de comportamentos com princípios e normas que distingue as ações estatais governadas por regimes” (KRASNER, 2012, p.95). A constituição e atuação dos regimes permite certo grau de coordenação política no âmbito internacional.

A partir da concepção anunciada por Ruggie, considerada mais generalista por Keohane, este último passa a definir o que considera serem os quatro termos essenciais ao conceito de regime internacional: princípios, normas, regras e tomada de decisão (KEOHANE, 1984, p. 59). Keohane também afirma que as normas e as regras são conceitos interdependentes. As primeiras são padrões de comportamento que se apresentam em termos de direitos e deveres pré-acordados e as regras são as orientações práticas para as ações efetivas, para Keohane estas são mais específicas, porque listam com mais detalhes os direitos e deveres dos Estados membros. (KEOHANE, 1984)

Já os princípios afetam as regras e os valores, no sentido de que, num regime internacional consistente, as regras e normas estarão em conformidade com os princípios anunciados. (KEOHANE, 1984) “Os princípios e as normas fornecem as regras básicas de um regime” (KRASNER, 2012, p. 95) e por isso quando há mudança nestas dimensões pode-se dizer que houve mudança no regime propriamente dito.

Tendo por base uma análise complementar dos estudos de Keohane e de Krasner é possível afirmar que as regras também possuem interdependência com os princípios. Estes aparecem como norteadores da cooperação a ser estabelecida; e a partir do rol anunciado pelos princípios é que se formam as normas. Na sequência, surgem as regras,

⁸ No original: "*a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states*" (KEOHANE, 1984, p. 57)

que promovem a orientação de ordem mais pragmática de como os Estados devem se comportar e agir politicamente dentro do tema do regime. (Ibid. 2012, p. 95)

Os procedimentos dizem respeito à orientação mais efetiva de como devem agir os Estados-membro dentro do que foi acordado no regime internacional. Segundo Krasner, “os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.” (KRASNER, 2012, p. 94) Keohane, por sua vez, conclui que todas essas dimensões estão relacionadas com a introdução de comportamentos prévia e minimamente definidos pelos Estados membros através do regime internacional. A legitimidade destes últimos está diretamente relacionada com a consistência e estreitamento desses aspectos, tanto na teoria quanto na prática.

Segundo a análise de Keohane (1984), quando Estados possuem interesses comuns, torna-se possível que os mesmos estabeleçam cooperação. Este conceito possui relação direta com a noção de regimes internacionais; a ideia de cooperação diz respeito ao funcionamento prático dos termos acordados num determinado regime. Porém, a passagem de vantagens comuns para a realização efetiva da cooperação não é natural nem inexorável, pois a cooperação não é sinônimo de harmonia.

O fato de Estados possuírem interesses comuns não os leva obrigatória e naturalmente a um estado harmonioso de atuação conjunta. A presença de eventuais benefícios mútuos pelo interesse comum não necessariamente leva os Estados a cooperarem. Ademais, acordos de cooperação podem produzir exploração entre as nações signatárias, ou seja, podem refletir ou mesmo causar assimetria entre as partes acordadas.

Partindo do pressuposto de que as nações podem ter interesses mútuos, Keohane se preocupa em discorrer sobre o modo com que essa condição leva de fato ao surgimento da cooperação propriamente dita. E a cooperação deve ser entendida como ajuste mútuo e também como um processo de negociação entre os Estados, que são partes interessadas no acordo definido. (KEOHANE, 1984) “A cooperação ocorre quando atores ajustam seu comportamento para a preferência atual ou antecipada de outros, através de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51)⁹

Sendo assim, Keohane frisa que “é possível discordar sobre em quais formas a cooperação é desejável e para quais propósitos ela serve, mas é um consenso que um mundo sem cooperação alguma pode ser de fato sombrio” (KEOHANE, 1984, p. 11).

⁹ No original: “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy co-ordination.” (KEOHANE, 1984, p. 51)

Keohane (1982) também afirma que os regimes internacionais são o resultado de acordos e negociações firmados entre os atores acerca de assuntos em que haja interesse conjunto de cooperação. Isso ocorre principalmente em situações em que não existem no sistema internacional instituições capazes de regulamentar e fazer respeitar acordos de determinado setor. Diante de cenários como esse, os regimes internacionais contribuiriam na composição de regras e práticas que norteariam o comportamento dos atores (Ibid., p. 11).

É possível investigar as formas de cooperação no sistema internacional através da premissa teórica do realismo ou do institucionalismo. Diferentemente da primeira abordagem, a vertente institucionalista não entende que apenas o poder é capaz de constituir ordem no sistema internacional. Segundo Keohane, esta corrente analítica vê na interdependência dos Estados a possibilidade de surgimento de arranjos liberais internacionais de comércio e de cooperação financeira. O institucionalismo identifica padrões de cooperação, sob quais bases o mesmo se sustenta e em quais condições eles podem emergir e atuar (Ibid., p. 11).

Por isso se faz necessário afirmar que “os Estados são atores cruciais, não somente em sua busca direta por riqueza e poder, mas também por buscarem construir redes de regras e práticas que vão habilitá-los a alcançarem seus objetivos”¹⁰ (KEOHANE, 1984, p. 25). Conclui-se com o autor, portanto, que os Estados que adaptam suas respectivas estratégias de elaboração de instituições podem de fato modificar a realidade criando um arranjo cooperativo capaz de gerar benefícios mútuos (KEOHANE, 1984, p. 30).

Segundo Krasner, os fatores que levam à emergência de regimes internacionais podem ser de naturezas distintas; há os fatores de auto-interesse egoísta, aos quais o autor atribui sobretudo as motivações de origem econômica (KRASNER, 2012). Como dito anteriormente, o regime internacional se molda a partir de um conjunto de normas, regras e instituições. Partindo dessa premissa, pode-se considerar que um conjunto normativo, que se origina do interesse dos atores internacionais, e que serve para moldar o funcionamento de uma determinada área do sistema internacional, pode ser entendido como um regime internacional (KRASNER *apud* LITTLE, 2011).

¹⁰ No original: “*But states are crucial actors, not only seeking wealth and power directly but striving to construct frameworks of rules and practices that will enable them to secure these objectives, among others.*” (Tradução do autor)

Há também as motivações oriundas do poder político, nas quais o mesmo pode estar a serviço do bem comum ou mesmo articulado a interesses particulares. Os princípios e normas também podem ser fatores explicativos do surgimento de regimes internacionais e mais, eles podem vir a condicionar o comportamento dos Estados em determinadas áreas temáticas (KRASNER, 2012) Na análise de Krasner, a última variável causal para o surgimento dos regimes são os usos, costumes e conhecimento, porém, ele afirma que “os usos e costumes e conhecimento não são vistos como variáveis exógenas capazes de gerar regimes por si mesmas” (KRASNER, 2012, p. 106).

Partindo do pressuposto de que instituições e organizações internacionais se tornaram um fenômeno comum no cenário internacional, a análise de Beth Simmons e Lisa Martin defende que o aumento de estudos sobre instituições internacionais ocorreu por volta dos anos setenta e oitenta. As autoras argumentam que foi apenas a partir dos anos noventa a literatura do campo das relações internacionais foi substituindo a expressão instituições internacionais por regimes internacionais. Elas fazem um levantamento bibliográfico sobre o tema, examinando as diferentes vertentes teóricas que o interpretam. Nesse sentido, elas tecem uma abordagem crítica à concepção de Keohane sobre instituições internacionais, a qual enquadram na vertente institucionalista de tradição funcionalista e racional.

Segundo Martin e Simmons (2012), essa tradição explica o fenômeno político da cooperação internacional a partir do pressuposto da anarquia entre os poderes estatais. Elas afirmam que uma crítica contundente sofrida por essa vertente é porque elas não produzem uma análise aprofundada do contexto social a que estão submetidos os regimes. Logo, o contexto social tende a não desempenhar um papel analítico relevante na explicação da cooperação e do comportamento estatal nessas abordagens.

As autoras também argumentam que a definição de Keohane não distingue claramente o conceito de instituição dos resultados comportamentais que pretende explicar. A definição do supracitado autor, trazida pelas autoras sobre as instituições internacionais, é de que elas constituem um “conjunto persistente e conectado de regras que prescrevem comportamentos, constroem certas atividades e moldam certas expectativas” (KEOHANE *apud* MARTIN; SIMMONS, 2012, p. 328)¹¹. Elas concluem

¹¹ No original: “Robert Keohane (1989) defines institutions as ‘persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations’ (MARTIN; SIMONS, 2012, p. 328)

sua crítica afirmando que o conjunto de resultados esperados devia ser objeto de uma investigação empírica propriamente dita e não pressuposto de uma concepção que para elas é generalista (MARTIN; SIMMONS, 2012).

Não obstante, as autoras destacam uma série de contribuições trazidas pela vertente da corrente teórica do racional funcionalismo: “uma das forças mais significativas dessa vertente foi sua habilidade de explicar a criação e a manutenção de instituições e organizações internacionais” (MARTIN; SIMMONS, 2012, p. 331)¹². Falando mais especificamente do trabalho de Keohane e Krasner, elas destacam que estes autores oferecem uma importante contribuição, que é a constatação de que a ação racional e individual dos Estados pode impedir possíveis benefícios de uma dada cooperação. (MARTIN; SIMMONS, 2012).

Nesse sentido, os regimes podem desestimular os Estados a tomarem decisões individualistas baseadas apenas em cálculos de curto prazo. Também são pontos fortes dessa vertente a constatação de que o desenho institucional dos regimes ou instituições internacionais varia conforme as várias incertezas presentes em cada conjuntura. Essa abordagem também fornece subsídios teóricos para a compreensão de porque os Estados delegam autoridade de decisão e ação coletiva para os regimes ou instituições internacionais.

Como se pode observar, não há consenso entre os autores no que se diz respeito à definição dos elementos que compõem os regimes internacionais. Contudo, é possível identificar dois componentes essenciais: um elemento normativo, que poderia ser identificado com as regras, normas, tratados e demais instrumentos legais, e um elemento institucional, que representaria os organismos internacionais e entidades análogas. Não havendo pretensão desta pesquisa em se delongar sobre definições não pacificadas na literatura, essa dissertação optou por trabalhar com estes dois elementos essenciais, ou seja, as normas e as instituições internacionais.

¹² No original: “*the strength of this approach has largely been its ability to explain the creation and maintenance of IOs and IIs.*”

2.2 O Funcionamento do Regime Internacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e a Questão da *Compliance* (Conformidade)

Oran Young (2000) reflete sobre uma questão importante acerca do funcionamento dos regimes internacionais: o quanto os mesmos são efetivos? Noutras palavras, trata-se de compreender em quais termos os regimes internacionais são capazes de efetivamente orientar e forjar novos resultados coletivos no cenário internacional. De uma perspectiva da investigação científica, segundo o autor, pode-se afirmar a efetividade de uma instituição “na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional” (YOUNG, 2000, p. 221).

O grau de efetividade de um regime internacional não consiste numa variável de fácil captura para análise. A análise da interação entre os membros de um regime internacional consiste de um lado na observação da interação dos Estados, que por sua vez, são grandes agentes coletivos. Por outro lado, para se avaliar a efetividade das relações internacionais se faz necessário não apenas avaliar as ações do Estado no sentido de cumprir com os princípios e normas impostos pelo regime no âmbito internacional. É preciso que também se verifique se os Estados estão comprometidos com a regulamentação das normas do regime em suas respectivas jurisdições (Ibid., p. 222).

Noutras palavras, deve-se verificar se estes são capazes de “assegurar que os entes que se encontram sob sua jurisdição (por exemplo, as empresas, as organizações não-governamentais e até mesmo os indivíduos) respeitem igualmente as exigências institucionais.” (YOUNG, 2000, p. 221) Por isso, Young conclui que a efetividade de um regime internacional pode diferir tanto pela temática quanto pelos tipos de regime e pelos contextos espaciais ou temporais nos quais estão inseridos (YOUNG, 2000, p. 224)

Para Chayes, Chayes e Mitchell (1998) o conceito de *compliance* (conformidade) é usado para descrever as instâncias em que o comportamento dos atores se conforma a uma regra explícita de um tratado. Dessa maneira, a conformidade não seria determinada apenas pelo cumprimento de todo o teor desse instrumento normativo, mas também por cada provisão individual, ou seja, o cumprimento de normas individuais que compõem um determinado tratado também é considerado

compliance. Os autores enfatizam que a conformidade vai além da implementação das regras determinadas internacionalmente, cabendo aos governos nacionais decidirem a melhor forma de traduzir as diretrizes de uma norma internacional no seu arcabouço jurídico doméstico: (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

“Usamos o termo *compliance* para descrever aqueles instâncias em que o comportamento de um ator entra em conformidade a uma regra explícita de um tratado. Isso implica em avaliação da *compliance* através de provisões individuais a despeito do tratado como um todo. *Compliance* vai além da implementação. Um governo pode cumprir os requisitos para implementar o tratado na lei nacional, mas não providenciar as cópias requeridas ao secretariado da organização do tratado” (Ibid., 1998, p. 39)

De acordo com os autores, o comportamento de um determinado ator junto a um regime internacional, no que se refere ao nível de *compliance*, pode ser de “conformidade”, “não conformidade” ou, ainda, de “ambiguidade”, uma vez que apenas alguns tratados distinguem o que representaria estar em conformidade com os seus preceitos, enquanto outros não apresentam essa previsão. Ademais, existiriam aqueles atores considerados “cumpridores exorbitantes” de um tratado, por se submeterem a regras que iriam além das determinadas pelas regras internacionais, como também os que apresentariam uma “não conformidade de boa-fé”, na qual a ausência de *compliance* se justificaria pela incapacidade (administrativa ou financeira, por exemplo) do ator de cumprir as regras. Por fim, são mencionados os “violadores intencionais”, que descumpririam regras de um regime de forma propositada; segundos os autores, seriam raras as ocorrências desse tipo na experiência internacional (Ibid., 1998).

Chayes, Chayes e Mitchell afirmam que em face da não conformidade de um ator, sanções coercitivas acabam sendo não apenas ineficientes, como também inapropriadas. Os autores acreditam que a efetividade da *compliance* requer a manutenção e a sustentação de um sistema transparente de informações, em que sejam produzidos dados adequados acerca do comportamento de um ator em face de um tratado e oferecendo respostas distintas diante das diferentes formas de não conformidade. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998).

O fortalecimento dos regimes internacionais se daria, portanto, através da ação estratégica integrada e do gerenciamento ativo da *compliance*, que endereçassem os reais motivos da não conformidade, porém sem esperar com isso que seria possível alcançar a sua perfeita implantação. Em um tratado internacional bem gerenciado, a

falta de cumprimento das regras deveria receber acompanhamento especializado, utilizando-se de ferramentas para promover a sua melhoria, como a assistência técnica e administrativa de outros países, ou ainda a prática do *blacklisting*¹³, como forma de registrar a não conformidade (Ibid., 1998).

Como já mencionado, para se alcançar um melhor cumprimento das diretrizes de um regime internacional, Chayes, Chayes e Mitchell consideram que é preciso também que os governos procurem traduzir da melhor forma as normas internacionais na sua legislação doméstica, levando em consideração as particularidades locais. Vale ressaltar que a capacidade de se obter a *compliance* dos atores internos depende da natureza das normas do tratado. A revisão de regras dos tratados para contemplar as capacidades de monitoramento existentes pode ser a forma mais eficaz de aumentar a competência dos atores para entrarem em conformidade com as regras. Os tratados não se mantêm estáticos, portanto, a tentativa de longo prazo dos atores envolvidos em buscar formas de melhorar as disposições dos tratados pode induzir a níveis maiores de *compliance*. Essas melhorias podem também estabelecer padrões mais altos de comportamento, conforme a necessidade e a “visão de sucesso” obtida pelos atores-parte. Contudo, nem sempre a criação de novas regras garante o aumento da *compliance*, pois se podem gerar tensões e desacordos entre atores que se interessam por uma conformidade mais efetiva e aqueles que têm uma visão mais flexível do regime (Ibid., 1998).

Com base na trajetória institucional do combate à lavagem de dinheiro que foi delineada no cenário internacional desde o fim dos anos oitenta é possível afirmar que neste período inicial determinados eventos produziram ações pontuais que, por sua vez, propiciaram importantes resultados coletivos. Os anos 1990 foram marcados por um movimento pelo impedimento da corrupção e do crime organizado, fruto do cenário de guerras às drogas dos anos oitenta ainda fortemente presente e que se expandiu para outros crimes globais. O processo de adesão de muitos Estados e atores internacionais à tipificação penal internacional deste crime é elucidativo deste percurso. Também o posicionamento condenatório e voltado para o enfrentamento da lavagem de dinheiro por parte de atores internacionais estratégicos como a OCDE também contribuiu significativamente para uma tendência comportamental no combate a este crime.

¹³ *Blacklisting* é a ação de um grupo ou autoridade, em que são compilados nomes de pessoas, países ou entidades em uma “lista negra” para que sejam evitadas ou desacreditadas, de modo a não serem aceitas por aqueles que criam essa lista.

Anselmo (2013) destaca que o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro conta com atuações estratégicas de entidades de importância central no sistema internacional. O FMI (Fundo Monetário Internacional) desempenha um papel importante frente à atuação das instituições mencionadas até aqui. Devido à sua grande expertise em conduzir “avaliações financeiras, auxílio técnico e inspeção sobre sistemas cambiais dos membros, contribuindo com o GAFI e suas projeções.” (ANSELMO, 2013, p. 102) Também desempenha um papel importante de “influenciar mais diretamente a formulação de políticas antilavagem dos países em desenvolvimento”, a exemplo da criação do GAFISUD, unidade do GAFI na América Latina, que será tratado na próxima sessão (CORRÊA, 2013, p. 114).

Ao passo que o Banco Mundial, além de também influenciar os países em desenvolvimento pelas circunstâncias similares às do FMI, também dispõe de outras medidas importantes. Conforme elucidado Anselmo (2013), o Banco Mundial fornece acordos de cooperação técnica e de capacitação dos quadros para um melhoramento na realização de avaliações “de setores financeiros *offshore*. A OEA, por sua vez, atua no combate à lavagem de dinheiro através da CICAD¹⁴. Em 1992, a CICAD produziu um Regulamento Modelo para o aperfeiçoamento do controle da lavagem de dinheiro a partir do levantamento exaustivo de especialistas americanos envolvidos com a temática. “O Regulamento Modelo não é um acordo ou convenção internacional vinculante, mas mero instrumento com força de *soft law*, destinado a harmonizar a legislação dos países americanos” (ANSELMO, 2013, p. 103).

Por fim, também cabe mencionar uma iniciativa de 1975 dos bancos centrais dos países pertencentes ao grupo dos dez (G-10)¹⁵, no Banco de Compensações Internacionais, na Basileia, Suíça. Eles criaram o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, com o intuito de aperfeiçoar as práticas de supervisão bancária, para que os bancos estivessem capacitados a identificarem operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Também buscam incrementar seus mecanismos de prevenção e rastreamento com vistas a produzir recomendações no cenário internacional mais amplo (ANSELMO, 2013).

O regime internacional de combate à lavagem de dinheiro possui como elemento central a cooperação internacional, sobretudo no campo penal. Esse traço também

¹⁴ Comissão Interamericana para o Controle de Drogas

¹⁵ Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos, Luxemburgo e Espanha.

constitui fator de natureza endógena pois foi sugerido pelo GAFI que os seus países membros deveriam produzir de forma rápida e eficiente um auxílio mútuo nas investigações judiciais, tendência que se expandiu para além desta entidade. O entendimento de que esta estratégia é a maneira mais eficaz de combate a este crime se dá pela própria natureza integrada e globalizada por meio da qual esta prática criminosa se realiza. A partir dos anos 2000, o GAFI passou a atuar não apenas na tentativa de persuasão dos países não-membros. Em 1999 o G-7 apoiou o recrudescimento da postura predominantemente de convencimento que atuava até este contexto. “Com rigor semelhante àquele observado nas avaliações mútuas dos seus membros, passou a avaliar os sistemas antilavagem – ou sua ausência – de países não membros” (CORRÊA, 2013, p. 117).

Esse movimento de endurecimento veio acompanhado de muitas críticas. Um eixo importante da reação negativa se assenta no princípio de falta de legitimidade do organismo para a atuação universal que pretende ter dentro do sistema internacional. Uma delas é o fato de que os processos decisórios ainda se encontram centrados nos países desenvolvidos, a exemplo da experiência do GAFI. Portanto, sua representatividade permanece baixa, ainda que a legitimidade tenha sido consolidada na opinião pública e mesmo no cenário internacional. “O poder e a autoridade do GAFI, ao menos em seu início, emanavam do apoio dos países membros do G-7, da Comunidade Europeia e da OCDE.” (CORRÊA, 2013, p. 100). Porém, a baixa representatividade dos países em desenvolvimento nos centros de poder faz com que a adesão a esta entidade internacional ainda seja aquém do esperado para os efeitos que esta pretende produzir.

Outro fator consiste na própria condição informal do GAFI e da entidade que lhe oferece maior suporte, o G-7. Ambos são vistos como arranjos informais de participação restrita e, portanto, “sem vocação universal nem intenção de acomodar interesses e visões de países em desenvolvimento.” (CORRÊA, 2013, p. 118) A estratégia do GAFI de elaboração e fortalecimento do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro parte do pressuposto de que os criminosos que cometem o delito de lavagem de dinheiro buscam locais onde a jurisdição é menos preparada para por em prática seus crimes. Apesar da trajetória razoavelmente exitosa, o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro ainda possui muitas questões abertas (Ibid., p. 118).

Entre 2001 e 2003, o GAFI tornou a realizar um trabalho de revisão acerca de suas recomendações. Desta vez preocupou-se em efetivá-lo através de um movimento

mais inclusivo, “com a participação não apenas de países membros, mas também de não membros, como do setor privado, dos FSRBs e de organismos internacionais.” (CORRÊA, 2013, p. 153). Porém, seu processo decisório se manteve concentrado dentre os países membros. Em meados dos anos 2000, o tema da corrupção passou a ser mobilizado nas ações do GAFI. No encontro de 2005, no encontro em Cingapura (no contexto de inclusão de maior participação aos países não membros) se concluiu que a “corrupção constitui fonte importante de recursos ilícitos a serem ‘lavados” (CORRÊA, 2013, p. 157) e que por isso o combate à corrupção atuaria de forma a enfraquecer os empecilhos colocados pelos aparelhos de Estado comprometidos com atividades de lavagem de dinheiro que buscassem enfraquecer os respectivos sistemas nacionais de controle e de combate.

Em 2007, o GAFI elaborou uma lista negra com o nome de cinco países que teriam regimes deficitários de combate à lavagem de dinheiro e de combate ao terrorismo (Irã, Paquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, São Tomé e Príncipe e parte norte de Chipre) (CORRÊA, 2013). Em 2009, a cúpula do G-20 solicitou ao GAFI nova lista com as chamadas “jurisdições de alto risco” (CORRÊA, 2013), o que comprova que os esforços do GAFI em abrir espaço para a participação dos organismos regionais na revisão dos relatórios fez com que parte dos países em desenvolvimento passasse a se sentir mais contemplada com seu desempenho.

“Desde a iniciativa comunitária através de tratados, intercâmbio de informações de investigações policiais ou por concessões judiciais, a cooperação internacional revela-se de suma importância para a imposição de recomendações ou mesmo de obrigações” (ALVES; SOUZA, 2017, p. 65) direcionadas aos respectivos Estados. Este processo seguiu com força nos anos dos mil, principalmente pela vinculação cada vez mais frequente entre o crime de lavagem de dinheiro e o da corrupção, sendo este último um tema crucial na cena internacional no que toca o debate sobre aprofundamento dos regimes democráticos. Tal fato confirma a amplitude que o tema da lavagem de dinheiro conquistou no cenário internacional, de modo que passou a ser combatido “sob novas técnicas e outros crimes antecedentes que não somente o tráfico de entorpecentes e substâncias ilícitas” (ALVES; SOUZA, 2017, p. 71).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ficou conhecida como Convenção de Mérida, cidade mexicana na qual ocorreu assinatura do tratado em 9 de dezembro de 2003. Ela visava o combate à corrupção e dedicou análise acurada sobre o crime de lavagem de dinheiro a nível internacional e é considerada “o mais abrangente

instrumento global e juridicamente vinculante sobre a matéria” (MOESH, 2018, p. 2), o que atesta a contemporaneidade deste processo de gradativa importância do combate à lavagem de dinheiro, ainda que de forma indireta por ser um dos crimes mais estreitamente ligados à prática igualmente criminosa da lavagem de dinheiro. Apesar da resistência enfrentada pelo regime seja por parte de instituições do mercado financeiro seja por parte dos países que configuram paraísos fiscais, o movimento crescente de visibilidade internacional do tema da lavagem de dinheiro evidencia que o regime tem apresentado razoável às escolhas de entes estatais que lhe fazem oposição que configuram assim certos ambientes sociais adversos. Logo, se conclui que são os regimes resistentes “que têm um papel importante como determinantes da conduta individual ou coletiva no âmbito internacional, consideremos ou não atraentes os seus resultados, em termos normativos” (YOUNG, 2000, p. 244).

Do ponto de vista da produção de matéria legislativa, é possível verificar o fortalecimento do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, uma vez que os atores internacionais como a OCDE e a ONU buscaram conceder mais autonomia na matéria. Também se buscou articular esta prática a outros crimes, aumentando a relevância do seu enfrentamento e com isso proporcionando a possibilidade de novos Estados virem a se engajar neste comportamento. Este pode ser considerado um fator que pode vir a aumentar o impacto dos arranjos institucionais sobre a conduta do Estado na sociedade internacional. (YOUNG, 2000). Importante frisar que a efetividade do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro se estrutura num aperfeiçoamento de cooperação penal internacional que por sua vez será efetivada ou não pelos Estados membros por meio de decisões que são, em última instância, de natureza política. Nesse aspecto, se coloca também como desafio para os Estados, em sua condição de agentes coletivos, impor esta pauta às entidades financeiras que lhes pertencem (ALVES; SOUZA, 2017, p. 72).

Chayes, Chayes e Mitchell, por sua vez, afirmam que os processos acima descritos não ocorrem espontaneamente. A efetividade dos regimes internacionais depende significativamente da configuração organizacional em que eles se encontram. Os membros dos tratados, bem como as organizações internacionais podem atuar de modo a intensificar os esforços em direção à *compliance*. Não é coincidência que a maior parte dos regimes que apresentam alto grau de conformidade, a exemplo dos regimes ligados ao GATT, FMI e OCDE, dependem de organismos internacionais bem equipados e em bom funcionamento. No sistema internacional da atualidade, tanto

organizações não-governamentais quanto as intergovernamentais desempenham um papel no gerenciamento da *compliance*. As organizações internacionais são consideradas arenas para a interação de seus membros, seus representantes e seu pessoal, na qual a persuasão se coloca como um importante elemento nas negociações (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998).

Vale destacar que não há consenso na literatura especializada se o fortalecimento no âmbito da cooperação penal internacional foi capaz de levar o regime a produzir uma consequência fundamental para a sua meta, qual seja, o combate aos paraísos fiscais. Afonso *et al* defendem a ineficiência do regime internacional em combater as práticas dos paraísos fiscais, importante pressuposto material para a execução prática do crime de lavagem de dinheiro. Segundo eles, o regime não é suficientemente capaz de atingir dois pontos essenciais para o enfraquecimento substancial dos paraísos fiscais; suas práticas “não alteram os incentivos para quem demanda esses serviços financeiros diferenciados, e tampouco são capazes de impedir o êxito dos Estados não cooperativos” (AFONSO *et al*, 2014, p. 149).

Afonso *et al* (2014) argumentam que o regime é baseado na tentativa de controle dos países que não são membros, e por isso se tratam de medidas paliativas, incapazes de limitar a oferta em si de paraísos fiscais, mas não a procura por eles. Em outras palavras, eles podem reduzir a quantidade de paraísos fiscais, mas não de os extinguir. Ora, a crítica ao regime pode dispor de dimensão construtiva com vistas a aperfeiçoá-lo, mas a resolução proposta baseada no pressuposto do sistema financeiro menos oneroso se fundamenta numa percepção ingênua de que a única prática incentivada pelos paraísos fiscais consiste no problema da evasão fiscal, quando na verdade se tentou demonstrar que para além dessa questão tributária explorada no primeiro capítulo, os paraísos fiscais são locais privilegiados para práticas criminosas como a da lavagem de dinheiro e tantos crimes que com ela podem assumir correlação (Ibid., 2014).

A análise de Oran Young se preocupa em apresentar a dependência da eficiência de um regime diante da dinâmica interna dos países membros, por sua condição de entes coletivos. Deste ponto o autor conclui que “um regime pode tornar-se mais efetivo em consequência de mudanças nos países que dele participam, e, conseqüentemente, da vontade da maioria desses países,” (YOUNG, 2000, p. 233) Por isso é possível constatar que “a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com a capacidade que têm os governos dos membros de implementar suas normas.” (YOUNG, 2000, p. 247). Sendo assim, é possível afirmar que “diversas são as iniciativas de uniformização

e harmonização da legislação penal, tendo por objetivo coibir essas práticas criminais transnacionais” (ANSELMO, 2013).

Diante do exposto nesta seção, é possível notar que, enquanto Oran Young interpreta a difusão dos valores defendidos por regimes internacionais pela perspectiva dos próprios regimes, ou seja, pela efetividade com que eles são capazes de fazer com que suas normas sejam propagadas, Chayes, Chayes e Mitchell observam esse mesmo fenômeno a partir do ponto de vista dos Estados, importando-se em detectar a presença ou ausência de conformidade dos países às regras de um regime internacional. Como esta pesquisa pretende entender as políticas brasileiras de combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro, sob a perspectiva das mudanças legais e institucionais promovidas pelo Brasil em conformidade às regras do regime internacional, parece razoável que se opte pela teoria desenvolvida por Chayes, Chayes e Mitchell para interpretar esse fenômeno. Este estudo será realizado no Capítulo 3 desta dissertação.

2.3. O Regime Internacional de Combate à Lavagem de Dinheiro: Principais Instituições Internacionais

A partir da análise teórica e conceitual da seção anterior, pretende-se apresentar nesta seção o modo como os Estados e outros atores do sistema internacional, como as organizações internacionais, desenvolveram, ao longo dos anos, um conjunto de normas, regras e instituições objetivando o combate à lavagem de dinheiro. Como já foi apresentado, os paraísos fiscais, em seu sentido moderno, existem pelo menos desde o início do século XX, porém, até a segunda metade da década de 1990, poucas foram as iniciativas no âmbito internacional para combatê-los. O fim da década de oitenta e início dos anos noventa foram marcados por medidas esporádicas como a realização de algumas convenções internacionais. Uma das iniciativas internacionais pioneiras no combate e na prevenção à lavagem de dinheiro foi a Recomendação do Conselho da Europa de 1980. Esse conjunto de medidas, todavia, priorizava, dentre outros fatores, a transparência e dispositivos para a regulamentação primária do setor bancário, e dispunha apenas de caráter de recomendação, ou seja, sem imputar a obrigatoriedade de adoção (ANSELMO, 2013) .

Muitas vezes, essa tarefa ficou limitada à atuação esporádica dos Estados, de forma fragmentada (PREUSS, 2012). Um dos raros instrumentos internacionais do período foi a “Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes

e de Substâncias Psicotrópicas”, assinada e sediada em Viena, na Áustria, em 1988, “com 21 escritórios em todo o mundo, atuando no desenvolvimento e implementação de programas para enfrentar problemas gerados pela droga e pelo crime” (ANSELMO, 2013). Esse foi o primeiro tratado internacional a definir como crime a operação de lavagem de dinheiro, uma vez que essa prática também estava relacionada ao tráfico de drogas. Entre as normas inibidoras de práticas financeiras ilícitas, estava a penalização do financiamento do tráfico de drogas e da respectiva ocultação de bens de origem ilícita ligados a essa atividade criminosa (RAMOS, 2016) .

Em primeiro de julho de 1997 houve a conferência helvética sobre diligências bancárias, que reafirmou a influência desempenhada pela Recomendação do Conselho de Ministros e tinha como pressuposto para suas medidas o lema “conheça o seu cliente”, a partir do qual os bancos deveriam identificar seus correntistas, com destaque para os titulares de quaisquer modalidades de contas bancárias e também para os portadores de cofres. (ANSELMO, 2013) Nesse ínterim o Escritório das Nações Unidas para as Drogas e Crime (UNODC) também criou em 1998 o Plano de Ação Global contra a Lavagem de Dinheiro.

Embora não tratasse especificamente da lavagem de dinheiro, a Convenção de Viena de 1988 é considerada emblemática para a posterior formação de um regime internacional de combate à lavagem de dinheiro visto que depois das normas que nela foram elaboradas “várias agências governamentais foram criadas para combater o crime da lavagem, conhecidas internacionalmente como Unidades Financeiras de Inteligência¹⁶” (ALVES; SOUZA, 2017, p. 67), que constituíam diversas unidades nacionais de uma rede informal de unidades de inteligência financeira.

É importante destacar que o processo de emergência do combate internacional à lavagem de dinheiro possui forte ligação com o combate ao tráfico de drogas no cenário internacional e, por isso, os anos oitenta servem de pano de fundo para a atuação nas duas frentes. A lavagem de dinheiro foi percebida como um dos crimes transnacionais que cresciam de forma vertiginosa e concomitantemente ao fenômeno da globalização da economia. (CORRÊA, 2013) Dessa forma é possível afirmar que a postura antilavagem se consolidou por meio de duas frentes de ação, “pela via das organizações formais, representada pela ONU, e pelos mecanismos informais, porém de grande influência planetária, como o GAFI” (CORRÊA, 2013, p. 89).

¹⁶ Cujas sigla no original, em língua inglesa é FIU (Financial Intelligence Unit).

Em 1989 foi criado o GAFI¹⁷, “um agrupamento informal de governos que combate crimes de lavagem de dinheiro, que compilou quarenta recomendações para os sistemas jurídicos voltadas ao combate à lavagem de dinheiro. Isto apenas para citar os mais importantes” (GOMES, 2012, p. 5) O GAFI desempenhou um papel importante na formação do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, pois recomendou a criminalização desta prática, fundamentado na Convenção de Viena. (ANSELMO, 2013) “Este órgão modificou a perspectiva do que seria o bem jurídico tutelado e ampliou a discussão acadêmica e legislativa sobre o tema.” (JÚNIOR; SANTANA; BORGES, 2015, p. 250) “Os países do G-7, juntamente com a Comissão Europeia, foram os membros fundadores do GAFI, constituindo a origem e principal fonte de seu poder” (CORRÊA, 2013, p. 90).

A atuação do GAFI exemplifica uma estratégia exitosa da diplomacia estadunidense, pois por intermédio deste organismo o país conseguia exercer forte influência no cenário internacional sem recorrer a medidas unilaterais, pois este órgão informal englobava em seu centro de poder nações que se encontravam afinadas com os seus propósitos no que diz respeito ao combate à lavagem de dinheiro. “Esse modo de os EUA influenciarem a política mundial, por intermédio de grupamentos informais, foi reproduzido com o GAFI.” (CORRÊA, 2013, p. 91) Os países centrais se concentraram em torno do aperfeiçoamento da atuação do GAFI e como representavam a maior parte do PIB mundial, puderam exercer forte influência na adesão de outras nações do Sul global. O GAFI se encarregou de divulgar amplamente suas recomendações no cenário internacional; também iniciou uma campanha de pressão, sendo que inicialmente esta possuía um caráter brando. (CORRÊA, 2013).

No biênio 1990-1991, o GAFI pretendeu expandir sua pauta, de modo a torná-la universal no cenário internacional. “O GAFI enviou cópia das Recomendações a todas as Embaixadas em Paris, a fim de que os respectivos Governos se familiarizassem com elas.” (CORRÊA, 2013, p. 103) Por iniciativa dos Estados Unidos houve um encontro com os países latino-americanos, que também foi subsidiado pela OEA. Cabe destacar, porém, que a estratégia de execução da universalização dos procedimentos do GAFI não incluía o desejo de incluir estes países no conselho diretório do organismo. “Esses contatos com diferentes regiões não visavam à adesão de novos membros ao GAFI – questão tratada com muita cautela –, de modo a não ameaçar a flexibilidade na tomada

¹⁷ Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro.

de decisões.” (CORRÊA, 2013, p. 104) Ainda na primeira metade dos anos noventa o organismo buscou se projetar como ator central diante das múltiplas medidas que vinham a se constituir no cenário internacional contra a lavagem de dinheiro, projeto no qual teve apoio da OCDE e o G-7, além dos países membros.

Como parte da agenda de expansão universal dos seus procedimentos, o GAFI também passou a realizar o monitoramento dos países não membros. Seus relatórios buscam mensurar o grau de compromisso dos países sob escrutínio, de modo a identificar o quanto eles seguem efetivamente as recomendações do GAFI. O organismo também dispõe de reuniões de nível regional para enfatizar a divulgação por áreas de interesse. Vale ressaltar, porém, que “o GAFI não desempenha funções policiais, investigativas ou de inteligência financeira, restringindo-se à elaboração de normas e à fiscalização de sua aplicação” (CORRÊA, 2013, p. 108).

O GAFI conta com a cooperação de outras entidades transnacionais, como o Banco para Compensações Internacionais (BIS)¹⁸ e atualmente conta com trinta e seis países membros e cinco países na condição de associados, (ALVES; SOUZA, 2017), “sendo trinta e quatro países e 2 organismos regionais (Conselho de Cooperação do Golfo e Comunidade Europeia).” (ANSELMO, 2013, p. 93) As suas reuniões ocorrem numa periodicidade de três vezes ao ano. Um outro aspecto central da performance do GAFI consiste no fato de que a entidade atua de modo a preservar uma maleabilidade, o que permite que as suas recomendações adquiram um viés flexível “o suficiente para adaptarem-se às diferentes tradições dos regimes jurídicos de seus países membros e, ademais, não são imutáveis, estando sujeitas a constantes aperfeiçoamentos e revisões.” (CORRÊA, 2013, p. 100) O Banco Central Europeu, Banco para o Desenvolvimento Africano, Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco para o Desenvolvimento Asiático assim como o grupo Egmont figuram como seus observadores. (ANSELMO, 2-13) Sendo assim, o GAFI assumiu o papel de formular normas e políticas de combate à lavagem de dinheiro, com base em recursos, estrutura e conhecimento obtidos pelas instituições que se tornaram suas parceiras. (CORRÊA, 2013) São três as instituições centrais no trabalho executado pelo GAFI, a saber: o UNDCP, o FMI e o Conselho da Europa (CORRÊA, 2013).

¹⁸ O BIS é uma organização internacional responsável pela supervisão bancária. Visa a "promover a cooperação entre os bancos centrais e outras agências na busca de estabilidade monetária e financeira". Sediado em Basileia, na Suíça, reúne 55 Bancos Centrais de todo o mundo.

As ações não-sistemáticas da ONU puderam ser organizadas na Convenção sobre Lavagem de Dinheiro, Apreensão e Confisco do Produto do Crime, considerado um documento paradigmático no âmbito internacional, uma vez que foi “o primeiro em todo o mundo de caráter juridicamente vinculante, que buscou atingir a realidade além do narcotráfico, alcançando outras modalidades delitivas” (ANSELMO, 2013, p. 82) Com forte influência do texto da Convenção de Viena de 1988, cabe frisar que ela teve um lento processo de aceitação no cenário internacional (ANSELMO, 2013)

Ao passo que no âmbito regional, destaca-se a criação, também em 1990, da Convenção sobre lavagem, identificação, apreensão e confisco de produtos do crime do Conselho da Europa. Apesar de apresentarem avanços no combate aos paraísos fiscais, essas iniciativas eram ainda pouco eficazes, sem força vinculativa, da criação de leis internas para a criminalização dessas práticas ilícitas. (VIVIANI, 2005) Até o início da década de noventa, portanto, não estava configurado o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, mas havia certas iniciativas que visavam combatê-lo.

É importante frisar que, ainda nesse período, desenvolveu-se uma tendência de cooperação internacional que resultou, entre outras medidas, na criação do Grupo Egmont. Esse grupo era formado pelas Unidades de Inteligência Financeira (FIUs) de diversos países, que eram responsáveis por “analisar e distribuir às autoridades competentes as denúncias sobre informações financeiras referentes a operações suspeitas para o combate à lavagem de dinheiro” (VIVIANI, 2005). O grupo Egmont atuaria como organizador de encontros entre agências internacionais, propiciando intercâmbio de dados, reforçando os programas de combate à lavagem de dinheiro e promovendo a troca de experiências da inteligência financeira.

A atuação do grupo Egmont foi fundamental na composição desse regime internacional pois subsidiou a consolidação de certos comportamentos de combate à lavagem de dinheiro e fixou valores normativos de combate mais efetivo entre os Estados envolvidos, propiciando assim elementos fundamentais para a futura configuração de um regime internacional. Nessa esteira, o Brasil viria a criar em 1998 o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), que se tornou membro do grupo Egmont. A atuação do COAF será melhor discutida no capítulo 3. (Ibid., 2005)

Em 1997, no contexto da Crise do Leste Asiático, o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) do G7 criou um grupo de trabalho que produziu uma análise muito dura acerca do papel dos Centros Financeiros Offshore (OFCs), que constituem um tipo de paraíso fiscal no sistema financeiro global. O relatório apontou que a baixa

regulamentação desses centros financeiros é capaz de produzir efeitos deletérios, como o impedimento de uma supervisão global do sistema financeiro atual. A necessidade de maior transparência e regulação da atividade desses centros vem no sentido de reduzir a instabilidade financeira global, fator significativo no encadeamento de crises. O grupo de trabalho criado contribuiu para a fortalecer a procura por procedimentos mais rigorosos no combate internacional à lavagem de dinheiro (HAMPTON; CHRISTENSEN, 2002).

Nesse contexto estariam as evidências de uma forma mais efetiva de enfrentamento à lavagem de dinheiro e, por conseguinte, aos paraísos fiscais, em que se aumentariam consideravelmente os esforços de certos membros da comunidade internacional para lidar com esse problema. Vistos como uma ameaça à estabilidade financeira global, os países de tributação favorecida passariam a encarar uma série de restrições à sua atuação, resultado de novos instrumentos políticos e normativos, domésticos e internacionais (Ibid., 2002).

As iniciativas internacionais para coibir práticas tributárias nocivas, em resposta à crise de 1997, tiveram um importante avanço com a criação de um relatório, pela OCDE por meio de seu Diretório de Assuntos Financeiros, Fiscais e de Empresas e, mais especificamente pelo seu Comitê de Assuntos Fiscais, em 1998, chamado *Harmful tax competition*. Em um primeiro momento, por não possuir a capacidade de agir forma mais incisiva contra os paraísos fiscais, já que o assunto era pouco discutido e ainda não havia se formado um consenso necessário para se articular ações mais incisivas, a OCDE optou pela adoção de uma prática conhecida como *blacklisting*, que consistia na promoção de uma campanha de difamação, baseada na compilação de uma “lista negra” de jurisdições não cooperativas. (PALAN, 2013) A intenção da Organização ao elaborar a lista era prejudicar a reputação de países de tributação favorecida, buscando diminuir a confiança dos investidores e o fluxo de capitais para essas jurisdições, o que viria a funcionar na prática como um tipo de “sanção econômica” (KUDRLE, 2009) .

A prática do *blacklisting* inicialmente obteve relativo sucesso, uma vez que o constrangimento por ela causado levou a uma rápida reação dos paraísos fiscais, que buscaram se adequar aos critérios de confiabilidade estabelecidos pela OCDE, para ter seus nomes tirados dessa lista negra (PALAN, 2013). Após esta medida a OCDE também criou em 2000 “o Fórum Global de Transparência de Intercâmbio de Informações Tributárias, cujo objetivo é estabelecer um padrão global de cooperação e compartilhamento de informações” (AFONSO et al, 2014, p. 143).

Também no ano 2000, no âmbito de uma atuação regional no contexto latino-americano, em atendimento aos esforços dos países da América do Sul no combate à lavagem de dinheiro, foi criada uma unidade do GAFI para a região, com forte apoio dos Estados Unidos. A unidade regional foi chamada de GAFISUD, Grupo de Ação Financeira da América do Sul, que conta com dez membros, dentre eles Brasil, Argentina e Chile, “contando ainda com a participação da OEA, CICAD¹⁹, países observadores (França, Alemanha, Portugal, Espanha e Estados Unidos) e das organizações observadoras (Grupo Egmont, Bird²⁰, Nações Unidas e Banco Mundial)” (ANSELMO, 2013, p. 97).

Corroborando o argumento de que a OCDE orientou o estabelecimento de procedimentos e normas no compromisso de combate à lavagem de dinheiro, o G20 também aprovou, em abril de 2013, o Padrão de Troca Automática de Informações. Vale destacar que estas medidas não foram capazes de causar o impacto esperado, que estavam principalmente orientados para estabelecer maior transparência nos recursos das grandes corporações, “e causou ainda menos alteração na capacidade de taxaço dos Estados” (AFONSO et al, 2014, p. 144).

De acordo com Dries Lesage, desde a cúpula ocorrida em Londres no ano de 2009, em que foram tomadas medidas visando maior cooperação na troca de informações acerca de atividades bancárias suspeitas, principalmente em países de tributação favorecida, teria ficado evidente que o G-20 assumiria um compromisso com o tema do combate à lavagem de dinheiro, com especial atenção ao enfrentamento dos paraísos fiscais. Isso se deveu especialmente pelo interesse desses países em obter dados sobre correntistas em bancos suíços. (LESAGE, 2010) Nesta cúpula os Estados definiram que “tomariam medidas contra jurisdições não-cooperativas, incluindo-se paraísos fiscais”²¹ (LESAGE, 2010, p. 3) Ademais, o G20 adquiriu três listas elaboradas pela OCDE em que constam os países cujas jurisdições vêm colaborando de forma substancial com os procedimentos adotados pela OCDE, outra com nações que são apoiadoras das medidas implementadas pelo regime, porém não mostraram muita efetividade em suas ações locais e a terceira com a definição da OCDE sobre paraísos fiscais, que incluiu trinta nações. (LESAGE, 2010)

¹⁹ Comissão Interamericana Contra o Abuso de Drogas.

²⁰ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

²¹ No original: “to take action against non-cooperative jurisdictions, including tax havens.”

O Fórum Global de Transparência Fiscal da OCDE, órgão responsável pela fiscalização da obediência às normas internacionais de evasão fiscal, estabelecia certo procedimento para o regime internacional que viria a se constituir; as recomendações da OCDE visavam estimular a cooperação internacional. Ela trazia dois “elementos importantes para viabilizar a luta e o enfrentamento contra a concorrência fiscal prejudicial – a transparência e a troca de informações” (MISSEL, 2011, p. 20). Segundo Rosa Caetano, mais especificamente, no que se refere aos paraísos fiscais, “as recomendações incidem em medidas defensivas destinadas a limitar ou reduzir os seus efeitos prejudiciais” (CAETANO, 2017, p. 27). Ele estabeleceu o Acordo de Troca de Informações²² em 2002. “Em 2009, este acordo fez grandes progressos, efetuando 40 novos acordos, juntando-se aos 44 que existiam desde o ano 2000.” (CAETANO, 2017, p. 57) Ainda de acordo com Rosa Caetano, em 2014, a OCDE teria aprimorado o seu procedimento de troca de informações, que passou a se chamar Acordo Automático para a Troca de Informações²³.

Diante dessa postura da OCDE, alguns autores afirmam que houve “uma mudança de paradigma no enfrentamento da concorrência fiscal prejudicial, uma vez que, na década de 80 poucas expectativas se nutriam quanto à cooperação internacional em matéria fiscal.” (ANSELMO, 2010, P. 177 APUD MISSEL, 2011, p. 21) Rosa Caetano (2017) reitera o ponto da OCDE que afirma que após a divulgação das suas listas “houve uma evolução, que resultou quer no aumento de novas jurisdições não cooperantes quer na entrada de mais países que viessem assumir o compromisso de adoção dos princípios do relatório de 1998 (OCDE, 2000 APUD CAETANO, 2017, p. 33).

Contudo, os esforços empregados pela OCDE tiveram como contrapartida uma forte reação dos chamados paraísos fiscais. Realizaram uma série de críticas às imposições da OCDE, consideradas por eles como injustas. Em resposta a essas reclamações, no ano de 2000 a OCDE passou a flexibilizar as condicionalidades para a retirada dos nomes da lista e, em alguns casos, sequer foi averiguado se de fato esses países estavam adotando as medidas exigidas. (KUDRLE, 2009) A presença de oposição por parte de certos países ao regime que se constituía apresenta-se claramente

²² No original *Tax Information Exchange Agreements* (TIEAs)

²³ No original Automatic Exchange Of Information (AEOI).

como condição adversa ao próprio funcionamento deste regime, apresentando-se como reação às normas de enfrentamento propostas.

Como dito no capítulo anterior, um segundo momento de discussões acerca do enfrentamento da lavagem de dinheiro e dos paraísos fiscais ocorreu após o episódio do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. A partir dele o país passou a encabeçar o questionamento do sigilo da identidade dos destinatários finais das contas secretas em paraísos fiscais, devido ao fato de esse mecanismo ter sido usado no financiamento das ações terroristas. Essa contestação ia ao encontro da pauta defendida pelo grupo de trabalho do G7. Dentre as ações concretas estadunidenses, deve-se destacar o *Patriotic Act*²⁴, decretado pelo presidente norte-americano, George W. Bush.

O Ato Patriota daria poder para as autoridades monetárias norte-americanas monitorarem transações feitas em dólar em todo o mundo, sendo considerado crime se um banco não reportasse transações suspeitas. Também estaria proibido que bancos americanos fizessem negócios com bancos de fachada de qualquer país. Essa lei teve poder para impedir a movimentação de dinheiro sujo no território norte-americano, mas não impedia sua circulação noutros países. A ausência de uma lei semelhante ao Ato Patriota na Europa contribuiu para que as operações de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo migrassem para o Velho Continente, tornando-o um novo centro mundial de operações financeiras criminosas (NAPOLEONI, 2010.)

Também a União Europeia buscou promover medidas para o combate à lavagem de dinheiro na década de 2000. A Comissão Europeia tinha como uma de suas principais pautas a defesa de políticas de combate à fraude e à evasão fiscal, que se apresenta como um grande prejuízo para a arrecadação tributária dos países da região. “Segundo Rocha (2006), desde a década de 80, que a Comissão Europeia tem desenvolvido um conjunto de Diretivas, em matéria de harmonização da tributação das sociedades.” Como exemplo, foram desenvolvidas uma série de Diretivas e Regulamentos, que tratavam da assistência mútua entre os Estados membros para o combate a evasão fiscal, a criação de um regime de transparência fiscal, entre outras

²⁴ Ato Patriota ou Lei Patriótica. Decreto assinado por George W. Bush de 26 de outubro de 2001. O adjetivo USAPATRIOT atribuído ao decreto é também acrônimo para a expressão que esclarece o intuito da medida baixada pelo então Presidente dos Estados Unidos: “*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*”, que significa “unindo e fortalecendo a América por meio das ferramentas adequadas e exigidas para rastrear e obstruir as atividades terroristas.” (Tradução do autor) Disponível em: <https://pt.euronews.com/2014/12/09/a-adocao-da-lei-patriotica-que-permite-a-tortura-antiterrorismo> Visto em: 14/04/2019.

medidas que visavam regulamentar e fiscalizar as operações fiscais e financeiras (ROCHA, 1980, CAETANO, 2017, p. 47) Em 2012, a Comissão elaborou um plano para facilitação da troca de informações que foi instituído como norma europeia e internacional em matéria de dados fiscais. (CAETANO, 2017)

O terceiro momento histórico que suscitou debates acerca da configuração do regime de combate à lavagem de dinheiro no cenário internacional ocorreu com a crise financeira de 2008, que se iniciou nos Estados Unidos e que tomou proporções globais, como já mencionado no primeiro capítulo. Apesar de os paraísos fiscais não terem uma relação direta com essa crise, uma das soluções propostas no período para contornar a crise *foi o aumento do controle dos fluxos de capitais*, buscando assim diminuir as chances de ocorrer novas crises no futuro (BARBOSA, 2013).

Numa perspectiva liberal, Afonso *et al* (2014) destacam que os paraísos fiscais são sempre tidos como “bodes expiatórios” em momentos imediatamente posteriores às crises econômicas de grande impacto internacional. De fato, os Estados e instituições internacionais interessados souberam aproveitar tais contextos com vistas a fortalecer o compromisso com o combate à lavagem de dinheiro e, conseqüentemente o enfrentamento aos paraísos fiscais. Medidas como esta não seriam interessantes para os países de tributação favorecida, uma vez que estes precisam que haja ampla liberdade no mundo financeiro para que possam atuar com maior efetividade (BARBOSA, 2013.).

Segundo Afonso *et al* (2014), diante da instabilidade econômica gerada pela crise, os investidores direcionaram seus recursos para paraísos fiscais, atraídos pela maior estabilidade e segurança financeira que esses países ofereciam. Ao mesmo tempo, as dificuldades dos países atingidos pela crise em manter seus gastos sociais, especialmente os países europeus. (AFONSO *et al*, 2014) A situação apresentada novamente levariam ao questionamento da atuação dos paraísos fiscais, porém dessa vez não apenas na questão do sigilo bancário, mas também da baixa tributação, da concorrência fiscal desleal que ela gera e da crise de financiamento dos Estados para a qual ela vinha contribuindo. Esse terceiro episódio acabou por corroborar com os questionamentos feitos aos paraísos fiscais desde pelo menos o início dos anos noventa. Desta forma, delineava-se com mais contorno os interesses e os tipos de procedimentos esperados para se combater à lavagem de dinheiro (BARBOSA, 2013).

Até aqui se procurou mostrar de que maneira os atores internacionais voltaram suas preocupações para o combate à lavagem de dinheiro. No final dos anos noventa, entretanto, é possível observar uma nova forma de combate à lavagem de dinheiro que

deixa de ser pontual e esporádica para se firmar como uma pauta mais ampla e constante no cenário internacional. Segundo Afonso *et al* (2014) ao fim deste decênio se tornou viável falar de um regime internacional de harmonização tributária e de transparência bancária “de normas e práticas que visam estabelecer uma base comum de regulamentações e restrições à atividade dos bancos.” (AFONSO *et al*, 2014, p. 142)

Um fator que pode explicar essa postura diante dos problemas envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais é que os crimes diretamente relacionados à lavagem de dinheiro, tais como “tráfico de drogas, terrorismo, fraudes, venda ilegal de armas, crimes financeiros, extorsões, corrupção são justamente os que mais desenvolvem desequilíbrio na economia mundial” (TEÓFILO; BRAGA, 2014, p. 13) provocam grandes oscilações no mercado mundial. O fenômeno “despertou o interesse dos Estados em iniciativas conjuntas de enfrentamento e deu ensejo a diversos compromissos internacionais” (ANSELMO, 2017, p. 19).

3. A COMPLIANCE DO BRASIL AO REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO (1998-2016)

Ao voltarmos os olhos para o Brasil, país em desenvolvimento inserido na periferia do sistema capitalista, encontramos problemas institucionais na forma como os ilícitos envolvendo paraísos fiscais e lavagem de dinheiro são enfrentados. A estrutura institucional brasileira responsável pelo combate a esses crimes, como será exposto neste capítulo, apresenta, no período estudado, uma série de ineficiências que vão desde a execução das políticas públicas pelos órgãos de investigação até a baixa capacidade do judiciário de condenar os suspeitos de forma definitiva. Apesar dos esforços do país para entrar em conformidade com as normas internacionais e o reconhecimento de entes internacionais, como o GAFI, dos avanços do Brasil no enfrentamento desses ilícitos, observa-se que as instituições domésticas não têm apresentado os resultados esperados para o tamanho e complexidade do país. Essa constatação pode colaborar para a confirmação da hipótese deste trabalho de que a *compliance* ao regime internacional não é suficiente, se as instituições estatais apresentarem um desempenho insatisfatório na sua atuação doméstica. (PINTO, 2007)

Como comentado na Introdução desta pesquisa, o Brasil é um relevante caso a ser estudado na seara do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. O país, apesar de não ser um significativo produtor de drogas, desperta a preocupação dos organismos internacionais por ser uma importante via de distribuição de entorpecentes para Europa e EUA. O país tem sido usado também como meio para lavar o dinheiro proveniente desse e de outros crimes, uma vez que a economia complexa e o sistema financeiro desenvolvido são atraentes para os lavadores de dinheiro. Como exemplo, a CPI do Narcotráfico, no ano 2000, detectou atividades suspeitas de lavagem de dinheiro em diversas pessoas físicas e jurídicas, além de organizações criminosas. (ROMANTINI, 2003)

O Brasil também é percebido internacionalmente como um país que apresenta problemas estruturais no funcionamento de suas instituições públicas. Em primeiro lugar, o país sofre com um problema histórico de corrupção no setor público, em que ocorreram casos notórios de desvios de verba e lavagem de dinheiro, e sua posterior ocultação em paraísos fiscais, por parte de agentes públicos, como nos casos do juiz

Nicolau²⁵ e do ex-prefeito Paulo Maluf²⁶. O Brasil também seria visto como um país subdesenvolvido, cujas instituições seriam incapazes de apresentar resultados satisfatórios nas políticas de investigação e punição de suspeitos de cometerem crimes envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Além disso, o país teria ainda uma legislação antilavagem pouco avançada, o que facilitaria o cometimento desses delitos impunemente. (Ibid., 2003)

Diante do exposto, este capítulo pretende apresentar a evolução das principais políticas e instituições brasileiras de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, em conformidade com o regime internacional de mesmo tema, no período de 1998 a 2016, ou seja, durante os governos FHC, Lula e Dilma. Será observada a participação do país nos tratados e foros internacionais sobre combate à lavagem de dinheiro e a posterior aplicação dessas normas na institucionalidade doméstica. Será estudada essa aplicação (ou ausência de aplicação) das regras internacionais no âmbito interno, na qual serão destacadas as principais mudanças legais e institucionais feitas pelo país, visando entrar em conformidade a essas normas externas. Com isso, será observado se houve aumento da *compliance* no Brasil e se as instituições foram percebidas como capazes de apresentar resultados satisfatórios no enfrentamento da lavagem de dinheiro e paraísos fiscais.

Esta pesquisa optou por utilizar o marco teórico desenvolvido por Chayes, Chayes e Mitchell (1998), comentados no capítulo anterior, para explicar o fenômeno da *compliance*, por entender que a análise realizada por esses autores fornece instrumentos para uma compreensão mais acurada da relação entre as normas internacionais e sua aplicação doméstica, o que propiciaria uma melhor interpretação do fenômeno da *compliance* no Brasil.

3.1 A Criação da “Lei Antilavagem” e seus Desdobramentos durante o Governo Fernando Henrique (1998-2002)

O início da introjeção do problema da lavagem de dinheiro na agenda política brasileira se deu a partir da assinatura, em 20 de dezembro de 1988, da “Convenção

²⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda o caso do juiz Nicolau**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fofha/brasil/ult96u51387.shtml>. Acesso em: 22/07/2019

²⁶ ESTADÃO. **Veja os processos judiciais que envolvem o deputado Paulo Maluf**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-os-processos-judiciais-que-envolvem-o-deputado-paulo-maluf,1093390>. Acesso em: 22/07/2019

Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”, a já mencionada Convenção de Viena de 1988. Todavia, tornar-se signatário dessa Convenção não geraria, por si só, efeitos jurídicos vinculantes ao país, no que se refere ao direito internacional público. A ratificação dessa Convenção, que expressaria um consentimento definitivo em comprometer-se com tal norma, só ocorreria em 26 de junho de 1991, por meio do Decreto nº 154, promulgado pelo então presidente Fernando Collor de Melo, após aprovação realizada pelo Congresso Nacional²⁷.

Uma vez concretizada no âmbito interno, a execução doméstica das diretrizes da Convenção de Viena só seria iniciada a partir da apresentação de um Projeto de Lei²⁸, por iniciativa do Poder Executivo, encaminhada por meio de uma Mensagem ao Congresso, acompanhada da “Exposição de Motivos” nº 1.448/1996. A Exposição de Motivos era um documento que daria explicações ao Congresso Nacional a respeito das motivações do Poder Executivo em propor um projeto de lei. O conteúdo desse documento, que será detalhado adiante, é de grande importância para a compreensão daquele momento político do país e revela, entre outras coisas, a iniciativa do governo da época em se adequar às normas internacionais às quais o Brasil vinha se obrigando. (CORRÊA, 2013)

A decisão de se criar no Brasil uma lei interna antilavagem teve a participação de atores internacionais²⁹ interessados no combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais, sob liderança global do GAFI e regional da OEA. As autoridades brasileiras vinham sendo persuadidas para que o país saísse da omissão interna, e pusesse em prática os princípios com os quais já haviam contraído compromisso internacional. Ademais, o país passava por um momento de tentativa de estabilização econômico-financeira, que já vinha ocorrendo desde o governo Sarney, e que só chegaria a se consolidar nos governos Itamar e FHC, com o Plano Real. Na esteira dessa opção de fortalecer o sistema financeiro nacional e avançar na integração da economia junto aos mercados internacionais, o governo brasileiro engajou-se na criação da lei que combateria a lavagem de dinheiro, em busca de gerar maior estabilidade e conquistar a confiança dos investidores (VASCONCELOS, 2015)

²⁷ PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **DECRETO No 154 DE 26 DE JUNHO DE 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 19/06/19

²⁸ Projeto de Lei nº 2.688 de 1996

²⁹ O autor não especifica quais países estariam envolvidos nesse processo juntos aos organismos internacionais mencionados

Cabe aqui mencionar o contexto político em que essa nova Lei foi gestada. O governo do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso representava a instauração de uma nova opção de política econômica que vinha se estabelecendo no país a partir do início da década de 1990. Após a crise do Estado da década de 1980 e o enfraquecimento do modelo desenvolvimentista, que se iniciara na década de 1930, com Getúlio Vargas, e que perdurara até o fim do Regime Militar, ocorreu uma disputa entre as elites econômicas do país pelo modelo a se seguir na condução da economia brasileira. Alguns setores dessa elite econômica defendiam a manutenção do modelo desenvolvimentista, enquanto outra parcela, reconhecidamente a “elite financeira paulista”, que sairia vencedora no governo FHC, defendia a instauração do modelo “neoliberal”. A candidatura e a eleição de Fernando Henrique teria sido a forma encontrada por essas elites para costurar a superação da crise de hegemonia que havia tomado lugar na década de 1980 e que se estendera sob a instabilidade política dos governos Collor e Itamar. (SALLUM JR, 2000)

O governo FHC, portanto, se pautaria pela instauração do liberalismo econômico e a liquidação dos remanescentes da Era Vargas. O Estado não cumpriria atividades empresariais, pois estas seriam transferidas para a iniciativa privada, e haveria uma especial ênfase no equilíbrio das finanças e na busca por se conquistar a “confiança” dos mercados. Para tal, seria necessário cumprir o ideário neoliberal da busca pela estabilização dos preços, já iniciado com o Plano Real, e a ampliação da abertura comercial que já tinha se iniciado no governo Collor, além do estabelecimento de um ajuste fiscal para equilibrar as contas do governo. O governo também buscava atrair investimento estrangeiro, em especial na tentativa de trazer empresas multinacionais dos setores de telecomunicações e automotivo, não somente modulando o sistema tributário e financeiro, mas também buscando vender externamente a ideia de que o Brasil era um destino prioritário dos investimentos estrangeiros. (Ibid., 2000)

De fato, o governo buscava manter o caráter neoliberal de sua política econômica como forma importante de assegurar o controle sobre o sistema político. Isso se dava devido à forte agenda de reformas institucionais que FHC se propunha a realizar. O principal objetivo do governo Fernando Henrique foi o de preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, de modo a superar a “Era Vargas” (Ibid., 2000).

No que se refere à política externa, observa-se que havia a preocupação do governo para que o país participasse ativamente da organização e regulação das relações

internacionais, nas distintas áreas, com o objetivo de se estabelecer um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico. O governo FHC se mostrou interessado na criação de normas e regimes internacionais, uma vez que a presença de uma grande potência como os EUA, e a relativa debilidade do Estado brasileiro, tornava interessante o fortalecimento de regimes que promoviam o respeito às regras do jogo internacional. Nessa época, consolidavam-se novas formas de estruturação da economia mundial, o que se convencionou chamar de globalização. Diante dessa nova realidade, os funcionários do Estado imbuídos de elaborar a política externa e comercial interpretaram que o Brasil se beneficiaria num ambiente de abertura, para fazer frente à sua falta de capacidade competitiva, o que gerou um novo paradigma na política externa brasileira, que ficou conhecido como “autonomia pela integração” (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003)

O objetivo desse paradigma desenvolvido na política externa brasileira não seria de adaptação passiva, mas a tentativa de redirecionar e remodelar o ambiente externo, buscando participar de assuntos internacionais através da construção de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. O Brasil estaria participando de agendas diversificadas no âmbito internacional, com a defesa de uma postura institucionalista na agenda multilateral e a liberalização comercial nos setores em que o país poderia aumentar seus ganhos. Para o governo FHC, a busca por consensos e pelo não isolamento do país não era sinônimo de subordinação, mas representava o caminho para o fortalecimento da posição relativa do Brasil no sistema internacional. Por meio da organização e regulamentação das relações internacionais, a diplomacia brasileira poderia estabelecer um ambiente de convívio internacional que favorecesse o que seria o principal objetivo do país: desenvolvimento duradouro e sustentável. (Ibid., 2003)

Dessa forma, devem-se compreender as mudanças legais e institucionais na seara do combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro promovidas durante o governo Fernando Henrique Cardoso como um dos elementos que faziam parte de sua política de estabilização e liberalização da economia. O governo objetivava dar fim ao antigo modelo desenvolvimentista e instaurar o modelo neoliberal, como também buscava ganhar a confiança dos agentes do mercado. Para tal, promoveu uma série de reformas no Estado e realizou privatizações, criando também as instituições para regular essas atividades. No âmbito internacional, houve o esforço para aumentar a participação do Brasil na construção dos regimes internacionais, com o intuito de se buscar ganhos para o país. Como será verificado a seguir, o Brasil seguiu essas tendências na

construção das políticas de enfrentamento à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, bem como engajou-se internacionalmente na construção do regime que trata desse assunto. (Ibid., 2003)

A já mencionada Exposição de Motivos ³⁰ encaminhada ao Congresso explicitava bem as preocupações do governo em se adequar às normas internacionais, com o intuito de melhorar a percepção internacional sobre a “integridade e robustez” da economia brasileira. Esse documento fazia menção direta à necessidade de cumprir as obrigações que o país havia contraído internacionalmente. Além da Convenção de Viena de 1988, também foram citados instrumentos regionais assinados no âmbito da OEA, como o “Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem Relacionados com o Tráfico de Drogas e Delitos Conexos”, apresentado na XXII Assembleia Geral da OEA, aprovado em 1992, que buscava estimular as instituições financeiras a relatar “transações suspeitas”; o “Plano de Ações da Cúpula das Américas”, de 1994, em que os países signatários se comprometiam, entre outras medidas, a criminalizar a lavagem de dinheiro proveniente de “crimes graves”; e a “Declaração de Princípios” da “Conferência Ministerial sobre Lavagem de Dinheiro e Instrumentos do Crime”, de 1995, que objetivava oferecer uma resposta multilateral à ameaça do crime organizado internacional, à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais (CORRÊA, 2013, p. 175-177).

A preocupação em se combater as atividades ilícitas realizadas em paraísos fiscais também é expressa nessa Exposição de Motivos. O documento afirma que a modernização das formas de transação financeira, os avanços nas telecomunicações, a globalização das economias e o processo de integração entre os países estavam facilitando também o cometimento de crimes financeiros. Diante dessa realidade e do fato de que as transferências financeiras internacionais ocorriam de forma instantânea, os “paraísos fiscais e bancários” teriam notoriedade na consecução dos ilícitos que esse Projeto de Lei visava combater, uma vez que a atuação desses países dificultava a “persecução, o descobrimento e a apreensão dos capitais procedentes de atividades delituosas e, conseqüentemente, aumenta a eficácia da lavagem de dinheiro.” O

³⁰ Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>> Acesso em 20/06/2019

documento identificava a consolidação de uma “indústria de lavagem de dinheiro no país”, que repercutia de forma negativa doméstica à internacionalmente: ³¹

“A modernização do sistema, ao permitir transferências financeiras internacionais instantâneas, notadamente aquelas direcionadas para paraísos fiscais e bancários, acaba dificultando a persecução, o descobrimento e a apreensão dos capitais procedentes de atividades delituosas e, conseqüentemente, aumenta a eficácia da lavagem de dinheiro. Por tudo isso, está evidente o importante papel - involuntário, registre-se - que o sistema financeiro desempenha e desempenhará - se não se envolver no combate a essas atividades delituosas - na consolidação de uma indústria de lavagem de dinheiro no País, o que certamente repercutirá negativamente perante toda a sociedade brasileira e internacional.” ³²

Pode-se observar, portanto que o enfrentamento aos paraísos fiscais está intrinsecamente ligado às políticas de combate à lavagem de dinheiro. Ao criar uma legislação para tratar especificamente da tipificação do crime de lavagem de dinheiro e definir punições para esses ilícitos, o país também visava combater a atuação dos países em que a tributação favorecida e o sigilo bancário rígido criavam condições para que o produto desses crimes encontrasse um ambiente seguro para se ocultar e permanecer impune. Mais do que simplesmente criar um tipo penal, o Projeto de Lei, e a Exposição de Motivos que a acompanhava, buscavam formas de perseguir e identificar os sujeitos que atuavam de maneira “suspeita”, de modo a dificultar ou impedir os processos e fluxos pelos quais o dinheiro desviado em operações ilícitas iriam se direcionar para as jurisdições em que havia excessiva flexibilidade bancária e baixa regulamentação. ³³

Uma vez que a simples lei doméstica de um único país, como é o caso do Brasil, não teria poder para interferir ou pressionar diretamente na atuação dos paraísos fiscais, e isso de fato sequer seria desejável, dado o princípio da não intervenção promovida pela política externa brasileira e consagrada na Constituição Federal ³⁴, a principal forma de se enfrentar os países de tributação favorecida realizada pelo Brasil

³¹ Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>> Acesso em 20/06/2019

³² Ponto 89 da Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998

³³ Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>> Acesso em 20/06/2019

³⁴ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) IV- não intervenção.” **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21/06/2019

foi a de criar um arcabouço normativo e institucional capaz de impedir domesticamente as atividades financeiras ilícitas que se utilizariam desses países para se refugiar. O país estaria “cortando o mal pela raiz” ao perseguir e punir aqueles que estivessem envolvidos nesses ilícitos e estaria também dificultando que os fluxos de dinheiro sujo chegassem à sua destinação final, que seriam as empresas *offshore* em paraísos fiscais. Portanto, pode-se afirmar que a principal política de combate aos paraísos fiscais, dada a realidade nacional, era o enfrentamento interno dos crimes envolvendo lavagem de dinheiro.³⁵

Percebe-se que nessa Exposição de Motivos não se explicita formalmente a participação do GAFI, ainda que, segundo Vasconcelos, no plano prático, ele seria o principal organismo a balizar esses documentos. Por sua vez, Corrêa afirma que os influxos promovidos pelo GAFI e os compromissos formais contraídos pelo Brasil por meio de tratados foram igualmente importantes para a adesão brasileira ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Para o autor, a esses fatores, se somaria a pressão também sofrida por servidores do governo brasileiro ligados à representação diplomática em negociações ocorridas no âmbito da ONU. Ainda segundo Corrêa, o caso brasileiro se enquadraria no que ele chamou de “harmonização regulatória internacional”, na qual países periféricos como o Brasil teriam que escolher entre a adoção do novo padrão de ordenação jurídico ou a manutenção de regulações divergentes. (CORRÊA, 2013, p. 172). A ideia de que o Brasil estaria buscando se enquadrar em uma harmonização de normas internacionais é confirmada pela própria Exposição de Motivos do governo, em que se afirma que o país estaria visando implementar uma “justiça penal universal” que teria ligação com uma “estratégia de política criminal transnacional”³⁶.

Corrêa também enfatiza que o Brasil destacou-se entre os países latino-americanos na participação ativa de foros regionais em que o tema da lavagem de dinheiro e paraísos fiscais era debatido. O país estaria com isso demonstrando estar decidido a pôr em prática os compromissos assumidos internacionalmente tanto no âmbito da ONU, como da OEA e da Convenção de Viena. Ao apresentar o Projeto de

³⁵ Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>> Acesso em 20/06/2019

³⁶ Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>> Acesso em 20/06/2019

Lei que tratava do combate à lavagem de dinheiro, o país estaria na vanguarda dos que buscavam inserir nas Américas um tipo legislativo inédito, adotando conceitos e instituições que até aquele período não existiam (Ibid., 2013).

Teixeira afirma que a introdução da Lei Antilavagem (Lei nº 9.613/1998) no ordenamento jurídico brasileiro significou uma verdadeira “absorção de um regime internacional”, na medida em que ocorreu a transposição de um “regime global de proibição de lavagem de dinheiro” para o “regime local de proibição”³⁷. Segundo a autora, essa lei seria considerada uma importação, uma vez que a matéria por ela tratada fora incluída na agenda política do país mediante “pressões internacionais” de outros países, notadamente os países centrais, e de organizações internacionais, como ONU e GAFI, e que a sensação de necessidade de se combater a lavagem de dinheiro e os paraísos fiscais teria se iniciado como uma experiência estrangeira, sendo apenas posteriormente retransmitida ao Brasil (TEIXEIRA, 2005, p. 90-93).

Corrêa, em contraposição, considera o termo “pressão internacional” inadequado para descrever o caso, visto que, de acordo com o autor, o Brasil estaria engajado, no âmbito internacional, com a criminalização da lavagem de dinheiro, desde a ratificação da Convenção de Viena em 1991, como também na participação ativa que o país apresentou em foros regionais que debatiam essa matéria. O autor fala que o Brasil, de fato, demonstrou interesse em buscar “credibilidade junto à comunidade financeira internacional”, e que a criação da Lei Antilavagem não representaria um “processo passivo de internalização”. O país estaria na verdade, buscando atender a interesses internos, como a busca do aumento da confiança externa e aumento dos investimentos do mercado internacional, ao agregar na legislação nacional os princípios e normas de um regime internacional em plena formação. Ao se inserir no regime global antilavagem que vinha se constituindo, o Brasil poderia promover a cooperação com outros países em matéria penal, bem como realizar o confisco de recursos ilícitos e extraditar criminosos. (CORRÊA, 2013, p. 180-182)

Observam-se, portanto, nesse momento inicial, as primeiras ações brasileiras para entrar em conformidade com o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Ainda que um pouco tardia, já que a aprovação da Lei Antilavagem ocorreu apenas onze anos após a Convenção de Viena, o Brasil deu sinais de seu esforço para cumprir internamente as determinações que essa agenda internacional vinha

³⁷ Ou seja, os princípios proibicionistas que estavam sendo desenvolvidos internacionalmente estariam sendo absorvidos pela legislação brasileira, transformando princípios estrangeiros em princípios locais

desenvolvendo. É importante destacar que o país, desde o começo, demonstrou considerável autonomia no processo de aproximação e conformação com as regras desse regime. Longe de se colocar como um mero agente passivo que cedeu a influências externas, o Brasil atuou na sua inserção a esse regime, buscando conquistar a confiança do mercado e a estabilidade de seu sistema financeiro, que eram um dos principais motes dos governos brasileiros da década de 1990. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

Apesar da impossibilidade de se detectarem todos os interesses que embasam a tomada de decisões do governo nessa matéria, a Exposição de Motivos que acompanhou o projeto da Lei Antilavagem é uma relevante fonte documental que propicia a obtenção das razões institucionais que levaram o país a adequar-se ao regime. Evidentemente houve participação de agentes externos, como a atuação do GAFI nos foros internacionais, no processo de convencimento das autoridades brasileiras, bem como o constrangimento do país para que cumprisse compromissos internacionais anteriormente assumidos. Esses fatores, todavia, não representaram uma ingerência sobre assuntos internos, uma vez que o Brasil obrigou-se internacionalmente, e formulou as políticas públicas em conformidade com as regras internacionais, movido por interesses próprios, ainda que, entre esses interesses, estivesse também a busca por uma melhora de sua imagem perante a comunidade internacional. (Ibid., 1998)

Acerca do projeto que deu origem à Lei Antilavagem, observa-se que este buscou referência na legislação já existente em alguns países, como Bélgica, Espanha e Portugal, além das “40 Recomendações” do GAFI, como pode se verificar na própria Exposição de Motivos que lhe deu origem. Ao aprovar a Lei Antilavagem em 1998³⁸, o Brasil alinhava-se normativamente à política internacional de combate à lavagem de dinheiro, “cuja introjeção se deu em conformidade com os atores internacionais envolvidos desse problema público” (VASCONCELOS, 2015, p. 148). Dos inúmeros aspectos da lei, destacam-se os seguintes: (a) a criminalização da lavagem de recursos provenientes de crimes de natureza grave; (b) a obrigação de identificar e conhecer adequadamente os clientes; (c) a obrigação de manter registros de transações por um prazo mínimo (cinco anos); (d) a obrigação de comunicar determinadas transações

³⁸ Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998

financeiras e comerciais aos órgãos competentes; (e) a criação da Unidade de Inteligência Financeira Nacional. (ROMANTINI, 2003, p. 86)

A Lei Antilavagem de 1998 estabelecia sete crimes antecedentes à lavagem de dinheiro: (i) Narcotráfico; (ii) Terrorismo e o seu financiamento; (iii) Tráfico de armas e munições; (iv) Extorsão mediante sequestro; (v) Crimes contra a administração pública; (vi) Crimes contra o sistema financeiro; (vii) Organização criminosa. Esse rol taxativo representou um entrave à efetividade do combate à lavagem de dinheiro no Brasil, pois limitava os tipos de ilícitos que eram passíveis de punição, permitindo que outras formas de crime que também realizasse lavagem de dinheiro ficassem impunes. Outro problema dessa lei foi a inexistência de outros instrumentos legais que tipificassem o crime de terrorismo e seu financiamento, bem como o crime de formação de organização criminosa, o que também impossibilitou condenações decorrentes desses delitos. Tanto o problema do rol taxativo como da falta de lei antiterrorismo e de organizações criminosas só seriam resolvidos posteriormente, como será comentado mais a frente nessa pesquisa.³⁹

A “Unidade de Inteligência Financeira” criada por essa lei foi corporificada na criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que viria a ocupar a posição central da política pública de combate à lavagem de dinheiro. O COAF foi concebido para atuar como órgão que centralizaria as operações e receberia dados de distintos setores, sendo responsável por “receber, examinar, identificar e investigar”⁴⁰ as informações a ele repassadas que fossem de interesse da sua atividade, em observância à “Recomendação 29”⁴¹ do GAFI. A observância desses preceitos viria a contribuir futuramente para a entrada do COAF como membro do “Grupo *Egmont*”, como “FIU” brasileira⁴².

³⁹ AML. “Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro completa 20 anos”. Disponível em: <<https://www.amlreputacional.com.br/editorial/lei-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-completa-20-anos>> Acesso em: 22/06/2019

⁴⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm> Acesso em : 20/06/2019

⁴¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Recommendations**. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>> Acesso em: 21/06/2019

⁴² Financial Intelligence Unity (Unidade de Inteligência Financeira)

A “FIU” nacional encarregou-se de processar as comunicações de operações consideradas suspeitas realizadas pelas pessoas obrigadas⁴³, bem como as denúncias da sociedade de modo geral e os dados enviados por outras instituições governamentais. Além disso, o COAF ficou incumbido de coordenar as atividades do governo de combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais, devendo propor formas de cooperação para tornar a persecução desse delito mais eficiente. Por fim, esse Conselho deveria atuar em consonância com as diretrizes delineadas no plano internacional, junto às instituições encarregadas de realizar o combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, de modo a ampliar as relações com organismos internacionais e as “FIUs” de outros países. (ROMANTINI, 2003)

Outro passo importante dado por esse órgão foi a sua informatização tecnológica, com a finalidade de receber das entidades obrigadas a comunicação de operações suspeitas, através de um sistema chamado SISCOAF. Esse sistema também possibilitou que o COAF criasse um banco de dados em que era possível compartilhamento entre entidades de justiça no Brasil e no exterior. De fato, a constituição dessa base de dados e o seu compartilhamento propiciaram que o órgão se alinhasse às diretrizes globais para o trato desse tipo de informação. (VASCONCELOS, 2015)

As determinações introduzidas pela Lei Antilavagem também se refletiram sobre instituições brasileiras ligadas ao sistema financeiro nacional, à investigação de crimes e às relações exteriores. Diante das novas obrigações geradas por essa lei, a criação de uma série de instrumentos normativos infra-legais e de novos departamentos dentro desses órgãos se fez necessária para atender às novas demandas legais e para se adaptarem aos padrões internacionais. A seguir será feita uma breve consideração sobre as principais mudanças institucionais ocorridas nas entidades públicas brasileiras que mais se destacaram na atuação como órgãos auxiliares no combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais; são elas: o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a Secretaria de Previdência Suplementar (SPC), a Secretaria da Receita Federal (SRF), o Departamento da Polícia Federal (DPF), a Agência Brasileira de

⁴³ A Lei Antilavagem obrigava as entidades financeiras privadas e os órgãos públicos reguladores de atividades financeiras, como BACEN, SUSEP, CVM e SPC, a monitorarem atividades financeiras “suspeitas” e a encaminhar esses dados ao COAF, por isso recebiam o nome de “pessoas obrigadas”.

Inteligência (ABIN), e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). (ROMANTINI, 2003)

No caso do BACEN, uma série de providências foram realizadas pelo órgão para pôr em prática as determinações dispostas na Lei Antilavagem. Entre elas, destaca-se a criação do DECIF, Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros, cujo função principal é a de reunir “atividades relacionadas a procedimentos operacionais e análises de irregularidades praticadas no mercado financeiro, incluindo as atribuições do órgão”. O Banco Central também se dedicou à criação de regras infra-legais, a exemplo da “Circular 2.852/98”, a fim de nortear as atividades de fiscalização das instituições financeiras. Esse regulamento obrigava a instituições financeiras privadas fiscalizadas pelo Bacen a tomar uma série de medidas de combate à lavagem de dinheiro, entre elas, a adoção de procedimentos internos para detecção de atividades suspeitas. O Banco Central se encarregaria de realizar avaliações periódicas a essas instituições financeiras, ficando a encargo desse órgão a criação de metodologia própria como também a instauração de processos administrativos contra as entidades que descumprissem a regulamentação, e oferecer assessoramento técnico quando solicitado. Cabe destacar que a atuação de controle interno do Banco Central está em sintonia com as “Recomendações” do GAFI, em especial a “Recomendação nº 19”. (Ibid., 2003)

A CVM regulamentou em sua área de atuação as determinações da Lei 9.613/98, a exemplo da “Instrução CVM nº 301/99”, que incorporava em suas atividades a fiscalização de medidas específicas, com o objetivo de monitorar o cumprimento desses dispositivos legais pelos agentes do mercado, como a verificação de conteúdo dos cadastros dos clientes mantidos pelas entidades supervisionadas. Seguindo uma Resolução da Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO), que recomendava a obediências às orientações do GAFI, a CVM aderiu às determinações do Grupo, bem como passou a fazer parte de uma comissão que estudava novas formas de combate à lavagem de dinheiro no mercado de valores mobiliários. A SUSEP, por sua vez, também publicou normas regulamentando a sua área de fiscalização, em que se buscou destacar situações que pudessem ser detectados crimes previstos por essa Lei nas atividades de empresas seguradoras, de capitalização e corretoras de seguros. Em 2002, foi criado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) uma resolução que regulamentava o processo administrativo a ser adotado pela SUSEP em casos de violações da Lei Antilavagem. Já a SPC, apesar de não estar prevista como um dos membros do COAF, estabeleceu um convênio com o Conselho

para possibilitar o intercâmbio de informações, visando facilitar a fiscalização das entidades de previdência complementar, reguladas por essa entidade. (Ibid., 2003)

A atuação da Secretaria da Receita Federal (SRF) se deu a partir de duas frentes principais, por um lado, a edição de atos normativos relacionados ao tema da lavagem de dinheiro, por outro, a fiscalização e repressão de atividades relacionadas a esse ilícito. Merece destaque a criação pela Secretaria de atos administrativos voltados ao reconhecimento e fiscalização de operações suspeitas envolvendo os paraísos fiscais, e outras atividades relacionadas à lavagem de dinheiro. Na área de operações, a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) teve sua estrutura funcional ampliada a partir da criação da Lei nº 9.613 de 1998, objetivando alcançar melhores condições no desempenho de suas atividades antilavagem. Já o Departamento de Polícia Federal (DPF), conta com a Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (DCOIE), que tem entre suas funções o combate à lavagem de dinheiro e já atuava antes da criação da Lei Antilavagem. A criação dessa Lei, contudo, facilitou o trabalho de investigação e enquadramento desses ilícitos pela Polícia Federal, o que possibilitou que, só no ano 2000, fossem instaurados 114 inquéritos, que resultaram em 98 condenações. (Ibid., 2003)

A ABIN, órgão central do serviço de inteligência brasileiro, também dispensa esforços para o cumprimento da Lei Antilavagem, participando desse processo através do “acompanhamento de questões nacionais e internacionais por meio de análises conjunturais, identificando ameaças reais ou potenciais à ordem institucional e à segurança do país”. No campo da cooperação internacional, a ABIN manteve estreita parceria com o COAF a partir de 2002, realizando seu assessoramento nas reuniões dos foros internacionais em que o Conselho viria a participar, como o GAFI e GAFISUD. O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), coordenado pela ABIN e regulado pelo “Decreto nº 4.376/2002”, conta com a presença da Secretaria Executiva do COAF, contribuindo no compartilhamento de informações do interesse de inteligência, em especial nos assuntos financeiros e de ilícitos relacionados à lavagem de dinheiro. Por fim, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem desempenhado o papel de apoiador do COAF em eventos internacionais, provendo-o de informações relevantes sobre o tratamento que tem sido dado em outros países no que se diz respeito a combate a lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Por exemplo, no ano 2000, em Brasília, ocorreu a Reunião dos Presidentes da América do Sul, ocasião em que o MRE

aproveitou para negociar a inclusão do apoio ao projeto liderado pelo Brasil objetivando a criação do GAFISUD. (Ibid., 2003)

No que se refere ao tratamento dado especificamente aos paraísos fiscais, observa-se que mesmo antes da aprovação da Lei Antilavagem de 1998, já havia a preocupação de criar critérios para identificar e classificar esses países. A primeira vez que isso ocorreu foi em 1996, com a aprovação da Legislação Tributária Federal, a Lei nº 9.430/1996. Nela ficaram estabelecidos critérios objetivos para determinar quais países seriam considerados paraísos fiscais. Entre esses critérios pode-se citar a não tributação da renda ou a tributação inferior a 20% e a “não permissão do acesso a informações relativas à composição societária, titularidade de bens ou direitos ou às operações econômicas realizadas”.⁴⁴ Em outras palavras, o Brasil considerava países de tributação favorecida as jurisdições que promoviam uma tributação muito baixa ou que ofereciam um sigilo rígido das empresas e contas bancárias estabelecidas em seu território. Deve-se, com isso, levar em conta a já mencionada alta participação dos paraísos fiscais nas transações financeiras com o Brasil para se entender a necessidade de se aplicar os princípios da Lei Antilavagem no enfrentamento à atuação desses países. (BOTELHO, 2013, p. 83-84)

Desde esse período, o Brasil vem alterando os critérios de classificação dos paraísos fiscais de acordo com as recomendações internacionais, buscando o caminho da uniformização tributárias global. De fato, ocorreram diversas alterações na concepção de países de tributação favorecida na legislação brasileira ao longo do tempo⁴⁵, e houve a opção de se criar uma lista de países considerados paraísos fiscais, diante da dificuldade de se definir critérios para classificá-los. Dessa forma, o Brasil

⁴⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 9.430, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm. Acesso em: 23/06/2019

⁴⁵ Segundo Botelho, os instrumentos normativos a seguir modificaram os critérios de classificação dos paraísos fiscais no Brasil: Medida Provisória nº 517, de 2010; lei federal ordinária nº 12.431, de 2011; lei federal ordinária nº 12.715, de 2012; lei federal ordinária nº 11.033, de 2004; lei federal ordinária nº 9.959, de 2000; Medida Provisória nº 478, de 2009; Medida Provisória nº 563, de 2012; Medida Provisória nº 563, de 2012; lei federal ordinária nº 10.451, de 2002; lei federal ordinária nº 11.727, de 2008; Medida Provisória nº 449, de 2008; lei federal ordinária nº 11.941, de 2009; Medida Provisória nº 351, de 2007; lei federal ordinária nº 11.488, de 2007; lei federal ordinária nº 9.532, de 1997; lei federal ordinária nº 9.481, de 1997; lei federal ordinária nº 10.637, de 2002; lei federal ordinária nº 10.892, de 2004; medida provisória nº 303, de 2006; medida provisória nº 351, de 2007; medida provisória nº 472, de 2009; lei federal ordinária nº 12.249, de 2010; medida provisória nº 2.158-35, de 2001; medida provisória nº 449, de 2008; lei federal ordinária nº 9.716, de 1998; lei federal ordinária nº 9.532, de 1997; medida provisória nº 2.189-49, de 2001; lei federal ordinária nº 10.833, de 2003; lei federal ordinária nº 11.051, de 2004; lei federal ordinária nº 12.249, de 2010; lei federal ordinária nº 11.196, de 2005; lei federal ordinária nº 12.350, de 2010; lei federal ordinária nº 12.350, de 2010; lei federal ordinária nº 12.382, de 2011.

viria a adotar também o método do *blacklisting* para identificar os países de tributação favorecida. Na prática, isso significaria que uma lista de países receberia maior atenção dos órgãos fiscalizadores quando realizassem suas transações financeiras com o Brasil. As inovações legislativas introduzidas pela Lei Antilavagem de 1998 e seus posteriores desdobramentos institucionais atuariam, portanto, no combate à lavagem de dinheiro no Brasil, e voltariam suas atenções para as operações internacionais consideradas suspeitas, em especial quando elas ocorressem com a participação de empresas localizadas em países de tributação favorecida, previamente determinados em instrumentos normativos próprios. (Ibid., 2013)

O país passava, portanto, por um amplo processo de mudança institucional. A criação da Lei Antilavagem, que foi uma resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do regime antilavagem, não só criou tipos criminais e determinou punições, mas também deu vida a uma nova instituição, o COAF, e mobilizou um grande número de instituições domésticas para se adaptarem às novas regras e procedimentos que os preceitos dessa lei demandavam. O combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais deixou de representar apenas um compromisso internacional distante ou a letra fria da lei, e caminhou em direção ao delineamento de uma política pública com diversas ramificações na institucionalidade brasileira. Observa-se, com isso, o esforço conjunto das entidades brasileiras, das mais variadas funções, no cumprimento das novas regras internalizadas pela Lei 9.613/98. Introduziu-se um arcabouço normativo infra-legal para aprimorar o cumprimento dessa lei, criaram-se novos departamentos e subdivisões especializados em investigar e combater esses crimes, buscou-se especialização técnica e cooperação internacional visando o aperfeiçoamento de procedimentos, tendo como objetivo principal dar fiel cumprimento às determinações dessa nova lei. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

Como comentado no capítulo anterior, a compreensão da *compliance* não significa a simples internalização de normas determinadas internacionalmente. Mais do que isso, é o esforço por traduzir internamente os princípios dos compromissos internacionais assumidos, por meio de uma legislação doméstica que se adapte à realidade local. Dada a realidade brasileira, com seu conjunto institucional e seu arcabouço jurídico próprios, teria se buscado, com a instauração da Lei Antilavagem e seus efeitos institucionais posteriores, o cumprimento das normas internacionais vis-à-vis as particularidades nacionais e, portanto, estava-se trilhando o caminho em direção à conformidade ao regime internacional. (Ibid., 1998)

As inovações legislativas e institucionais desenvolvidas pelo Brasil nesse período tornaram pública a consolidação da participação do país na agenda internacional de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais. Observa-se que o aumento da credibilidade internacional do país, ao menos nesse primeiro momento, se deu mais pela força de seu engajamento na criação dessa política pública, do que exatamente pela efetividade de suas ações. Isso pode ser afirmado pois, antes mesmo de ter a efetividade da atuação dos seus arranjos institucionais avaliados por um organismo competente, como seria o caso do GAFI, o Brasil recebeu dois importantes convites de entidades internacionais que compunham o regime de combate à lavagem de dinheiro. O primeiro, foi o convite do Grupo *Egmont* para que o COAF passasse a fazer parte do seu rol de membros. A partir desse momento, o país se inseriu numa ampla rede global de trocar de dados relacionados a práticas de lavagem, podendo cooperar com o compartilhamento de informações internacionalmente e se utilizar da disseminação de estratégias de prevenção promovidas pelas FIUs dos demais países-membros. O segundo seria a admissão do Brasil no GAFI, como “membro observador” em um primeiro momento, e posteriormente como membro efetivo, processo que será detalhado a seguir.⁴⁶

O convite para que o Brasil viesse a participar do GAFI como membro observador teve como principais motivadores a criação da Lei Antilavagem e do COAF, e a definição do papel dos órgãos supervisores, como o Banco Central. Também foi de grande importância o compromisso assumido pelo país, por escrito, de adotar as “Recomendações” da organização. Como já mencionado, o Brasil tinha interesse em aumentar a credibilidade no mercado internacional e de demonstrar sintonia com a matéria estratégica de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais. O Brasil era apontado pelo GAFI como de relevância estratégica, por causa do grande mercado financeiro que abrigava, como também pela vulnerabilidade que o país apresentava à utilização da lavagem de dinheiro e pela sua proximidade geográfica com países produtores de drogas. Ao adotar a lei antilavagem estaria, segundo Corrêa, em conformidade com a existência de uma ordem econômica que respeita as regras do mercado, além de um sistema financeiro que segue uma padronização mínima. A aproximação com o GAFI traria visibilidade internacional à atuação do governo, nas

⁴⁶ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Atuação internacional em PLD/FT**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo> . Acesso em: 23/06/2019

áreas econômica, financeira e criminal, uma vez que esse ente internacional gozava de uma sólida reputação na percepção dos governos e dos agentes econômicos. A recepção do convite pelo Brasil representava a percepção internacional do anseio político do país em se tornar membro efetivo dessa entidade, o que se daria após se submeter a uma avaliação mútua dessa política pública (CORRÊA, 2013).

A avaliação da política pública de combate à lavagem de dinheiro no Brasil, realizada pelo GAFI em fevereiro de 2000, examinou, entre outros aspectos, se a Lei, que tinha sido criada em 1998, e os subsequentes instrumentos normativos e mudanças institucionais que dela decorreram, estavam em conformidade com os padrões internacionais. Entre as diversas observações feitas pelo organismo internacional, elogiou-se o regime administrativo dos entes públicos “obrigados”, com destaque para a integração realizada entre BACEN, SUSEP, CVM e SPC. Verificou-se que o país seguia um caminho de conformidade ao regime internacional tanto no que se refere à criação da lei doméstica antilavagem quanto à assinatura de tratados e acordos internacionais para a ampliação dessa iniciativa. Foram constatadas, porém, uma série de entraves no bom funcionamento da política antilavagem, seja por limitações operacionais dos órgãos fiscalizadores, em especial a falta de pessoal para o bom funcionamento do COAF, seja pela ausência de processos judiciais conclusos, ainda que, nesse último caso, podia-se argumentar que a Lei Antilavagem era muito recente para ter sido aplicada até as últimas instâncias do Poder Judiciário. A avaliação também criticou o que ela consideraria uma excessiva proteção do sigilo bancário que, segundo a entidade, dificultaria o andamento das investigações. Após recomendações de melhorias nessas áreas consideradas ineficientes, o GAFI reconheceu os esforços do Brasil em entrar em conformidade com os padrões internacionais, e decidiu admiti-lo como membro efetivo da organização.⁴⁷

Após ser incluído como membro permanente do GAFI, o Brasil tomou a frente na articulação política para a criação de um braço regional dessa entidade na América do Sul, o GAFISUD⁴⁸. Em dezembro de 2000, o grupo foi criado, com intensa participação do COAF, cuja atuação foi decisiva para a constituição desse ente regional. Sediado em Buenos Aires, a entidade passou a ser denominada GAFILAT⁴⁹. (Ibid., p.

⁴⁷GAFI. **FAFT Annual Report: 1999-2000**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20ENG.pdf> . Acesso em: 24/06/2019

⁴⁸ Grupo de Ação Financeira da América do Sul

⁴⁹ Grupo de Ação Financeira da América Latina

165-166). Corrêa afirma que nesse momento já haveria uma “plena adesão do Brasil ao regime de prevenção e combate à lavagem de dinheiro”, que se refletiria tanto nas medidas domésticas implementadas, como também na intensa atuação internacional que o país vinha desenvolvendo. De fato, o Brasil demonstrou engajamento na campanha de adesão ao GAFI e da criação do GAFISUD. Alcançados esses objetivos, o país continuaria a participar de forma ativa tanto na entidade central, como em seu correspondente regional. (CORRÊA, 2013, p. 190)

A atuação do COAF no exterior, que se seguiria após sua entrada no Grupo *Egmont* e da adesão do Brasil ao GAFI e ao GAFISUD, também se mostraria bastante intensa, sendo reconhecida internacionalmente pelo desempenho alcançado. Um dos sinais desse reconhecimento se deu pela indicação desse Conselho para presidir o Grupo *Ad Hoc* das Américas na Reunião Plenária do GAFI em setembro de 2001, em Paris. Outro sinal de reconhecimento internacional se deu pela proposta de cooperação técnica-operativa da FINCEN⁵⁰, a FIU estadunidense, em que ocorreria a transferência de tecnologia e de equipamentos para o COAF. No âmbito do GAFI, a FIU brasileira participou de diversos grupos temáticos, como no “Grupo de Revisão de Países e Territórios Não-Cooperantes”, operando como o principal avaliador da Polônia; bem como atuou no “Grupo de Revisão das Quarenta Recomendações do GAFI”, em que foram discutidas propostas de atualização das diretrizes da entidade. A relação do COAF com suas congêneres de outros países tornou-se mais intensa desde sua criação, passando de 26 intercâmbios de informações no ano de 1998, para 137 de janeiro até outubro de 2002. (ROMANTINI, 2003, p. 109-110)

Constata-se que os primeiros resultados da implementação da Lei Antilavagem e suas adaptações institucionais já estavam sendo percebidos pelas entidades internacionais, o que levou ao aumento do reconhecimento internacional dos esforços empenhados pelo Brasil. Como foi dito, a entrada do COAF no Grupo *Egmont* e a filiação do Brasil como membro efetivo do GAFI são exemplos inequívocos de que, apesar de incipiente, a política pública de combate à lavagem de dinheiro do Brasil apresentava claros sinais de conformidade às regras do regime internacional. Parte importante desse reconhecimento se deu após o Brasil se abrir à avaliação dessa política pública por um órgão internacional de relevo, o GAFI. Chayes, Chayes e Mitchell, citados no Capítulo 2, afirmam que, para haver um bom nível de *compliance* a um

⁵⁰ Financial Crimes Enforcement Network, vinculado ao Departamento do Tesouro dos EUA

regime internacional, se faz necessário o acompanhamento especializado, como é o caso da assistência técnica, com vistas a implementar a melhoria do cumprimento das regras internacionais. Dessa forma, a avaliação do GAFI deve ser vista não como uma submissão à supervisão estrangeira, mas como a busca pela melhoria da política pública e também da certificação internacional de que os compromissos assumidos estavam sendo cumpridos. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

Vale destacar também a postura ativa do Brasil nos organismos internacionais e a importância da mediação desses entes estrangeiros na construção do regime antilavagem. Além de assinar tratados e assumir compromissos internacionais, o país passou a integrar o rol de membro efetivo das organizações que compunham o regime antilavagem, devido aos bons resultados obtidos com a implementação dessas políticas. O país também contribuiu para a criação de um novo ente internacional de âmbito regional, o GAFISUD, sendo reconhecido como um dos países mais empenhados para que a sua criação se concretizasse. O Brasil também participou ativamente de foros internacionais de discussão para melhoria e aprimoramento das regras internacionais, bem como auxiliou essas entidades no monitoramento de outros países, a exemplo da Polônia, e promoveu diversas ações no campo da cooperação internacional com entidades estrangeiras. (Ibid., 1998)

Ana Paula Tostes (2015), em seu artigo acerca da formação do Regime Internacional de Proteção da Pessoa Humana, afirma que não só os Estados são responsáveis pela formação dos regimes internacionais, pois o surgimento desses regimes também “se deve, em grande parte, ao empenho e ao ativismo de atores não estatais: organizações e indivíduos” (TOSTES, 2015, p. 801)

A ideia de que a os organismos internacionais tiveram importante contribuição na construção desse regime global, em que o Brasil atuou de forma destacada, vai ao encontro das ideias de Chayes, Chayes e Mitchell, ao afirmarem que a efetividade dos regimes depende da configuração organizacional, e que as organizações internacionais podem atuar para a intensificação da *compliance*. Mais que isso, os organismos internacionais funcionam como arenas para a interação de seus membros, visando a persuasão e negociação internacional. O GAFI, ao estabelecer normas, criar novos organismos regionais a ele ligados, promover o encontro de seus países membros para discutir os assuntos de sua competência, oferecer ajuda técnica, realizar avaliações e eventualmente persuadir os Estados a entrarem em conformidade com as regras do regime internacional antilavagem, estaria agindo na qualidade de um dos organismos

internacionais construtores do regime internacional e contribuindo para o aumento da *compliance* dos países membros. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

Após as críticas realizadas pelo GAFI, o Brasil iniciou uma série de medidas visando fortalecer as instituições envolvidas na política antilavagem. A começar, foi elaborada a Lei Complementar nº 105/2001 que, entre outras providências, permitia a quebra de sigilo bancário em instituições financeiras, quando fosse necessário para apuração de ilícitos, tanto em inquéritos policiais, como em processo judiciais. Isso viria como uma resposta às críticas do GAFI de que o excesso de sigilo bancário prejudicava o andamento das investigações. Também foi aprovada a Lei nº 10.467/2002, que incluiu o “crime cometido por particular contra a administração pública estrangeira” no rol de ilícitos antecedentes à lavagem de dinheiro. Essa lei foi uma resposta ao compromisso internacional assumido em 2000, quando foi promulgada a “Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros”.⁵¹

Essas foram as medidas implementadas durante o governo FHC no que concerne ao combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, dentro do contexto de busca de estabilização da economia brasileira e da participação do país na construção do regime internacional. Entre os resultados favoráveis da política externa desse governo, em decorrência dos esforços do país na constituição deste e de outros regimes internacionais, pode-se citar o aumento da confiança do Brasil no exterior, o que possibilitou a atração de investimentos externos, considerados de suma importância para o plano de estabilização econômica. Ademais, a política externa de Fernando Henrique ajudou o país a se posicionar entre as nações que aderem aos valores considerados universais, o que melhorou o conceito internacional do Brasil no exterior. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003)

3.2 A Continuidade da Busca por *Compliance* durante o Governo Lula (2003-2010)

No ano de 2003 se iniciaria o governo de Luís Inácio Lula da Silva, marcado por rupturas e continuidades em relação ao governo anterior. Se por um lado, o governo Lula demonstraria maior preocupação com a agenda social e o combate à desigualdade, por outro, promoveria uma política econômica ortodoxa, realizando poucas alterações

⁵¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Nº 3.678, De 30 De Novembro DE 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 30/06/19

nas bases macroeconômicas estabelecidas no período FHC. Na política externa, o governo Lula implementaria uma agenda de maior diversificação e cooperação, porém também seria caracterizada por continuidades em relação ao governo Fernando Henrique.

No início de seu governo, Lula teve como principal preocupação recuperar a estabilidade monetária e fiscal do país e neutralizar os efeitos do ataque especulativo que o Brasil havia sofrido em 2002, no contexto das eleições. Nesse sentido, o governo promoveu uma série de medidas restritivas, como o aumento da taxa básica de juros e a elevação da meta do resultado primário, visando combater o crescimento da dívida pública e criar uma expectativa positiva no mercado, no que foi bem sucedido. O compromisso assumido por Lula durante a campanha eleitoral de 2002 com o mercado financeiro de manter as bases da política econômica do governo FHC, que foi consagrado na “Carta aos Brasileiros”, representava uma forma de se buscar estabilidade e confiança dos mercados por um governo que era inicialmente visto por estes com desconfiança. Lula, portanto, demonstrava interesse em cumprir contratos e assumir uma agenda pró-mercado como forma de viabilizar o seu governo e de evitar as instabilidades que poderiam surgir devido à eventual desconfiança dos agentes econômicos (NELSON BARBOSA, 2013).

Nesse mesmo período de implementação de medidas de estabilização macroeconômica e de acenos ao mercado, Lula também estabeleceu um conjunto de programas sociais de combate à pobreza, tendo como base a transferência de renda à população mais vulnerável. Como exemplo, o programa Fome Zero teve seu início já em 2003, e tinha como objetivo enfrentar a pobreza extrema. Nos dois anos seguintes, diversos programas de combate à pobreza foram integrados em um único programa, o Bolsa Família, em que foi transferida renda para famílias em condição de extrema vulnerabilidade social. Só em 2005, o valor do Bolsa Família atingiu um valor de 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias. Nos anos seguintes, o governo iniciou uma política econômica expansionista e deu início a programas de investimentos em infraestrutura, buscando aumentar o crescimento do PIB. Os programas sociais, somados à diminuição do desemprego e à expansão do crédito, propiciaram a inclusão de milhões de brasileiros no mercado de consumo, o que levou ao aquecimento da economia e ao aumento do PIB, gerou otimismo no mercado e garantiu razoável estabilidade política e econômica (Ibid., 2013).

Na política externa, o governo Lula também apresentou elementos de ruptura e continuidade. Muitas das iniciativas do governo situaram-se na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, especialmente Índia, África do Sul, China e Rússia, bem como os países da América do Sul. Lula também procurou inserir temas sociais na agenda internacional, defendendo, por exemplo, o aumento da ajuda externa de países ricos no combate à fome. Ao mesmo tempo, buscou-se dar continuidade aos paradigmas históricos da política externa brasileira, como a busca pelo desenvolvimento com manutenção da autonomia política, e reforçando ações que já tinham se iniciado no governo Fernando Henrique, como a ativa participação do Brasil na formação de regras e regimes internacionais. Dessa forma, pode-se afirmar que a política externa do período Lula pautou-se pela continuidade dos princípios gerais da política externa já desenvolvida no governo anterior, porém dando novas ênfases e buscando-se novas parcerias, no que ficou conhecida como “autonomia pela diversificação”. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

As políticas de combate a paraísos fiscais e lavagem de dinheiro desenvolvidas nesse período foram marcadas pela continuidade do que já havia se iniciado no período Fernando Henrique. De fato, novos instrumentos legais foram criados visando fortalecer as atividades de fiscalização e punição de ilícitos relacionados ao tema, que tinham se iniciado no governo anterior. O país também continuaria sua ativa participação na construção do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, assinando tratados e se fazendo presente em foros de discussão de organismos internacionais sobre o tema. Na busca por aumentar sua *compliance* e aprimorar a política pública, submeteu-se a novas avaliações do GAFI e esforçou-se para adaptar a institucionalidade brasileira às recomendações feitas a partir dos relatórios desse ente internacional, como poderá ser verificado a seguir. Em suma, a busca por *compliance*, e pelas vantagens econômicas e políticas que ela poderia gerar, continuaram norteando as políticas brasileiras de combate à lavagem de dinheiro durante o governo Lula, em que a continuidade prevaleceu sobre a ruptura.

Em 2003, foi aprovada a Lei 10.701/2003⁵², que entre outras medidas, conferia ao COAF maiores poderes, entre os quais o de requerer aos órgãos públicos informações cadastrais de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em “atividades suspeitas”. Com isso, estaria se facilitando o acesso a informações nos procedimentos

⁵² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI No 10.701, DE 9 DE JULHO DE 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.701.htm Acesso em: 30/06/2019

de investigação do órgão. Nesse mesmo ano, o Banco Central criou a Circular nº 3.098⁵³, em que se tornou obrigatório que as instituições financeiras comunicassem a realização de depósitos de seus clientes maiores que R\$ 100.000,00 em espécie. Esse era mais uma forma de facilitar a detecção de atividades que poderiam conter ilícitos de caráter financeiro. O Ministério da Justiça, por sua vez, criou, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cujo objetivo principal era promover a integração das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, Poder Judiciário e Poder Executivo. Sua criação foi realizada em contraposição à “falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado”⁵⁴, que estava gerando deficiências no andamento das políticas públicas. Por fim, o Conselho Federal da Justiça Federal editou a Resolução nº 314/2003, em que foi instituído um marco normativo voltado para a especialização de varas federais criminais nas Justiças Federais. Com isso, essas varas passariam a processar e julgar exclusivamente os crimes envolvendo paraísos fiscais e lavagem de dinheiro.⁵⁵

Ainda em 2003, o GAFI iniciaria a sua segunda avaliação da política antilavagem no Brasil, cujo relatório final seria publicado em 2004. Uma das preocupações do órgão naquele momento era o já mencionado baixo número de condenações judiciais contra os autores dos ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Um dos pontos de maior crítica feitos por essa avaliação do GAFI foi que, apesar do COAF ter conseguido controlar e publicar dados de relatórios em que foram investigadas operações suspeitas e enviando-os para as respectivas autoridades competentes, o órgão não conseguiu criar um banco de dados estatísticos que apontasse de forma confiável quantos desses relatórios resultaram em processos e condenações judiciais. Além disso, na maioria dos casos, não foi registrada a origem material da instauração dos inquéritos, impossibilitando, com isso, que fosse analisada a eficácia da política pública.⁵⁶

⁵³BACEN. **CARTA-CIRCULAR** Nº **3098**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46602/C_Circ_3098_v4_L.pdf. Acesso em: 30/06/2019

⁵⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**: ações 2005. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-2004>>. Acesso em: 01/07/2019

⁵⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **RESOLUÇÃO Nº 314, DE 12 DE MAIO DE 2003**. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3322>. Acesso em: 01/07/2019

⁵⁶ GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA. **Informe De Evaluación Mutua Sobre Lavado De Activos Y Financiamiento Del Terrorismo**. Disponível em:

O GAFI, por outro lado, elogiou a estrutura normativa de combate à lavagem de dinheiro, indicando sua conformidade com os *standards* internacionais. Apontou também a importância da implementação da Lei Complementar que flexibilizava o sigilo bancário, pois ela teria permitido ao COAF ter acesso às informações necessárias para investigar as operações suspeitas. Contudo, criticou a falta de amplitude dessas informações providas, considerando-as insuficientes para o pleno desempenho das funções do COAF, Polícia Federal e Ministério Público. A avaliação avaliou positivamente a edição da já mencionada Lei 10.701/2003, que também previu a criação de um cadastro de correntistas e clientes de instituições financeiras, que seria mantido pelo Banco Central.⁵⁷

A partir dessas constatações, a avaliação do GAFI realizou algumas recomendações, entre elas, a necessidade de revisão da legislação que relativizou o sigilo bancário. Essas mudanças visariam a possibilidade de o COAF solicitar todas as informações necessárias para suas operações sem que se precisasse de autorização judicial. O organismo internacional constatou que houve uma melhora na estrutura dos quadros do COAF, aumentando de seis para vinte e cinco o número de funcionários desde que a primeira avaliação foi realizada. O GAFI constatou que a estrutura normativa brasileira estava em conformidade com as “40 Recomendações”, entretanto não seria possível avaliar a eficiência e eficácia da política pública, devido à falta de dados completos sobre os efeitos da atuação do COAF, como também à ainda baixa quantidade de inquéritos e condenações judiciais, problema este que vinha persistindo desde a primeira avaliação⁵⁸.

Seguindo-se à segunda avaliação promovida pelo GAFI, mais uma vez o Brasil viria a esforçar-se na busca de melhorias da política antilavagem internamente. A primeira medida foi a criação, em 2004, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado ao Ministério da Justiça. Entre suas principais atribuições estaria a de promover a integração entre os Três Poderes no que concerne à política antilavagem, bem como a negociação de acordos internacionais

<<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/brasil/evaluaciones-mutuas-2/60-brasil-2nda-ronda-2004/file>> Acesso em: 01/07/2019

⁵⁷ GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA. **Informe De Evaluación Mutua Sobre Lavado De Activos Y Financiamiento Del Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/brasil/evaluaciones-mutuas-2/60-brasil-2nda-ronda-2004/file>> Acesso em: 01/07/2019

⁵⁸ Ibidem

para a cooperação com outros países nessa matéria. No mesmo ano, o país ratificaria a “Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”, a chamada “Convenção de Palermo de 2000”, cujo objetivo principal era o de promover a cooperação para prevenir ações do crime organizado transnacional. (VASCONCELOS, 2015, p. 180-184)

Em 2006, o Brasil promulgaria outro instrumento internacional, dessa vez a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”, a chamada “Convenção de Mérida de 2003”. Entre as preocupações dessa convenção, que foram internalizadas pelo Brasil com a sua ratificação, estava a busca pela identificação do vínculo entre a corrupção e a lavagem de dinheiro. A partir dos princípios introduzidos por essa convenção, foi criado nos instrumentos infra-legais o conceito de “Pessoas Expostas Politicamente” (PEPs). As PEPs seriam conceituadas como “os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes”⁵⁹. Essa definição seria utilizada pelo Banco Central, pelo COAF e por outros órgãos da administração pública brasileira, em conformidade com a “Convenção de Mérida”, para que as investigações ampliassem seu foco no combate à lavagem de dinheiro observando-se áreas vulneráveis à corrupção no aparelho do Estado.⁶⁰

Passados quase seis anos desde a segunda avaliação do GAFI, e onze anos desde a criação da Lei Antilavagem, o Brasil se submeteria uma terceira vez à análise dessa instituição, no ano de 2009. Nesse novo documento, O GAFI elogiou a criação e atuação da ENCCCLA, e enfatizou a importância dessa iniciativa para a viabilização da cooperação internacional, em especial no âmbito do Grupo *Egmont*. Também receberam reconhecimento as “Varas Federais Especializadas”, criadas pela Justiça Federal. Segundo o GAFI, elas teriam importância no alcance de maior eficiência das ações do Judiciário para as demandas envolvendo lavagem de dinheiro. Todavia, a falta de cuidados da gestão pública com os dados estatísticos dos processos judiciais mais uma vez foram criticados nesse relatório, pois nem todas as informações necessárias para a avaliação da política pública estavam disponibilizadas. O documento afirmaria que a

⁵⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3339/2006**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48155/Circ_3339_v2_L.pdf> Acesso em: 02/07/2019

⁶⁰ PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **DECRETO Nº 5.687, DE 31 DE JANEIRO DE 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm Acesso em: 02/07/2019

falta desses dados “levanta sérias preocupações sobre a efetividade geral da implementação, dada a dimensão do sistema financeiro e o nível de risco de lavagem de dinheiro no país”⁶¹.

Diferentemente da primeira e segunda avaliações, o GAFI considerava que nesse período já teria se transcorrido um tempo razoável para que os processos judiciais sobre o tema tivessem resultado em um maior número de condenações, portanto a justificativa de que havia pouco tempo para sua implementação já não poderia ser utilizada. Mais uma vez, contudo, a quantidade de processos judiciais registrados estava bastante aquém do esperado pelo organismo internacional, dada a extensão territorial e a complexidade do sistema financeiro do país. O GAFI, ao mesmo tempo em que elogiava a institucionalidade brasileira, constatando sua conformidade com os padrões internacionais, também criticava a falta de resultados na implementação das políticas antilavagem. Outra queixa dos avaliadores foi a ausência de uma legislação que criminalizasse o terrorismo e promovesse a repressão de seu financiamento de forma autônoma. Essa lacuna, segundo os avaliadores, fazia com que o Brasil não tivesse a capacidade de confiscar bens ligados ao financiamento de grupos terroristas e o seu consequente bloqueio.⁶²

Feitas essas críticas, o GAFI fez algumas recomendações para melhoria da política de combate a lavagem de dinheiro e paraísos fiscais no Brasil. Entre elas estava a criminalização do financiamento de grupos terroristas, segundo padrões internacionais; a consolidação da instalação das Varas Especializadas na Justiça Federal; e a extensão da política antilavagem para todas as atividades não financeiras designadas, uma vez que a Lei Antilavagem brasileira limitava o combate à lavagem de dinheiro a apenas alguns tipos penais, como dito anteriormente.⁶³

⁶¹ FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report:** Federative Republic of Brazil. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>> Acesso em: 02/07/2019.

⁶² FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report:** Federative Republic of Brazil. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>> Acesso em: 02/07/2019.

⁶³ Ibidem

3.3 As Ampliações da “Lei Antilavagem” e a “CPI do HSBC” durante o Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

O governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, se proporia a dar continuidade às políticas sociais e desenvolvimentistas do governo Lula, porém em uma conjuntura bastante diferente, na qual as políticas expansionistas de seu antecessor precisariam passar por uma contenção, dado o cenário de crise fiscal que se apresentaria durante esse governo. Dilma conseguiu, até o final do seu primeiro mandato, em 2014, manter indicadores sociais positivos, como o baixo índice de desemprego e a expansão dos programas sociais de distribuição de renda iniciados no governo Lula. Apesar disso, o desequilíbrio das contas públicas, agravado pela queda dos preços das *commodities* no mercado internacional, principal produto da pauta de exportação brasileira e pela persistência da crise financeira de 2008, que nesse período viria a atingir principalmente países emergentes como Brasil e Rússia, deu início a um cenário de crise econômica e deterioração dos indicadores sociais. (IANONI e CUNHA, 2018)

O cenário que se delineou, de baixo crescimento, alta da inflação e desequilíbrio fiscal e cambial, contribuiu para que Dilma perdesse apoio do empresariado e visse sua popularidade cair. Após uma vitória apertada na sua campanha pela reeleição, na qual setores políticos neoliberais e conservadores de oposição saíram fortalecidos, se observou que, ao lado dessa crise econômica, se seguiu também uma profunda crise política, já no início do segundo mandato, em 2015. Dilma tentou tranquilizar e se aproximar de setores ligados ao mercado, ao nomear para o Ministério da Fazenda um economista de orientação neoclássica, Joaquim Levy. O ministro iniciou, já sob condições políticas adversas, um programa ortodoxo de austeridade e ajuste fiscal, na busca de reequilibrar as contas públicas e conquistar a confiança do mercado. O fracasso na condução da política econômica e o isolamento da presidente contribuíram para o aprofundamento da crise econômica e política, no que resultou no *impeachment* de Dilma, em agosto de 2016. (Ibid. 2018)

Na política externa, Dilma também buscou dar continuidade às políticas iniciadas durante o governo Lula, porém com menor investimento e esforço pessoal da presidente, se comparada ao seu antecessor. Dilma deu continuidade ao uso da política externa como forma de buscar oportunidades de desenvolvimento para o país, em que também se havia a preocupação de se preservar a autonomia política do Brasil. Manteve também a busca por diversificação de parceiros, em especial no contexto das relações

Sul-Sul, e o fortalecimento de relações multilaterais, a exemplo do Mercosul, IBAS⁶⁴ e BRICS⁶⁵. O Brasil também continuou com sua participação ativa em foros internacionais e no delineamento de regras e regimes no âmbito internacional. Apesar da menor ênfase dada à política externa pelo governo Dilma, Bastos e Hiratuka (2017) consideram que a política externa da presidente “conferiu prestígio, visibilidade e influência ao Brasil, através da defesa da paz, da diversidade cultural, da luta contra a discriminação e a desigualdade internacionais.” (BASTOS e HIRATUKA, 2017, p. 31)

No que se refere às políticas de combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais no período em que Dilma esteve na presidência, destaca-se a ampliação legislativa das políticas antilavagem. A Lei Antilavagem de 1998 viria a sofrer alterações, em que se objetivava abranger uma quantidade maior de crimes antecedentes, como também permitir que um maior número de pessoas físicas, jurídicas e organizações criminosas fossem investigados. No que tange ao combate ao terrorismo, foi aprovada uma Lei em 2016 que criminalizava essa prática, o que veio a propiciar que as atividades financeiras ilícitas antecedidas por esse delito também fossem enquadradas pela Lei Antilavagem. Apesar dos esforços das instituições domésticas para entrarem em conformidade ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, observa-se que alguns entraves, como a falta de investimento em pessoal, foram um problema para que essa política pública apresentasse resultados considerados satisfatórios, dada a dimensão e importância alcançada pelo Brasil internacionalmente.

No contexto de crise fiscal e econômica do governo Dilma, destaca-se a tentativa do Senado Federal em investigar e recuperar recursos de brasileiros suspeitos de lavar e ocultar ativos utilizando-se do banco HSBC na Suíça, no que ficou conhecida como “CPI do HSBC”. Em suma, as políticas de combate a paraísos fiscais e lavagem de dinheiro durante o governo Dilma também mantiveram os elementos de continuidade dos governos anteriores, porém em um momento de crescente crise fiscal, no que as políticas antilavagem também foram utilizadas para tentar recuperar ativos no exterior, como é o caso da “CPI do HSBC”

No ano de 2012, o Brasil aprovaria a criação de uma nova lei, a Lei nº 12.683/2012, que modificou e ampliou algumas disposições da anterior Lei Antilavagem de 1998. As novidades trazidas por essa lei geraram considerável impacto

⁶⁴ Grupo de países em desenvolvimento composto por Índia, Brasil e África do Sul.

⁶⁵ Grupo de países emergentes, composto por Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul.

na estrutura operacional da política pública de combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Uma mudança de relevo introduzida por esse instrumento normativo foi a revogação do rol de ilícitos antecedentes ao crime de lavagem. Se antes era necessário que ocorresse um dos crimes precedentes previstos na Lei para que houvesse o enquadramento no crime de lavagem, a partir de então, qualquer crime poderia ser considerado um antecedente a esse crime. Tal mudança seria de grande importância para facilitar a atuação das diversas instituições responsáveis pelo enfrentamento às práticas envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais, e isso foi rapidamente notado, com o expressivo aumento dos registros de ilícitos relacionados a esse tema nas operações dessas instituições.⁶⁶

De fato, essa novidade viria ao encontro da recomendação nº 3 do GAFI, que afirmava que “Os países deveriam aplicar o crime de lavagem de dinheiro a todos os crimes graves, de maneira a incluir a maior quantidade possível de crimes antecedentes.”⁶⁷ A Convenção de Palermo de 2000 também fez referência à necessidade de repressão à lavagem de dinheiro relacionada ao crime organizado, recomendando que os países signatários considerassem “como infrações principais todas as infrações graves”.⁶⁸ O anseio do legislador em oferecer uma resposta ao persistente problema brasileiro do baixo número de condenações judiciais pelo crime de lavagem teve sua origem também na análise dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2013, em que ficou demonstrada a quantidade insuficiente de condenações. Como se pode observar no quadro 1, apesar de ter havido um grande número de tramitações de procedimentos judiciais, apenas uma pequena parte deles resultou em condenações judiciais definitivas:

⁶⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.683 de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm> Acesso em : 03/07/2019

⁶⁷ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **As Recomendações do GAFI.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>> Acesso em: 03/07/2019

⁶⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 5.015/2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Acesso em: 03/07/2019

Quadro 1

BRASIL: QUANTIFICAÇÃO DA PERSECUÇÃO DA LAVAGEM DE DINHEIRO (1998-2012)

Número de Procedimentos Judiciais	
Superior Tribunal de Justiça	9
Justiça federal	836
Justiça estadual	1400
Número de Condenações Definitivas	
Superior Tribunal de Justiça	0
Justiça federal	11
Justiça estadual	0

Fonte: CNJ, 2013 ⁶⁹

Outra modificação importante realizada por essa lei foi a ampliação do rol de “pessoas obrigadas” da iniciativa privada. Como mencionado anteriormente, essas entidades privadas estariam sujeitas aos mecanismos de controle instituídos pela Lei Antilavagem, e até então só incluía pessoas jurídicas. A partir da Lei de 2012, pessoas físicas também entrariam para esse rol, o que representaria uma importante ampliação na política antilavagem, que estaria em conformidade com a “Recomendação 12” do GAFI, em que se mencionava a necessidade de também se investigar pessoas físicas e pessoas politicamente expostas. Houve também uma mudança importante na composição do COAF. Foram incluídos entre seus membros representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Previdência Social e da ABIN, que já participavam das atividades do Conselho por causa do Estatuto interno do COAF, mas ainda não tinham sido incluídos pela Lei Antilavagem de 1998. ⁷⁰

No que se refere à ampliação do acesso dos órgãos fiscalizadores a dados de investigados sem autorização judicial, demanda feita pelo GAFI na sua última avaliação feita no Brasil em 2009, a Lei Antilavagem de 2012 limitou esse acesso a alguns dados cadastrais como profissão, filiação e endereço. Informações que estivessem fora dessa

⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Corrupção e lavagem de dinheiro**. Disponível em: www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem_dinheiro/Consolidacao_corrupcao_lavagem_dinheiro_improbidade_adm.xlsx Acesso em: 03/07/2019

⁷⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.683 de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm.> Acesso em : 03/07/2019

sseara deveriam receber autorização judicial para serem acessados pelos órgãos investigadores, em especial o COAF. Não cabe a essa pesquisa detalhar o processo político que levou o Legislador brasileiro a decidir por não ampliar a quebra de sigilo bancário e de outras informações, como foi requerido pelo GAFI, mas pode-se fazer uma breve indicação. Vasconcelos (2015) afirma que a referida Lei não promoveu a ampliação da quebra de sigilo devido a preceitos constitucionais brasileiros que protegem a intimidade e o segredo bancário dos cidadãos, bem como instituem o Judiciário como o único Poder capaz de quebrar o sigilo dessas informações. (VACONCELOS, 2015, p. 215)

Nesse sentido, pode-se detectar um caso em que o Brasil optou em não acatar uma recomendação de um organismo internacional, com o intuito de manter-se coerente com sua própria legislação doméstica. Essa postura pode ser entendida como uma demonstração de autonomia do Brasil em relação ao regime internacional, pois, apesar de todos os esforços até então demonstrados pelo país para adaptar a legislação e a institucionalidade interna com vistas a aumentar a *compliance* às regras internacionais, ao se deparar com uma situação em que seus preceitos constitucionais poderiam ser violados caso as recomendações internacionais fossem acatadas, o país preferiu não entrar em conformidade com o regime para manter-se coerente com princípios de sua Carta Magna. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

No âmbito institucional do COAF, houve um aumento de pessoal, ainda que diminuto (em 2014, o órgão contava apenas com 45 servidores, 5 empregados terceirizados e 2 estagiários). Também foi criada uma ampliação no SISCOAF para que houvesse uma melhor coleta de informações estatísticas das operações realizadas. Essa medida vai ao encontro da recomendação do GAFI de que seria necessária uma melhoria na reunião de dados sobre as persecuções à lavagem de dinheiro para que se viabilizar uma avaliação mais apurada dos resultados dessa política pública no Brasil⁷¹.

O presidente do COAF à época, Antônio Gustavo Rodrigues, manifestou-se sobre as expectativas que as ampliações promovidas por essa Lei trariam. Entre elas, o presidente mencionou que haveria o aumento do volume de informações analisadas pelo COAF, uma vez que novos sujeitos obrigados haviam sido incluídos no âmbito dessa nova lei, além da facilitação da reunião e difusão de informações complementares dos sujeitos relacionados em operações suspeitas. Rodrigues demonstrava esperar um

⁷¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.683 de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm> Acesso em : 03/07/2019

aumento no número de informações e de persecuções penais com as ampliações que vinham sendo realizadas.⁷² Nos dois anos seguintes à implementação das mudanças no SISCOAF e da aprovação da Lei Antilavagem de 2012, verificou-se que as expectativas de Rodrigues não se confirmaram, havendo queda contínua, ou ao menos interrupção do crescimento, do número de comunicações de operações suspeitas em todas as regiões do país nos dois anos seguintes, como pode ser verificado no quadro 2:

Quadro 2

BRASIL: COMUNICAÇÕES RECEBIDAS POR REGIÃO (2004-2014)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2004	4.491	9.752	45.757	7.603	10.013
2005	7.627	18.165	92.884	18.671	19.514
2006	10.653	21.499	120.856	20.015	20.324
2007	15.235	30.262	215.461	50.144	23.018
2008	21.533	53.281	423.013	107.089	40.449
2009	32.349	82.104	1.401.277	186.620	99.978
2010	43.010	113.107	651.148	153.690	77.391
2011	53.976	145.182	803.572	192.522	72.805
2012	69.713	202.425	880.673	298.450	86.160
2013	72.499	199.726	700.351	227.471	135.467
2014	77.582	169.402	633.855	190.897	93.420

Fonte: SISCOAF, 2015⁷³ e VASCONCELOS, 2015

Com a ampliação da política antilavagem promovida pela Lei 12.683/2012 não se verificou a capacidade institucional do COAF e das demais instituições para garantir os resultados esperados por essa ampliação. De fato, houve uma real sobrecarga das instituições advinda dessas alterações trazidas pela Lei de 2012, que resultaram não só no refreamento das comunicações de dados acerca de atividades suspeitas, como também causou sua diminuição em alguns casos. O que se observa com essa experiência

⁷² RODRIGUES, Antonio Gustavo. O COAF e as mudanças na Lei nº 9.613/1998. **Boletim Ibccrim**, São Paulo, Ano 20, n. 273, ago. 2012. Disponível em:

<www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>. Acesso em: 04/07/2019

⁷³ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Comunicações recebidas por UF**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/Comunicacoes%20UF.pdf/view>> Acesso em: 07/07/2019

é que a conformidade com o regime internacional e as mudanças legislativas não são suficientes para garantir o sucesso de uma política pública. Fazem-se necessárias também ações administrativas e o desenvolvimento de *expertise* para que haja eficácia nas ações de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais:

“Apesar de normativamente forte, a política de combate à “lavagem de dinheiro” carece de eficácia por não ter condições institucionais de atingir seus objetivos e metas. Ademais, ainda possui baixo impacto (ou efetividade), pois, pelas avaliações do GAFI (jungidas do levantamento de dados da presente investigação), o governo brasileiro – de 1998 a 2014 – não teve capacidade organizacional suficiente para constituir um acompanhamento e um banco de dados estatísticos que pudesse indicar com precisão os efeitos positivos da execução da política pública.” (Ibid., 2015, p. 237-238)

Vale ressaltar, com isso, o pouco empenho demonstrado pelo governo brasileiro em investir no aumento de pessoal e de equipamento para o COAF, principal órgão de fiscalização das atividades financeiras. No período 2003 a 2013, o funcionalismo público federal cresceu 28%, havendo contratação de um total aproximado de 114 mil servidores. Essa considerável expansão dos recursos humanos na administração pública federal não se refletiu suficientemente, portanto, em um órgão chave para as políticas de combate à lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Observa-se que os esforços do país em entrar em conformidade com o regime internacional não significou que haveria por parte do governo o mesmo empenho com vistas a fortalecer e capacitar a estrutura institucional brasileira de enfrentamento a esses ilícitos.⁷⁴

Neste caso, observa-se que os resultados pouco satisfatórios obtidos pelas instituições brasileiras, a partir das ampliações promovidas pela referida Lei de 2012, se enquadram no que Chayes, Chayes e Mitchell denominam “não conformidade de boa-fé”, na qual a ausência de *compliance* se dá pela falta de capacidade administrativa ou financeira do ator de cumprir as regras de um determinado regime, como explicado no Capítulo 2. Existiu a iniciativa por parte do Estado brasileiro em criar uma nova lei que adequasse a Lei Antilavagem de 1998 aos parâmetros internacionais e ampliasse o escopo de sua atuação. Houve um esforço das instituições nacionais em se adaptarem a essas novas regras, e portanto, perseguir e punir novos delitos, ou mesmo apenas coletar

⁷⁴ O GLOBO. **Funcionalismo público no governo federal aumenta 28% em dez anos.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/funcionalismo-publico-no-governo-federal-aumenta-28-em-dez-anos-17354629>. Acesso em: 06/07/2019

mais informações a respeito desses ilícitos. A falta de capacidade institucional, todavia, impossibilitou que esses objetivos fossem alcançados. Apesar da presumível “boa-fé” do Brasil, expressa pelo seu esforço legislativo e institucional, em ampliar o combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, algumas deficiências nas áreas administrativa e financeira de sua estrutura institucional foram fatores limitantes para a plena execução dessas tarefas. Nesse caso, a não conformidade ao regime internacional ocorreu não por desobediência ao regime, mas pela incapacidade estrutural das instituições brasileiras. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

No tocante ao combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais no financiamento do “terrorismo”, vale lembrar que pela ausência de uma lei doméstica que tipificasse esse crime, as instituições brasileiras estavam de certo modo impedidas de atuarem no sentido de perseguir e punir ilícitos financeiros relacionados às práticas de grupos terroristas. De fato, não havia interesse do país em engajar-se nessa frente, pois o terrorismo não era parte da realidade brasileira, não representando uma prioridade da política externa do país. (CORRÊA, 2013, p. 193)

Essa afirmação pode ser confirmada pelo estudo realizado por Marcial Suarez (2012) acerca da aproximação do tema do Terrorismo Internacional na América do Sul:

“No que tange aos outros três atores – Brasil, Argentina e Paraguai –, a condução das políticas de defesa, bem como as definições de segurança, são determinadas pela primazia da manutenção do controle territorial e da estabilidade política, não tendo o terrorismo relevância significativa.” (SUAREZ, 2012, p. 389)

O Brasil, todavia, participou de convenções internacionais de combate ao terrorismo. Do ponto de vista formal o país havia ratificado e internalizado oito dos doze tratados da ONU sobre o tema. Ademais a própria Constituição brasileira expressava que o repúdio ao terrorismo era um dos princípios que regiam as relações internacionais do Brasil. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o Brasil viria a assinar em novembro desse mesmo ano a “Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo”, que tinha sido criada em 1999. A ratificação desse tratado só e daria em 2005, incorporando os princípios dessa convenção ao arcabouço jurídico doméstico. Um dos compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar o tratado foi o de adotar “as medidas necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre os delitos

previstos”, ou seja, o Brasil se comprometeria a estabelecer em sua jurisdição uma lei que criminalizasse o financiamento do terrorismo.⁷⁵

Cabe ressaltar que o crescimento da importância do tema do terrorismo nas relações internacionais também se refletiu sobre as organizações internacionais voltadas ao combate a lavagem de dinheiro e paraísos fiscais, uma vez que, como já mencionado anteriormente, foi-se constatado que o dinheiro utilizado por grupos terroristas estavam abrigados em países de tributação favorecida. Como exemplo, o GAFI incorporou nove novas recomendações às suas “40 Recomendações”⁷⁶, em que se tratou do combate ao financiamento do terrorismo. Entre essas recomendações, encontra-se a de que os países signatários deveriam: “criminalizar o financiamento do terrorismo, de atos terroristas e de organizações terroristas” e, ao criminalizar o terrorismo, os países deveriam se atentar para os crimes de lavagem de dinheiro (branqueamento de capitais) a eles associados: “Os países deveriam assegurar-se de que tais infrações são consideradas como infrações subjacentes ao branqueamento de capitais.”⁷⁷

A Lei Antiterrorismo brasileira (Lei 13.260/2016) só seria aprovada 15 anos após a assinatura dessa Convenção, e 11 anos após sua ratificação pelo Brasil, em março de 2016. A explicação do processo político que levou à aprovação dessa Lei vai além dos objetivos dessa pesquisa, todavia pode-se afirmar que, independente das razões internas para a sua aprovação, o país, ainda que tardiamente, caminhava mais uma vez rumo ao aumento da *compliance* ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, uma vez que a referida Lei buscava atender às novas recomendações do GAFI e às determinações da Convenção Antiterrorismo de 1999. De fato, a Lei tipificou o crime de terrorismo e seu financiamento, como se pode verificar no seguinte trecho: “Incorre na mesma pena quem (...) financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade (...) a prática dos crimes previstos nesta Lei.”⁷⁸ A partir da criação dessa lei, a tipificação do

⁷⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Nº 5.640, De 26 De Dezembro De 2005.** *Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm> Acesso em: 06/07/2019

⁷⁶ A partir de então, elas passariam se chamar “As 40+9 Recomendações do GAFI”, ou simplesmente “As 49 Recomendações do GAFI”.

⁷⁷ GAFI. **Recomendações Especiais Do GAFI Sobre O Financiamento Do Terrorismo.** Disponível em: <https://www.dgpi.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/anexos4408/9-recomendacoes/downloadFile/file/RECOMENDACOES_ESPECIAIS_DO_GAFI_SOBRE_O_FINANCIAMENTO_DO_TERRORISMO.pdf?nocache=1236005778.28> Acesso em: 06/07/2019

⁷⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Nº 13.260, De 16 De Março De 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm> Acesso em: 07/07/2019

crime de terrorismo e seu financiamento propiciaram que a institucionalidade brasileira de combate a paraísos fiscais e lavagem de dinheiro pudesse perseguir e punir tais ilícitos e, portanto, entrar em conformidade com os instrumentos internacionais com os quais o país havia se comprometido. (CHAYES, CHAYES e MITCHELL, 1998)

Os acréscimos realizados pelas novas Recomendações do GAFI, para atender às novas demandas que surgiam no regime internacional, vão ao encontro do que afirmam Chayes, Chayes e Mitchel, sobre como as regras de um regime não são estáticas e estão sujeitas a reajustes. Como comentado no Capítulo 2, os autores afirmam que pode ocorrer uma tentativa de longo prazo de melhorar as disposições dos tratados, visando induzir a maiores níveis de *compliance*. De fato, essas melhorias poderiam inclusive introduzir padrões mais altos de comportamento, de acordo com as necessidades encontradas por seus membros. O aumento da relevância internacional do tema do terrorismo e seu financiamento e a constatação de que grupos terroristas se utilizavam de paraísos fiscais para ocultar recursos provenientes de suas atividades ilícitas levou os atores internacionais que compunham o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro a buscarem soluções para enfrentar esse novo desafio que se apresentava, criando com isso novos procedimentos para elevar o padrão das políticas de combate a lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Ao aderir às novas regras internacionais, ainda que tardiamente, o Brasil estaria demonstrando conformidade aos novos padrões internacionais que se criavam e estaria também participando das melhorias desenvolvidas por esse regime. (Ibid., 1998)

Por fim, acerca das recentes tentativas brasileiras de investigar casos de ocultação de recursos em paraísos fiscais e sua respectiva recuperação, cabe ressaltar um episódio importante que ocorreu no período estudado: A instauração, em 2015, da Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal para investigar o episódio dos vazamentos de dados do HSBC na Suíça no caso *Swissleaks*, a chamada “CPI do HSBC”. Este caso ocorreu em um contexto de crise econômica e fiscal do Estado brasileiro, que se acredita ter sido reflexo da Crise de 2008, e que viria a afetar tardiamente os países emergentes como o Brasil.⁷⁹ Nesse sentido, será observada a tentativa do Estado de investigar através dessa CPI os brasileiros suspeitos de ocultar ativos abrigados na Suíça, notório paraíso fiscal, e se de fato as instituições brasileiras

⁷⁹ G1. **Crise econômica atinge países emergentes, diz jornal.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/07/crise-economica-atinge-paises-emergentes-diz-jornal.html>> Acesso em: 08/07/2019

foram capazes de indiciar e punir esses indivíduos, bem como recuperar os ativos ocultados nessas operações.

A “CPI do HSBC”, promovida pelo Senado Federal brasileiro, teve início em 2015, e foi uma resposta a uma série de denúncias feitas em decorrência dos vazamentos de informações ocorridos em 2008, realizados por um funcionário do HSBC da Suíça, no caso que ficou conhecido por *Swissleaks*. Na época, as informações bancárias secretas de 106 mil pessoas de 203 países foram divulgadas, no que constava o movimento ilegal do valor de aproximadamente US\$ 100 bilhões no período de 2006 a 2007. Entre esses países, estava o Brasil, que segundo as informações apresentadas, aparecia entre os cinco países com maior número de clientes e entre os nove com maior valor depositado.⁸⁰ A lista de clientes do Brasil expunha aproximadamente 5.500 pessoas envolvidas, entre elas políticos, empresários, artistas, atletas e celebridades brasileiras.⁸¹

Já nos primeiros anos após os vazamentos, alguns países, em especial os países centrais, deram início às investigações e buscaram punir os envolvidos nesses ilícitos. Como exemplo, a França em 2010 investigou e realizou prisões de pessoas envolvidas nesse escândalo na Grécia, Espanha, Estados Unidos, Bélgica e Argentina; já os EUA, em 2012, condenaram o HSBC a pagar uma multa de US\$ 2 bilhões para evitar um processo judicial no país.⁸² No Brasil, porém, os primeiros movimentos relevantes para se iniciar as persecuções a esses ilícitos, envolvendo lavagem de dinheiro na Suíça, só se iniciaram em março de 2015, quando foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal, criada especificamente para investigar esse caso, na tentativa de punir suspeitos e recuperar ativos.⁸³

Durante o andamento da Comissão de Inquérito, descobriu-se a participação de conhecidos empresários brasileiros em operações de lavagem de dinheiro, no que alguns senadores integrantes da Comissão encaminharam o pedido de quebra de sigilo

⁸⁰ REVISTA VEJA. **Swissleaks: Receita obtém lista com nomes de 342 brasileiros.** Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/swissleaks-receita-obtem-lista-com-nomes-de-342-brasileiros/>. Acesso em: 20/07/2019

⁸¹ JORNAL O GLOBO. **Swissleaks: Receita identifica mais de 7 mil brasileiros com contas no HSBC da Suíça.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/swissleaks-receita-identifica-mais-de-7-mil-brasileiros-com-contas-no-hsbc-da-suica-16052455>. Acesso em: 20/07/2019

⁸² BBC NEWS BRASIL. **Entenda o escândalo bancário envolvendo o HSBC.** Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150226_entenda_hsbc_lk. Acesso em 20/07/2019

⁸³ EBC AGÊNCIA BRASIL. **Lista de correntistas brasileiros do HSBC na Suíça será entregue à CPI.** Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/lista-de-correntistas-brasileiros-do-hsbc-na-suica-deve-ser-entregue-cpi>. Acesso em 20/07/2019

bancário. Contudo, a maioria dos membros da CPI tendia a votar contra a abertura das contas dos empresários suspeitos, alegando não haver elementos suficientes para se promover a quebra do sigilo.⁸⁴ De fato, observa-se que a maioria das ações investigativas realizadas durante o período de funcionamento da CPI tendeu a ser neutralizadas pela maioria de seus membros. Por fim, a “CPI do HSBC” foi encerrada e emitiu seu relatório final em maio de 2016, pouco mais de um ano após sua instalação, no qual se decidiu não realizar nenhum indiciamento e sem recuperar ativos escondidos ilicitamente no exterior.⁸⁵ Segundo o presidente da Comissão, o senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES), os trabalhos da CPI foram dificultados pela falta de recursos materiais e humanos:

"Nosso trabalho ficou de certa forma dificultado em razão de ausência de meios materiais e humanos, não dispomos de recursos para fazer essa investigação. E tendo em vista que já tem ações penais e inquéritos e que as informações já são conhecidas pelos órgãos de controle, que eles possam fazer suas investigações e punir aqueles que eventualmente”⁸⁶

Acerca dos resultados alcançados pela “CPI do HSBC”, pode-se, em primeiro lugar, ressaltar o atraso de quase sete anos desde o início do caso *Swissleaks* para se começar a inquirir um escândalo de grandes proporções envolvendo um paraíso fiscal, uma vez que a maioria dos países desenvolvidos já havia tomado alguma medida para punir os envolvidos anos antes. Este fato é uma demonstração da morosidade e do descaso das instituições brasileiras no que se refere ao enfrentamento da lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Deve-se também mencionar a falta de consistência nas investigações e o resultado pouco incisivo, em que apesar da presença de um considerável conjunto indiciário, a maioria dos membros da Comissão optou por não denunciar nenhum dos suspeitos, deixando a cargo de dos órgãos de controle o ônus de dar continuidade às investigações. Também não ocorreu a recuperação de ativos, que se

⁸⁴ REDE BRASIL ATUAL. **Blindagens de empresários e atrasos marcam CPI do HSBC**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2015/11/cpi-hsbc-marcada-por-blindagem-de-empresarios-e-atrasos-5086/>. Acesso em: 20/07/2019

⁸⁵ SENADO FEDERAL. **Relatório Final dos Trabalhos da “CPI DO HSBC”**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/1fefe9-3a19-42f9-a219-87296d08f210>. Acesso em: 20/07/2019

⁸⁶ VALOR ECONÔMICO. **CPI do HSBC apresenta relatório sem indiciar ninguém**. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4567413/cpi-do-hsbc-apresenta-relatorio-sem-indiciar-ninguem>. Acesso em: 20/07/2019

recuperados poderiam contribuir para amenizar o quadro de crise econômica e desequilíbrio fiscal do governo Dilma.

Apesar de apresentar uma alta adesão aos tratados internacionais que discorrem sobre o tema, de participar ativamente dos fóruns internacionais, de criar leis e promover mudanças institucionais visando fortalecer as operações de investigação e punição desses ilícitos, o Brasil demonstrou inércia, se comparado aos demais países, por somente buscar punir tardiamente esses crimes. De fato, o nível de *compliance* do país ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, considerada alta por entidades como o GAFI, parece não ter sido suficiente para garantir que internamente as instituições funcionassem de forma a investigar e punir com eficácia os suspeitos de cometer ilícitos envolvendo paraísos fiscais e lavagem de dinheiro.

CONCLUSÃO

Essa pesquisa teve como objetivo discorrer acerca das políticas brasileiras de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais, tendo como referência a sua busca por *compliance* em relação ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Procurou-se compreender a dinâmica de formação dos paraísos fiscais e sua relação com os ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro, bem como a importância do tema para a Ciência Política. Também se procurou compreender o funcionamento do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, suas normas e instituições, e o conceito de *compliance*. Por fim, foi discutida a trajetória das políticas de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais no Brasil, durante o período 1998 a 2016, na qual se tentou explicar, a partir da teoria desenvolvida por Chayes, Chayes e Michell (1998), se houve de fato um esforço das instituições brasileiras para entrar em conformidade com o regime internacional, e se essa conformidade foi suficiente para garantir resultados considerados satisfatórios na persecução de ilícitos relacionados ao tema.

A hipótese testada nessa pesquisa foi a de que o razoável nível de *compliance* do Brasil em relação ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro não foi suficiente para garantir resultados adequados, devido ao desempenho insatisfatório das instituições brasileiras em implementar essas políticas.

No primeiro capítulo, foram expostos os conceitos de paraísos fiscais, buscando-se compreender a relação destes com o fenômeno da lavagem de dinheiro. Foi discutida a origem dos paraísos fiscais, que inicialmente foram utilizados para ocultar recursos provindos de sonegação e outras manobras tributárias, sendo depois também utilizados para lavar e ocultar dinheiro que tinha origem em atividades criminosas. Buscou-se compreender a difícil tarefa de perseguir e punir o crime de lavagem de dinheiro, devido às complexas e avançadas técnicas empregadas pelas organizações criminosas para encobrir esse tipo de operação, muitas vezes se utilizando das brechas legais deixadas pelos países, como também das facilidades de sigilo bancário e baixa tributação oferecidos pelos paraísos fiscais. Discutiui-se a importância desses assuntos fiscais e financeiros na Ciência Política para se compreender a trajetória dos Estados. Também se fez referência a algumas crises internacionais contemporâneas e às discussões que elas suscitaram acerca da necessidade de se combater os paraísos fiscais e a lavagem de dinheiro.

No segundo capítulo, foi introduzido o conceito de regimes internacionais, em que foram discutidos os principais componentes desses regimes, como as normas, as regras e as instituições internacionais. Também foi abordada a ideia da *compliance* (conformidade), buscando-se compreender a adesão dos Estados aos regimes internacionais, e os seus esforços para entrar em conformidade às regras desses regimes. Nesse contexto, foi discutida a possibilidade de se mensurar o nível de *compliance* de um Estado em relação a um regime internacional, e como as regras de um regime estão sujeitas a alterações, visando-se a melhoria dos padrões internacionais a serem adotados pelos membros dos regimes. Por fim, foi feita uma breve menção a algumas instituições e instrumentos normativos que compõem o regime internacional de combate à lavagem de dinheiro.

No terceiro capítulo, foi apresentada a experiência brasileira de adesão ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro. Foi explicitada a trajetória de adesão a esse regime, as obrigações internacionais contraídas pelo Brasil e os reflexos dessas obrigações no desenvolvimento da legislação interna, levando-se em consideração as principais características dos governos do período estudado, a saber, FHC, Lula e Dilma. Observa-se que o país demonstrou engajamento em modificar suas leis e suas instituições domésticas para se adequar às regras desse regime, como também em se submeter a avaliações de entes internacionais, a exemplo do GAFI, para ter seus esforços reconhecidos e ser incluído entre os membros permanentes da organização. De fato, após sucessivas avaliações e um esforço contínuo para se adequar às normas desse regime, o Brasil alcançou reconhecimento internacional, em que se foi afirmado haver no país um razoável nível de *compliance* aos padrões internacionais.

Todavia, observou-se que o nível de *compliance* por si só não demonstrou ser suficiente para que as políticas brasileiras de combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais apresentassem bons resultados em sua implementação. Podemos notar que o desempenho insatisfatório das instituições brasileiras na implantação dessas políticas representou um verdadeiro entrave para o sucesso no combate a esses ilícitos.

Pode-se elencar, em primeiro lugar, o atraso com que as leis foram implementadas no Brasil, se considerado o tempo entre a assinatura dos tratados em que o país se comprometeu a criar essas leis e a promulgação desses instrumentos normativos no arcabouço jurídico nacional. Por exemplo, a primeira lei que tratava especificamente sobre o combate à lavagem de dinheiro no Brasil foi criada em 1998, ou seja, 10 anos após a assinatura da Convenção de Viena de 1988, que tratava desse

tema. Fato semelhante ocorreu com a Lei Antiterrorismo aprovada em 2016, que criminalizava os meios ilícitos de financiamento de grupos terroristas, mas que só foi aprovada 15 anos após a assinatura da Convenção, realizada em 2001, que tratava desse assunto. Por fim, vale ressaltar a demora de sete anos para o início das investigações do caso *Swissleaks*, ocorrido em 2008, na chamada “CPI do HSCB”, que foi iniciada pelo Senado Federal apenas em 2015. Essa ação do Senado não representou a criação de uma lei, porém, de toda forma, foi uma resposta bastante tardia do Legislativo brasileiro a um famoso caso de ocultação de recursos envolvendo paraísos fiscais, em que diversos países já haviam investigado e punido seus nacionais com maior celeridade. Em todos esses casos, a demora em implementar as políticas que visariam reforçar o combate à lavagem de dinheiro e aos paraísos fiscais no país representariam um atraso para o desenvolvimento de uma institucionalidade capaz de realizar suas funções de forma satisfatória.

Em segundo lugar, pode-se citar a falta de investimento na capacitação técnica e de pessoal das instituições responsáveis pelas investigações e punições aos ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais. Como exemplo pode-se citar o COAF, criado em 1998 junto à Lei Antilavagem, e que inicialmente tinha apenas cinco servidores, vindo a contar com 25 funcionários até o ano de 2003 e, mesmo com o expressivo crescimento do quadro de funcionários do governo federal durante os governos petistas, computaria apenas 45 servidores em 2014. Diante do problema da falta de pessoal, a instituição veio a enfrentar dificuldades para manter uma base de dados minimamente organizada, em que se pudessem consultar as estatísticas da evolução das políticas desenvolvidas pela instituição.

Esse problema foi apontado inclusive pelo GAFI, em uma de suas visitas de avaliação, ocasião na qual a entidade se viu impossibilitada de emitir um relatório conclusivo sobre a atuação do COAF, por falta de dados confiáveis. Vale também lembrar que após as expansões realizadas na Lei Antilavagem em 2012, o número de comunicações de atividades suspeitas computadas pela entidade passou a diminuir, devido à falta de capacidade da instituição de trabalhar com o aumento de dados que essa expansão proporcionou. As mudanças legais e institucionais que foram promovidas para colocar o país em conformidade às regras internacionais não foram suficientes, nesse caso, para que as instituições como o COAF desempenhassem suas funções de forma satisfatória, devido à falta de recursos humanos e materiais.

Por fim, pode-se mencionar o baixo número de condenações que a Justiça brasileira foi capaz de realizar no período estudado. Nessa pesquisa encontra-se uma tabela resumindo os números exibidos por um relatório do Conselho Nacional de Justiça, sobre o período 1998 a 2012, em que se registrou um número razoavelmente alto de procedimentos judiciais acerca de crimes envolvendo lavagem de dinheiro e, ao mesmo tempo, um número bastante reduzido de condenações definitivas acerca desses crimes. Mesmo após a criação de varas especializadas em ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro pela Justiça Federal, medida elogiada pelo GAFI em seus relatórios de avaliação no Brasil, o número de condenações continuou baixo. Esses dados foram um dos mais criticados pelo GAFI, uma vez que, considerado o tempo transcorrido desde a criação da Lei Antilavagem em 1998, e o tamanho e complexidade da economia brasileira, esperava-se um número bem mais expressivo de condenações nas instâncias do Judiciário.

Note-se também que a “CPI do HSBC”, encarregada de investigar e indiciar suspeitos de terem cometido lavagem de dinheiro usando o Banco HSBC da Suíça, foi concluída após mais de um ano de atividades, sem indiciar ninguém, apesar de haver provas que dessem sustentação à continuidade das investigações. Mesmo havendo o respaldo legal para enquadrar e condenar suspeitos de terem cometido ilícitos envolvendo paraísos fiscais e lavagem de dinheiro, as instituições responsáveis por julgar esses casos também não apresentaram resultados satisfatórios, e realizaram um baixo número de condenações ou, no caso da referida CPI, simplesmente não condenaram nenhum suspeito.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que a hipótese dessa pesquisa foi comprovada, pois, de fato, o Brasil apresentou um índice razoável de *compliance* ao regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, esforçando-se para promover mudanças institucionais e legais em conformidade com as recomendações internacionais, em que recebeu reconhecimento internacional por esse feito, todavia o desempenho insatisfatório das instituições brasileiras responsáveis por promover essas políticas impossibilitou que o país apresentasse resultados adequados, dada a dimensão e complexidade do país.

Cabe mencionar que esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar os temas nela discutidos. Em pesquisas futuras, seria possível estudar aplicações práticas dos assuntos abordados, como exemplo, as implicações e dinâmicas internas das instituições responsáveis pelo combate a ilícitos envolvendo lavagem de dinheiro e paraísos fiscais,

como é o caso do COAF. Também seria possível debater com maior profundidade a relação dos grupos de interesse, tanto internos como internacionais, no delineamento e implementação dessas políticas. Ademais, caberia discutir se de fato as normas e regras internacionais são eficazes e suficientes para se combater esses ilícitos, ou se a falta de bons resultados no Brasil vai além da simples incapacidade de suas instituições domésticas, sendo também responsável da forma como essas regras internacionais são designadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AFFONSO, Iago Ricardo et al (2013). **Os regimes internacionais de combate aos paraísos fiscais**: uma análise crítica.
- ALDRIGHI, Dante Mendes. CARDOSO, André Daud. **Crises cambiais e financeiras**: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático. Econ. soc. vol.18 no.1 Campinas Apr. 2009
- ALVES, André Gomes de Sousa; SOUSA, Marana Sotero de. **Lavagem De Dinheiro E Cooperação Internacional**: Perspectivas Político-Econômicas Em Torno Da Responsabilidade Das Instituições Financeiras. Revista Brasileira de Direito Internacional. Brasília, v. 3, n. 1, p. 54 – 73. Jan/Jun. 2017.
- AMORIM, Elizabeth Yuriko Sinto (2005). **A LEI SARBANES OXLEY**: O impacto da lei na estrutura de governança corporativa. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- ANDRADE, Thalys Ryan de (2006). **A ingerência internacional nos paraísos fiscais**. Publicado pela Revista Doutrina.
- ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARO, Rogério. **Lavagem de dinheiro- origem histórica, conceito, nova legislação e fases**. 2013.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 17ª Ed Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BALTHAZAR, Cesar Ubaldo (Org.) **O Tributo na História**: da Antiguidade à Globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- BARBOSA, Márcio Roberto da Costa. **Os paraísos fiscais diante da crise financeira**: perspectivas em regimes internacionais. 37º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindoia, SP, 2013.
- BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas**: com comentários, Lei 9613/98. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- BARBOSA, Nelson. **Dez Anos de Política Econômica**. In: SADER, Amir (Org.). Lula e Dilma: 10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil. Editora Boitempo. São Paulo. 2013.
- BASTOS, Paulo Zahluth Bastos. HIRATUKA, Celio. **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff**: comércio, cooperação e dependência. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 306, jun. 2017

- BOTELHO, Martinho Martins. **Países Com Tributação Favorecida E As Listas Da OCDE: O Caso Do Uruguai.**
- CAETANO, Ana Cláudia Rosa. **Instrumentos de combate aos paraísos fiscais pela OCDE e EU.** Aveiro: Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro, 2017. 78 p. (Dissertação de mestrado)
- CERVINI, Raúl. **Lei de Lavagem de Capitais:** comentários à Lei 9.613. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler; MITCHELL, Ronald B. Managing Compliance: **A Comparative Perspective.** In: Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords. MIT Press, 1998, 39-62.
- CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (GAFI):** Organizações internacionais e crime transnacional. FUNAG. Brasília, 2013.
- COSTA, Elisabete Marisa Pinto da. **Concorrência Fiscal Internacional – Um desafio à escala mundial.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2005.
- COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Papel do G20 no combate à Crise Global:** Resultados e perspectivas. Boletim de Economia e Política Internacional, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p.83-92, dez. 2011
- CRETELLA NETO, José. **Empresa transnacional e direito internacional:** exame do tema à luz da globalização. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ESCARIO, Jose Luis. **Paraísos fiscais:** os buracos negros na economia global. Madri: Ed. Catarata, 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno:** nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Cassioli, Mário Lauria Filho; revisão da tradução Karina Jannini. São Paulo, Martins Fontes, 2002.
- GIANPIETRO, Adrienne Fiuza, **A Utilização Dos Paraísos Fiscais Através Do Planejamento Tributário Internacional E A Conexão Com A Lavagem De Dinheiro.** Faculdade Sete De Setembro. Fortaleza, 2010
- GOMES, Milton Carvalho. GOMES, Milton Carvalho. **Lavagem de dinheiro e cooperação internacional:** a necessidade de um estudo integrado para um política pública de combate à criminalidade transnacional. Conteúdo Jurídico, Brasília DF: 04 dez. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40945&seo=1>

- GONÇALVES, Everton; STELZER, Joana. (Org) (2006). **Direito das Relações Internacionais**: na fronteira entre a força econômica e o valor da vida humana. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.
- GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. São Paulo: Dialética, 2004.
- GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Estado e economia na Coreia do Sul** - do Estado desenvolvimentista à crise asiática e à recuperação posterior. Rev. Econ. Polit. vol.30 no.1 São Paulo Mar. 2010
- HAMPTON, M. P; CHRISTENSEN, J. **Offshore pariahs? Small island economies, tax havens, and the re-configuration of global finance**. World Development, v. 30, n. 9, 2002, p. 1657-1673.
- HUCK, Hermes Marcelo. **Evasão e elisão**: rotas nacionais e internacionais do planejamento tributário. São Paulo: Saraiva, 1997.
- IANONI, Marcus. CUNHA, Patrícia H. F. **Coalizões e política macroeconômica nos governos Dilma**: do tripé flexibilizado à volta do tripé rígido. Ponto de Vista. N° Especial, 1º Semestre de 2018.
- JOBIM, Marcelo F. **Ação global contra os paraísos fiscais fracassa**. Nelson Franco Jobim, maio, 2002.
- JÚNIOR, Nilson José; SANTANA, Hadassa Laís de Souza; BORGES, Antonio de Moura. **Acordos internacionais no combate ao crime de lavagem de dinheiro**. Brasília: Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, V. 10, (1) jan-jun, 2015, pp. 245-266.
- KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984
- KRASNER, Stephen D. **Causas Estruturais E Consequências Dos Regimes Internacionais**: Regimes Como Variáveis Intervenientes. Revista Sociologia e Política. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012
- KUDRLE, R. T. **The OECD's harmful tax competition initiative and the tax havens: from bombshell to damp squib**. Global Economy Journal, v. 8, n. 1, 2008, p. 1-23.
- _____. **Did blacklisting hurt the tax havens?** Journal of Money Laundering Control, v. 12, n. 1, 2009, p. 33-49.
- LESAGE, Dries. **The G20 and Tax Havens**: Maintaining the Momentum?. Universiteit Gent. Toronto, 2010. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/lesage-tax-havens.pdf>

- LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Berkeley: California University Press, 1988.
- LUCENA, Andréa Freire de. **Regime internacional: aspectos conceituais relevantes**. In: LUCENA, Andréa Freire de (org.). Regimes Internacionais Temas Contemporâneos. Curitiba: Juruá, 2012.
- MARTINS, Patrick Salgado. **Lavagem de dinheiro transnacional e obrigatoriedade da ação penal**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.
- MELLO, Celso de Albuquerque. **A soberania através da história**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- MELLO, Djalma B. e MOREIRA, Ramiro F. **Paraísos Fiscais Offshore - Mito e realidade**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas/ Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Desporto, 2002.
- MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime e lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2006.
- MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O Combate aos Paraísos Fiscais pela OECD e as Implicações do Princípio da Transparência**. Universidade do Porto. Porto, 2011. (Dissertação)
- MOESCH, Frederico Fernandes. **A efetividade dos tratados multilaterais contra a corrupção ratificados pelo Brasil e as contribuições da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Cooperação em Pauta. nº 42 - Agosto de 2018
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998.
- NAPOLEONI, Loretta. **Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: Difel, 2010.
- NOGUEIRA, Alberto. **A Reconstrução dos direitos humanos da tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- NOGUEIRA, André Murilo Parente. ROSSO, Maria Izabel Souza. **O Estado fiscal e o poder de tributar**. Revista Jurídica. Brasília, 2007.
- PALAN, R. **The emergence of an offshore economy**. Futures, v. 30, n. 1, 1998, p. 63-73.
- _____. **Tax havens under attack**. The World Today, v. 69, n. 5, June 2013.
- PELLIZZARI, Deoni. **A grande farsa da tributação e da sonegação**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1990.

- PENTEADO, Claudio Camargo. **Empresas offshore – Uruguai, Cayman, Ilhas Virgens Britânicas**. São Paulo: Editora CID, 2001.
- PERES, P. S. “**Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº68, p.53-71, 2008.
- PINTO, Edson. **Lavagem de capitais e paraísos fiscais**. São Paulo: Atlas, 2007.
- PREUSS, L. **Responsibility in paradise? The adoption of CSR tools by companies domiciled in tax havens**. Journal of Business Ethics, v. 110, n. 1, 2012, p. 1-14.
- RAMOS, Samuel E. B. **A lavagem de dinheiro por meio de paraísos fiscais como crime transnacional: a cooperação internacional na recuperação de ativos**. Âmbito Jurídico, Curitiba, fevereiro 2016
- ROBERTS, Richard. **Por dentro das Finanças Internacionais: guia prático dos mercados e instituições financeiras**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- ROMANTINI, Gerson Luis. **O Desenvolvimento Institucional Do Combate À Lavagem De Dinheiro No Brasil Desde A Lei 9613/98**. UNICAMP. Campinas, 2003
- ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro & direito tributário**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- RUGGIE, J. G. (1975) **International responses to technology: concepts and trends**. International Organization, Vol. 29, Nº 3, p. 557-83.
- SALLUM JR., Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999
- SANCTIS, Fausto Martin. **Combate à lavagem de dinheiro: teoria e prática**. Campinas: SP, Millenium Editora, 2008.
- SCHNEIDER, Jordan et al. **The Hidden Cost of Offshore Tax Havens: State Budgets Under Pressure from Tax Loophole Abuse**. 2013.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Tributação e Cooperação Internacional**. Revista Fórum de Direito Tributário, v. 7, Belo Horizonte, 1998.
- SILVA, Rubem Fonseca e; WILLIAMS, Robert E. **Tratados dos Paraísos Fiscais**. São Paulo: Observador Legal, 1998.
- SIMMONS, Beth. A. HAGGARD, Stephan. **Theories of International Regimes**. International Organization. Vol. 41, No. 3. 1987, 491-517
- SIMMONS, Beth. A. MARTIN, Lisa. **International Organizations and Institutions**. In: Handbook of International Relations. Sage Publications ; 2012. pp. 326-351

- SUAREZ, Marcial A. Garcia. **Terrorismo e política internacional: uma aproximação à América do Sul.** Contexto Internacional. Vol.34 no.2 Rio de Janeiro Dec. 2012
- TEIXEIRA, Leticia Miranda. **A Política Contra Lavagem De Dinheiro No Brasil.** Universidade de Brasília. Brasília, 2005.
- TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Internacional: Planejamento Tributário e Operações Transnacionais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- TOSTES, Ana Paula B. **Ação Coletiva Transnacional e o Sucesso na Construção de um Regime Internacional de Proteção da Pessoa Humana: Da Cruz Vermelha ao TPI.** Contexto internacional. vol.37 no.2 Rio de Janeiro May/Aug. 2015
- VASCONCELOS, Douglas Borges de. **A política pública de combate à lavagem de dinheiro no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- VELO, Lucio. **O mundo dos paraísos fiscais financeiros.** São Paulo: Ed. Manole, 1998.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração.** Tempo social. vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externade Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.
- VIVIANI, Ana Karina. **Combate à lavagem de dinheiro.** Jus Navegandi, Blumenau, maio 2005
- XAVIER, Alberto. **Direito Tributário internacional do Brasil – Tributação das operações internacionais.** 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- YOUNG, Oran G. 2000. **A Eficácia das Instituições Internacionais:** Alguns Casos Difíceis e Algumas Variáveis Críticas. Cap. 6 p. 220-261. In J. Rosenau e E. Czempiel (orgs.), Governança sem Governo; Ordem e Transformação na Política Mundial.
- ZUCMAN, Gabriel. **A riqueza oculta das nações – inquérito sobre os paraísos fiscais.** Lisboa: Temas e Debates – Círculos de leitores, 2014.

ANEXOS

Legislação e Documentos Oficiais:

BACEN. **CARTA-CIRCULAR Nº 3098**. Esclarece sobre o registro de depósitos e retiradas em espécie, bem como de pedidos de provisionamento para saques.. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46602/C_Circ_3098_v4_L.pdf

_____. **Circular nº 3339/2006**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48155/Circ_3339_v2_L.pdf

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução No 314**, De 12 De Maio De 2003. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3322>.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Comunicações recebidas por UF**. Disponível em: <http://www.coaf.fazenda.gov.br/estatisticas/Comunicacoes%20UF.pdf/view>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Corrupção e lavagem de dinheiro**. Disponível em: www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem_dinheiro/Consolidacao_corrupcao_lavagem_dinheiro_improbidade_adm.xlsx

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>

GAFI. **FAFT Annual Report: 1999-2000**. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1999%202000%20ENG.pdf> FINANCIAL ACTION TASK FORCE. The FAFT Recommendations. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

_____. **Recomendações Especiais Do GAFI Sobre O Financiamento Do Terrorismo**. Disponível em: https://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/anexos4408/9-recomendacoes/downloadFile/file/RECOMENDACOES_ESPECIAIS_DO_GAFI_SOBRE_O_FINANCIAMENTO_DO_TERRORISMO.pdf?nocache=1236005778.28

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **As Recomendações do GAFI**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/arquivos/as-recomendacoes-gafi>>

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE LATINO AMÉRICA. **Informe De Evaluación Mutua Sobre Lavado De Activos Y Financiamiento Del Terrorismo**. Disponível em: <<https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/brasil/evaluaciones-mutuas-2/60-brasil-2nda-ronda-2004/file>>

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Atuação internacional em PLD/FT**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.613 de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/legislacao/exposicao-de-motivos-lei-9613.pdf>>

_____. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro: ações 2005**. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-2004>>.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Decreto No 154 De 26 De Junho De 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm

_____. **Decreto Nº 3.678, De 30 De Novembro De 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm.

_____. **Decreto nº 5.015/2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>

_____. **Decreto Nº 5.640, De 26 De Dezembro De 2005**. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm

_____. **Decreto Nº 5.687, De 31 De Janeiro De 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm

_____. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.** Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm

_____. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm .

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm.

_____. **Lei nº 10.701, de 9 de junho de 2013.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.701.htm.

_____. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012.** Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm#

_____. **Lei nº 13.260, De 16 De Março De 2016.** Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm

SENADO FEDERAL. **Relatório Final dos Trabalhos da “CPI DO HSBC”.** Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/1fefe9-3a19-42f9-a219-87296d08f210>

Notícias e Sites:

AML. “**Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro completa 20 anos**”. Disponível em: <<https://www.amlreputacional.com.br/editorial/lei-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-completa-20-anos>>

BBC NEWS BRASIL. **Entenda o escândalo bancário envolvendo o HSBC**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150226_entenda_hsbc_lk.

EBC AGÊNCIA BRASIL. **Lista de correntistas brasileiros do HSBC na Suíça será entregue à CPI**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/lista-de-correntistas-brasileiros-do-hsbc-na-suica-deve-ser-entregue-cpi>

ESTADÃO. **Veja os processos judiciais que envolvem o deputado Paulo Maluf**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-os-processos-judiciais-que-envolvem-o-deputado-paulo-maluf,1093390>

FOLHA DE SÃO PAULO. **Entenda o caso do juiz Nicolau**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51387.shtml>

G1. **Crise econômica atinge países emergentes, diz jornal**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/07/crise-economica-atinge-paises-emergentes-diz-jornal.html>>

JORNAL O GLOBO. **Swissleaks: Receita identifica mais de 7 mil brasileiros com contas no HSBC da Suíça**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/swissleaks-receita-identifica-mais-de-7-mil-brasileiros-com-contas-no-hsbc-da-suica-16052455>

_____. **Funcionalismo público no governo federal aumenta 28% em dez anos**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/funcionalismo-publico-no-governo-federal-aumenta-28-em-dez-anos-17354629>

REDE BRASIL ATUAL. **Blindagens de empresários e atrasos marcam CPI do HSBC**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2015/11/cpi-hsbc-marcada-por-blindagem-de-empresarios-e-atrasos-5086/>

REVISTA VEJA. Swissleaks: **Receita obtém lista com nomes de 342 brasileiros**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/swissleaks-receita-obtem-lista-com-nomes-de-342-brasileiros/> Acesso em:

RODRIGUES, Antonio Gustavo. **O COAF e as mudanças na Lei nº 9.613/1998**. Boletim Ibccrim, São Paulo, Ano 20, n. 273, ago. 2012. Disponível em: <www.ibccrim.org.br/site/boletim/pdfs/Boletim237.pdf>

VALOR ECONÔMICO. **CPI do HSBC apresenta relatório sem indiciar ninguém.**

Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/4567413/cpi-do-hsbc-apresenta-relatorio-sem-indiciar-ninguem>