

**A Receita Federal do Brasil
e a prevenção à lavagem de dinheiro
e ao financiamento do terrorismo**

Menção Honrosa

SÉRGIO LUIZ MESSIAS DE LIMA



A RECEITA FEDERAL DO BRASIL E A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

A presente monografia propõe a criação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo como uma sistemática preventiva e pró-ativa, que envolveria toda as áreas da Receita Federal do Brasil como fontes de informação de operações suspeitas, e a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, em particular, como a unidade incumbida de receber e analisar essas comunicações, com vistas a detectar esquemas ilícitos em andamento.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

O sistema proposto deve ser encarado como uma ideia a ser melhorada, devendo haver a participação de servidores das principais áreas aqui citadas. Assim, decidiu-se basicamente lançar mão de texto descritivo que defende a implementação da proposta, mostrando as razões existentes, e apresenta a proposta em si.

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

Não é possível calcular, nem mesmo estimar, a relação custo versus benefício da implementação dessa proposta, até porque todos os benefícios passíveis de serem obtidos são de natureza intangível. Não se tem, por exemplo, como saber o quanto de lavagem de dinheiro poderá ser evitada em razão do sistema proposto.

Considerando que a proposta aqui descrita considera a criação de uma nova função a ser implementada em todas as áreas da Receita Federal do Brasil, sobretudo na Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, não há o que se falar em aumento de produtividade.

O crescimento profissional dos servidores da RFB seria inconteste. A começar com a capacitação que receberiam relativamente ao tema lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, formação esta que não se resumiria na transferência de informações teóricas acerca do tema, mas detalharia também as tipologias utilizadas pelos lavadores de dinheiro, voltadas especificamente para a área de atuação de cada servidor. Para os servidores da Copei a valorização seria ainda maior, pois ficariam incumbidos de realizar a análise das comunicações de operações suspeitas feitas pelas diversas áreas da RFB. Isso sem contar a melhora na imagem dos servidores da Receita Federal perante as demais instituições governamentais e a toda a sociedade.

Vale ressaltar que o presente sistema de trabalho, em sendo implementado, irá impactar positivamente os Objetivos Gerais do Programa de Trabalho da RFB a seguir citados:

- promover a integração da RFB com órgãos de Estado e organismos nacionais e internacionais;
- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB;
- implementar gestão de excelência na RFB.

Indiretamente, este sistema de trabalho também poderia contribuir com a otimização dos controles da RFB, auxiliando no cumprimento da função social dos tributos e seu reflexo na cidadania, uma vez que ten-

deria a fazer com que os criminosos passassem perceber um incremento das atuações da fiscalização tributária e do controle aduaneiro.

4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A Receita Federal do Brasil, como um órgão essencial nas atividades repressivas, se apresenta com destaque colaborando na desarticulação das organizações criminosas que atuam no território brasileiro. Porém, ela precisa continuar se aprimorando nesse mister, instituindo agora sistema preventivo e pró-ativo de detecção, comunicação e análise de operações consideradas suspeitas por servidores das diversas áreas de atuação da RFB. Nesse sentido, propomos aqui a implementação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo descrito, que viria cobrir a lacuna preventiva existente na Receita Federal do Brasil.



A RECEITA FEDERAL DO BRASIL E A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo despertar nos administradores da Receita Federal do Brasil (RFB) a necessidade de se implantar, no âmbito de sua atuação, instrumentos preventivos pró-ativos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (LD/FT).

Porém, não se tem a pretensão de apresentar uma proposta pronta e acabada, que poderia ser implantada tal e qual descrita. Ela deve ser encarada como uma ideia a ser melhorada e detalhada para poder ser implementada efetivamente.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos com conteúdos específicos, que levará o leitor a concluir pela imperatividade de se construir mecanismos de prevenção ao tema na Receita Federal.

O primeiro capítulo nos trás um breve relato das ações implementadas em âmbito mundial. Assim serão citados os principais acontecimentos ocorridos, os organismos e os instrumentos existentes e mundialmente adotados no que se refere a prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo. O objetivo deste capítulo é possibilitar uma visão aproximada de como essa luta está estruturada no mundo.

A seguir será mostrado como se deu a regulamentação do tema no Brasil, quando se falará da Lei nº 9.613/98 e da Unidade de Inteligência Financeira brasileira. Este segundo capítulo possibilitará ao leitor conhecer mais de perto os instrumentos e organismos brasileiros de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

Passa-se então à descrição da participação da Receita Federal do Brasil no combate a esse crime, mostrando o foco adotado até o momento pelo órgão. Aqui o leitor irá começar a perceber onde se quer chegar e que tipo de proposta será apresentada nesta monografia.

No quarto capítulo são mostradas as duas principais oportunidades existentes, e que são perdidas pela RFB, quando se fala em prevenção à lavagem de dinheiro e em combate ao financiamento do terrorismo. É aqui que fica clara a necessidade de implementação da ideia que é trazida nesta monografia.

E finalmente, o quinto capítulo trás a proposta em si, com a descrição específica da atuação necessária de cada área da RFB num sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

Conclui-se, então, mostrando as vantagens e os ganhos advindos da implementação da proposta ora apresentada, que vão muito além do âmbito da Receita Federal do Brasil.

2 A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO (PLD) E O COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (CFT) – UMA ABORDAGEM MUNDIAL

2.1 Antecedentes históricos

Há citações de práticas e procedimentos de ocultação de patrimônio desde os primórdios da civilização. Há quem cite métodos adotados por mercadores chineses que, há 3.000 anos, procuravam se proteger das garras dos governantes da época. Da mesma forma, rudimentos da prevenção à lavagem de capitais também são encontrados nos primórdios

legais da humanidade. Citações foram encontradas, por exemplo, no Código de Hamurábi, elaborado há aproximadamente quatro milênios, no Código de Manu, de aproximadamente três milênios atrás e na Lei das XII Tábuas, de dois milênios e meio atrás.

2.2 A Convenção de Viena de 1988

Foi aprovado, em 20 de dezembro de 1988, o texto da “*Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas*”, mundialmente conhecida como a “Convenção de Viena de 1988”, que dispôs, em seu art. 3.º:

Art. 3.º Cada uma das partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente:

I) a conversão ou a transferência de bens [...];

II) a ocultação ou o encobrimento[...];

Dessa forma, a Convenção de Viena de 1988 serviu como propulsora no mundo da criação das primeiras regulamentações legais contra o crime de “lavagem de dinheiro”.

Nessa época, a preocupação mundial se resumia ao tráfico de drogas e de substâncias psicotrópicas, razão pela qual, essas primeiras legislações traziam apenas este ilícito como crime antecedente (legislação de primeira geração).

2.3 O FATF/GAFI

O Financial Action Task-Force (FATF), ou Groupe d'Action Financière (GAFI), é um organismo internacional, criado em 1989, em Paris, pelos líderes do G7, da Comissão Européia e de outros oito países, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem por propósito desenvolver e promover,

em níveis nacional e internacional, políticas para o combate à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo.

O FATF/GAFI monitora o progresso de implementação, pelos países-membros, das medidas necessárias ao combate à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo, revisa periodicamente essas técnicas e contra-medidas e promove sua adoção e implementação em todo o mundo.

Ligados ao FATF/GAFI, existem hoje 46 países membros, 7 organizações regionais que têm as mesmas funções, no âmbito de sua abrangência territorial, e outras 18 organizações que, de alguma forma, interagem com a organização para o alcance de seus fins.

2.4 As 40 + 9 recomendações

No ano de 1990, o FATF/GAFI publicou relatório contendo 40 recomendações que deveriam ser seguidas pelos Estados com o intuito de prevenir a utilização de seus sistemas financeiro e não financeiro em processos de lavagem de capitais. Essas recomendações foram revisadas nos anos de 1996, 2002 e 2003. Em 2001, após o atentado de 11 de setembro, foram publicadas 8 recomendações especiais para o combate ao financiamento do terrorismo, e em 2004 foi publicada a 9ª recomendação especial.

As principais medidas propostas pelo FATF/GAFI nas 40 + 9 recomendações são:

- a criminalização da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo;
- permitir a rápida identificação e perda de bens pertencentes aos criminosos;
- manter uma cultura de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo;
- manter sistema de comunicação de operações suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo;

- criar uma Unidade de Inteligência Financeira;
- possibilitar, de forma célere, a troca de informações com UIF de outros países e a colaboração judiciária internacional nos casos envolvendo esses crimes.

Esses são os arcabouços principais do FATF/GAFI. Sua missão principal é lutar para que os Estados implementem as 40 + 9 recomendações de forma a manter, efetivamente, uma cultura de prevenção à lavagem de capitais e ao combate ao financiamento do terrorismo no mundo.

2.5 As Unidades de Inteligência Financeira

Visando dar mais efetividade a um sistema mundial de prevenção a esquemas criminosos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, o FATF/GAFI recomenda que os países criem Unidades de Inteligência Financeira (Recomendação nº 26), com as finalidades principais de:

- Manter banco de dados único e centralizado com informações de operações suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento de atos terroristas; e
- Possibilitar, de forma mais célere e eficiente, a troca de informações com Unidades de Inteligência Financeira de outros países.

2.6 Avaliações multilaterais

O FATF/GAFI monitora os países membros por meio de avaliações multilaterais periódicas, realizadas em duas etapas: autoavaliações e processos de avaliação mútua.

Nas autoavaliações, cada país membro remete informações sobre como estão as implementações das 40 recomendações e das 9 recomendações especiais, por meio de questionário padrão. Essas informações são então compiladas e analisadas, servindo de base para identificar quais recomendações foram efetivamente implementadas por cada país.

Nos processos de avaliação mútua, cada país membro é examinado *in-loco* por uma equipe de especialistas nos campos jurídico, financeiro e de aplicação da lei (polícia) de outro país membro. O propósito da visita é elaborar relatório mostrando os progressos obtidos e as áreas onde ainda devem ser despendidos maiores esforços.

O monitoramento multilateral tem ajudado a aprimorar a política do FATF/GAFI em lidar com países que não estejam em conformidade com as 40 recomendações. Para aqueles países que não têm implementado as melhorias necessárias à prevenção à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo sugeridas nessas avaliações, o FATF/GAFI pode adotar algumas medidas de pressão, gradual e crescente, com vistas a convencê-los da necessidade dessa implementação.

Inicialmente, o FATF/GAFI solicita que o país membro entregue relatórios de progressos nas reuniões plenárias. Como próximo passo são enviadas cartas do Presidente do FATF/GAFI ou uma missão de alto nível visita o país membro que não esteja em conformidade. Pode-se também lançar mão da Recomendação nº 21, que resulta da emissão de comunicado às instituições financeiras para terem atenção especial em suas relações comerciais e transações com pessoas, companhias e instituições financeiras oriundas desses países. Como medida final, o país membro pode também ser suspenso.

2.7 Países e territórios não cooperantes

Anualmente o FATF/GAFI edita relatórios dos processos, políticas e progressos feitos por jurisdições constantes da lista de países e territórios não cooperativos.

O principal objetivo desses relatórios é possibilitar a redução da vulnerabilidade do sistema financeiro para a lavagem de capitais e assegurar que os centros financeiros adotem e implementem medidas para sua prevenção, detecção e punição, de acordo com os padrões reconhecidos internacionalmente.

As principais consequências para os países e territórios listados como NCCT são:

- a utilização da recomendação nº 21;
- considerar presumida a suspeição de transações com pessoa e entidades oriundas desses países e territórios;
- em requerimentos para a implantação de subsidiárias, agências ou escritórios de representação de bancos, que os países membros levem em consideração que esses bancos são oriundos desses países e territórios;
- advertir às instituições não-financeiras do risco em realizar transações comerciais com entidades oriundas desses países e territórios.

2.8 Publicação anual das tipologias

Também de iniciativa do FATF/GAFI, são publicados anualmente relatórios com os principais métodos e tendências utilizadas pelos lavadores de dinheiro e financiadores do terrorismo, segundo a experiência de especialistas dos diversos países-membro.

3 SISTEMA DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO ADOTADO ATUALMENTE PELO BRASIL

3.1 A Lei nº 9.613/98

Em 3 de março de 1998, foi editada a Lei nº 9.613 (alterada pela Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003) que dispôs “*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*”. Na época foi considerada uma das legislações mais avançadas do mundo no que tange à lavagem de dinheiro.

As principais regras legais instituídas pela lei de lavagem de dinheiro brasileira foram:

- a criminalização da lavagem do dinheiro proveniente de uma lista de crimes graves, incluindo o de terrorismo e seu financiamento, o que a torna uma lei de segunda geração;

- classifica a lavagem de dinheiro como crime autônomo, desvinculando-o do processo e do julgamento dos respectivos crimes antecedentes;
- autoriza a apreensão ou o sequestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos na lei, determinando a inversão do ônus da prova sobre a origem desses bens;
- determina a criação de sistema de comunicação de operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro;
- cria o conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) como a Unidade de Inteligência Financeira brasileira;
- autoriza o Coaf a requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas.

3.2 O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

O Coaf foi criado pela Lei nº 9.613/98, como integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, para ser a Unidade de Inteligência Financeira brasileira (UIF). Assim, conforme consta da própria Lei nº 9.613/98, tem como finalidades “*disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades*”.

O art. 16 da Lei nº 9.613/98 determina que o Coaf seja composto por

[...] servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União.

Como a UIF brasileira, o Coaf tem participado ativamente de foros e grupos internacionais envolvidos no combate à lavagem de dinheiro, tais como o próprio FATF/GAFI, o Gafisud (Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos), o Grupo de Egmont, o Cicad/OEA (Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos) e o Grupo Ad Hoc das Américas do FATF/GAFI.

3.3 As regulamentações brasileiras nos diversos setores da economia

No caso do Brasil, aquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que sejam reguladas e fiscalizadas por órgão próprio devem enviar as comunicações de operações suspeitas a esses órgãos, que ficam responsáveis por analisá-las.

Assim, as instituições financeiras devem informar as operações suspeitas porventura identificadas ao Banco Central; as empresas seguradoras à Superintendência de Seguros Privados; as Bolsas de Valores à comissão de Valores Mobiliários e assim por diante.

Já aquelas pessoas que não possuem órgão fiscalizador e regulador específico, devem encaminhar suas comunicações diretamente ao Coaf. Nesse sentido, foram editadas várias Resoluções daquele Conselho que disciplina essas comunicações de operações suspeitas a serem encaminhadas por entidades de vários setores da economia brasileira (comércio de compra e venda de imóveis, loterias e sorteios, jóias e metais preciosos, jogos de bingo, administradoras de cartões de crédito, bolsas de mercadorias e suas corretoras, objetos de arte e antiguidades, transferência de numerário e factoring – fomento mercantil).

4 A RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) E A LAVAGEM DE DINHEIRO

A primeira demonstração clara de preocupação pela Receita Federal com o tema lavagem de dinheiro ocorreu ainda antes da edição da Lei nº 9.613/98. No ano de 1997, a Receita Federal e o Escritório de Lavagem

de Dinheiro e Narcóticos do Departamento do Tesouro americano, patrocinaram o Seminário Internacional sobre Lavagem de Dinheiro, evento que foi realizado no período de 17 a 21 de março de 1997, tendo sido idealizado pela Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação.

4.1 Participações em fóruns nacionais sobre o tema

Atualmente, a Receita Federal tem assento nos dois principais fóruns nacionais sobre o tema, participando ativamente das discussões sobre as medidas necessárias à prevenção e à repressão de sua ocorrência.

Por determinação da Lei nº 9.613/98, A Receita Federal integra o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), tendo assento permanente.

A Receita Federal é uma das 24 unidades dos três poderes da União que formam o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD)

Ao final de 2003, o GGI-LD criou um novo sistema de repressão a esse tipo de crime, com a articulação permanente dos órgãos do Executivo, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, entre outros, denominada Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla/2004).

4.2 Receita Federal do Brasil: foco na repressão

Apesar de tudo isso, a Receita Federal sempre esteve mais voltada para a repressão à lavagem de dinheiro, principalmente por meio da participação em forças-tarefas com outros órgãos de repressão policial e judiciária (Polícia Federal e Ministério Público Federal).

A área de Pesquisa e Investigação, mais conhecida na sociedade como Inteligência Fiscal, é por excelência o setor da Receita Federal que mais participa de trabalhos conjuntos com o objetivo de desmobilizar esquemas de lavagem de dinheiro e do cometimento dos diversos crimes considerados antecedentes à sua ocorrência.

A segunda área da Receita Federal que mais realiza trabalhos com foco na repressão a esquemas criminosos com tipificação legal considerada antecedente à lavagem de dinheiro é a aduana. Investigações realizadas por Inspetorias e Alfândegas da Receita desarticularam várias quadrilhas de contrabandistas que mantinham sistemas de ocultação do capital adquirido com o crime.

A fiscalização de tributos internos também participa da repressão à lavagem de dinheiro, porém normalmente em atividades posteriores de fiscalização dos envolvidos no crime, caracterizando de vez a falta de origem lícita para os rendimentos recebidos por essas pessoas, ou demonstrando a ocorrência do patrimônio sem cobertura de rendimento lícito declarado.

5 A RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OPORTUNIDADES PARA A PREVENÇÃO

A prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo vem se especializando a cada dia, com a criação de novas fórmulas, métodos e instrumentos. Por essa razão, periodicamente as 40 + 9 Recomendações do FATF/GAFI são revisadas visando possibilitar que o sistema implantado no mundo possa estar em constante aprimoramento.

E com vistas à necessidade de que os países estejam em constante aprimoramento de seus sistemas de prevenção à lavagem de dinheiro, o FATF/GAFI encoraja os integrantes das equipes encarregadas das avaliações multilaterais a verificar se o país avaliado possui efetivamente implantada essa cultura enraizada em todos os setores da economia. Sejam eles privados ou públicos.

Assim, a Receita Federal não pode continuar sendo apenas um instrumento reativo e repressivo à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, devendo passar a ter uma atuação mais pró-ativa e preventiva.

5.1 A fiscalização e o controle aduaneiros – a primeira grande oportunidade de prevenção na RFB

O comércio exterior é uma das principais atividades utilizadas por criminosos em remessas de dinheiro do e para o exterior (evasão de divisas) e em esquemas de lavagem de dinheiro.

As fraudes na importação e exportação não são utilizadas apenas para diminuir o custo dos produtos a serem comercializados, possibilitando maior lucratividade comercial. Elas também podem ser utilizadas (e o são) para todo e qualquer tipo de esquema de auxílio ou efetivação de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Por essa razão, a fiscalização e o controle aduaneiros constituem grande oportunidade de prevenção à ocorrência desse ilícito. Se as alfândegas tiverem seu foco voltado não apenas para as importações e exportações, mas também para a identificação de prováveis ou possíveis esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, comunicando essas operações suspeitas a um setor específico da Receita Federal, incumbido de realizar averiguações mais acuradas das citadas operações, podendo, inclusive, originar uma investigação propriamente dita, seja por meio de uma força-tarefa ou por abertura de procedimento de Inteligência.

5.2 A fiscalização dos tributos internos – a segunda grande oportunidade de prevenção na RFB

A tendência atual, nos países mais avançados em sistemas de prevenção à ocorrência desse ilícito, é que obriguem as empresas de auditoria independentes a comunicar, à Unidade de Inteligência Financeira, as operações consideradas suspeitas de serem parte de esquema de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, detectadas durante procedimento de auditoria contábil ou de procedimentos em seus clientes.

No Brasil, por exemplo, qualquer companhia que tenha capital aberto (ações comercializadas em bolsa), instituições financeiras, com-

panhias de previdência fechada e outras, devem publicar suas demonstrações contábeis incluindo parecer de auditor. Logo, uma boa parte das empresas estaria sendo “vigiada” anualmente, podendo ser objeto de comunicação sobre operações suspeitas. Isso faria com que o leque de entidades em constante fiscalização aumentasse sensivelmente.

Porém, a grande maioria das pessoas jurídicas, incluindo aquelas sem fins lucrativos (muito utilizadas principalmente para o financiamento do terrorismo), não estaria nesse rol de empresas auditadas anualmente.

Situação diferente se a Receita Federal mantivesse um sistema de comunicação de operações suspeitas, a serem encaminhadas pelos auditores encarregados de executar procedimentos de fiscalização nos contribuintes. Nesse caso, essas comunicações poderiam ser analisadas por especialistas no tema, tal e qual proposto para as comunicações que fossem encaminhadas pela área aduaneira.

6 PROPOSTA DE UM SISTEMA DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

A Receita Federal do Brasil não só foi um dos primeiros órgãos que se mostrou preocupada com a temática da lavagem de dinheiro no Brasil, como também tem participado dos diversos e mais importantes fóruns brasileiros de discussão de metodologias e técnicas de prevenção ao ilícito.

Tem também participado de diversas operações conjuntas com instituições governamentais federais e estaduais, com o objetivo claro de reprimir a lavagem de dinheiro nos mais diferentes setores da economia.

Porém, quase nada tem feito no que se refere à manutenção de procedimentos internos de comunicação, controle e análise visando à detecção de operações suspeitas de serem partes em esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Nesse capítulo será descrita, de forma sucinta, a ideia de um sistema preventivo que poderá cobrir a lacuna existente.

6.1 Descrição geral do sistema de prevenção ora proposto

A Receita Federal do Brasil disponibilizaria a todos os Auditores-Fiscais e Técnicos da Receita Federal do Brasil um sistema informatizado que possibilitasse a comunicação de operações suspeitas detectadas no decorrer de seu trabalho.

As comunicações deveriam conter, no mínimo, informações que identificassem a operação em si, os contribuintes intervenientes, os valores representativos, a respectiva data e outras informações consideradas importantes sobre a operação suspeita, além de uma descrição detalhada feita pelo servidor acerca de suas desconfianças, além de registros de contato do servidor (telefone, e-mail e outros).

Não se pode excluir a possibilidade de que servidores de qualquer das áreas da RFB possam detectar esse tipo de ocorrência em seu dia a dia, razão porque o sistema deveria ser de acesso de todos os Auditores-Fiscais e Técnicos de todas as áreas da RFB. Porém, sem dúvida, a fiscalização de tributos internos e a área aduaneira são as que têm mais condições de monitorar as operações dos contribuintes para detecção de casos de suspeição de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Por essa razão, a seguir dá-se mais destaque à atuação dessas duas áreas.

6.2 A atuação específica da área aduaneira na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Os servidores da aduana brasileira são os primeiros agentes governamentais a manterem contato com as operações do comércio exterior, cujo objeto da importação/exportação, de alguma forma, entre ou saia do território brasileiro. Nesse ponto eles são os primeiros a terem a oportunidade de detectar operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Assim, esses servidores (Auditores-Fiscais e Técnicos da Receita Federal do Brasil) deveriam ser especialmente treinados para, além de realizar os serviços de sua competência regimental (a fiscalização e o

controle aduaneiros), também estarem aptos a identificar operações potencialmente suspeitas, comunicando-as, em sistema especialmente criado para esse fim. Isso possibilitaria que as operações suspeitas fossem objeto de uma análise mais detalhada com vistas à prevenção da lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo.

Além dessa comunicação a ser feita pelos servidores da aduana brasileira acerca das operações suspeitas, vale também observar a possibilidade de haver a previsão de comunicações automáticas, feitas pelo próprio Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). Essas comunicações automáticas, feitas a partir de parâmetros técnicos definidos, seriam igualmente canalizadas ao sistema de prevenção ora proposto para serem analisadas de forma mais detalhada.

6.3 Atuação da fiscalização dos tributos internos na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Como citado anteriormente, a ação dos Auditores-Fiscais que realizam as fiscalizações (externas ou de revisão de declaração), analisando pormenorizadamente os livros e documentos fiscais dos contribuintes, constitui-se na segunda, mas não menos importante, oportunidade para a detecção de operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Veja que, segundo informação constante do sítio da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br/GC/srf/ResultFiscalizacao.htm), anualmente, em torno de 70 mil contribuintes são fiscalizados apenas pelos agentes do Fisco federal brasileiro.

Da mesma forma que os servidores da aduana brasileira, esses Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil também deveriam ser especialmente treinados para, além de realizar as fiscalizações que lhe são determinadas regimentalmente, também estarem aptos a identificar operações potencialmente suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento de atos de terrorismo, comunicando-as no mesmo sistema informatizado de prevenção, ora proposto, com vistas a serem analisadas com maior detalhe.

6.4 O papel da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) no sistema ora proposto de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

No sistema de prevenção ora proposto para a Receita Federal, a Copei teria a incumbência de centralizar e analisar todas as comunicações efetuadas pelas áreas da RFB.

Para tanto, deveria ser criada estrutura mínima para este mister, hierarquicamente subordinada à Copei, contando com equipamentos e recursos humanos treinados nas diversas especialidades necessárias para cumprir a missão em foco.

6.5 Levantamento das tipologias mais utilizadas para a lavagem de dinheiro e para o financiamento do terrorismo

Como já foi visto anteriormente, o FATF/GAFI elabora relatório anual contendo as principais tipologias, que são basicamente a descrição dos principais métodos e técnicas utilizadas pelos lavadores de dinheiro em sua atividade criminosa de ocultação de capitais recebidos ilegalmente.

Assim, deveria ser feito levantamento de todas as tipologias discutidas e divulgadas pelo FATF/GAFI, mais aquelas identificadas nas diversas investigações realizadas pelas diversas instituições brasileiras de combate à criminalidade organizada (Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, Polícias Civis, Agência Brasileira de Inteligência, Banco Central do Brasil e outros).

Com base nessa extensa pesquisa seria montado um banco de dados que seria a base técnica necessária para a formação de todos os servidores da Receita Federal em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

6.6 Criação e manutenção do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo da Receita Federal do Brasil, proposto nesta monografia, tem por base as comunicações que seriam pelos servidores em exercício nas diversas áreas da RFB e pelas comunicações automáticas que seriam emitidas pelo Siscomex. Porém, para a análise, os instrumentos que seriam utilizados iriam muito além dessas comunicações.

A área da Copei que ficaria encarregada de realizar as análises em foco também deveria ter a sua disposição uma ferramenta de extração de dados e manipulação de arquivos magnéticos, do tipo DataWarehouse (ou outro que fosse de vanguarda tecnológica, a pesquisar), que auxiliaria na obtenção de informações específicas acerca dos contribuintes envolvidos e das operações descritas nas comunicações. Dessa forma, os analistas da Copei passariam a ter em mãos todas as informações existentes na RFB sobre o assunto que estivesse sendo analisado.

Porém, deveriam ser incluídas nesse imenso banco de dados, quaisquer outras comunicações recebidas pela RFB de outras instituições brasileiras ou estrangeiras acerca de operações consideradas suspeitas de estarem inseridas em esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo.

A partir daí, e com base em sistema de informática específico (baseado em ferramentas de manipulação de arquivos magnéticos), seria efetuado cruzamento dessas informações, levando-se em consideração informações obtidas acerca das tipologias adotadas pelos lavadores de dinheiro e divulgadas pelo FATF/GAFI e outras instituições de combate ao crime organizado no Brasil e no Mundo.

Como resultado dessas análises, poderiam ser elaborados informes, a serem encaminhados a outras instituições nacionais e estrangeiras, levando-se sempre em consideração a proteção do sigilo legal aos dados fiscais.

Outro resultado possível seria o início de investigação específica acerca de determinada operação ou grupo de pessoas que estivessem

realizando operações consideradas suspeitas. Essas investigações poderiam, por exemplo, serem levadas a efeito em conjunto com outras instituições brasileiras, tais como o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, o Banco Central, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e outras que porventura tivessem interesse no assunto a ser tratado.

6.7 Necessidade de cursos de formação de recursos humanos

Obviamente, a implementação de um sistema de prevenção como o proposto pressupõe a necessidade de especialização dos recursos humanos na detecção de operações potencialmente suspeitas de serem partes de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento de terrorismo, tal qual foi repetidamente citado no decorrer dos tópicos deste capítulo.

Igualmente necessária é a formação dos servidores da Copei que realizariam as análises das informações disponíveis com vistas a detectar a existência efetiva desses esquemas criminosos.

Nesse contexto, deveriam ser criados os cursos de formação de recursos humanos listados a seguir, com os respectivos conteúdos pedagógicos mínimos:

- Curso de Lavagem de Dinheiro e sua ocorrência nas operações do comércio exterior:

Público-alvo	Servidores da aduana brasileira
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado no comércio exterior • Possibilidades de detecção de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo na fiscalização e no controle aduaneiros • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

- Curso de Lavagem de Dinheiro e sua ocorrência nas operações das instituições financeiras e não financeiras

Público-alvo	Servidores da fiscalização externa e da revisão interna de declarações
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado nas instituições financeiras e não financeiras • Possibilidades de detecção de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo na fiscalização externa e na revisão de declarações • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

- Curso de Análise das comunicações de operações suspeitas

Público-alvo	Servidores da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação que ficariam responsáveis pela análise das comunicações de operações suspeitas
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado no comércio exterior • Operacionalização do crime organizado nas instituições financeiras e não financeiras • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo • Manipulação de bancos de dados

7 CONCLUSÃO

As organizações criminosas se profissionalizam a cada dia em suas atividades de lavagem de dinheiro. Igualmente, os grupos que financiam atos terroristas também estão procurando se profissionalizar para que a verdadeira origem do dinheiro utilizado fique encoberto. E cabe às instituições governamentais e privadas aprimorar a cada dia seus sistemas de prevenção e combate a esses crimes.

Um estudo americano publicado em 1997 estimou que o volume de dinheiro lavado anualmente no mundo chegava a US\$ 500 bilhões, o que significava, à época, 2% do Produto Interno Bruto mundial.

É notório que as organizações criminosas lidam com volumes extraordinários de dinheiro. E a lavagem desse volume todo de dinheiro pode afetar países inteiros, trazendo consequências desastrosas.

Na macroeconomia, por exemplo, esse dinheiro afeta as taxas de câmbio e de juros, provocando instabilidade dos mercados. Pode ainda alterar, artificialmente, os rumos da movimentação de capital no mercado mobiliário, causando comportamentos extremos e grande volatilidade nos preços e volumes negociados. É possível também ocorrer sobrevalorização de ativos, principalmente imóveis, em razão do crescimento anormal da demanda (foi o que ocorreu, por exemplo, no Japão nos anos 90, devido aos investimentos da Yakuza). Além do que, esses imóveis podem ter sido dados em garantia bancária, podendo provocar insolvência generalizada.

O principal efeito na política é, sem dúvida, a corrupção, que normalmente se instala das sociedades onde a criminalidade organizada atua, seja para o cometimento do crime antecedente, seja para a lavagem do dinheiro obtido de forma ilícita. E a corrupção atinge todos os poderes e todas as esferas de governo.

A Receita Federal do Brasil, como um órgão essencial nas atividades repressivas, se apresenta com destaque colaborando na desarticulação das organizações criminosas que atuam no território brasileiro. Porém, ela precisa continuar se aprimorando nesse mister, instituindo agora sistema preventivo e pró-ativo de detecção, comunicação e análise de operações consideradas suspeitas por servidores das diversas áreas de atuação da RFB. Nesse sentido, propomos aqui a implementação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo descrito, que viria cobrir a lacuna preventiva existente na Receita Federal do Brasil.

Não é possível calcular, nem mesmo estimar, a relação custo versus benefício da implementação dessa proposta, até porque todos os benefícios passíveis de serem obtidos são de natureza intangível. Não se tem, por exemplo, como saber o quanto de lavagem de dinheiro poderá ser evitada em razão do sistema proposto.

Considerando que a proposta aqui descrita considera a criação de uma nova função a ser implementada em todas as áreas da Receita

Federal do Brasil, sobretudo na Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, não há o que se falar em aumento de produtividade.

O crescimento profissional dos servidores da RFB seria incontável. A começar com a capacitação que receberiam relativamente ao tema lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, formação esta que não se resumiria na transferência de informações teóricas acerca do tema, mas detalharia também as tipologias utilizadas pelos lavadores de dinheiro, voltadas especificamente para a área de atuação de cada servidor. Para os servidores da Copei a valorização seria ainda maior, pois ficariam incumbidos de realizar a análise das comunicações de operações suspeitas feitas pelas diversas áreas da RFB. Isso sem contar a melhora na imagem dos servidores da Receita Federal perante as demais instituições governamentais e a toda a sociedade.

Vale ressaltar que o presente sistema de trabalho, em sendo implementado, irá impactar positivamente os Objetivos Gerais do Programa de Trabalho da RFB a seguir citados:

- promover a integração da RFB com órgãos de Estado e organismos nacionais e internacionais;
- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB;
- implementar gestão de excelência na RFB.

Indiretamente, este sistema de trabalho também poderia contribuir com a otimização dos controles da RFB, auxiliando no cumprimento da função social dos tributos e seu reflexo na cidadania, uma vez que tenderia a fazer com que os criminosos passassem perceber um incremento das atuações da fiscalização tributária e do controle aduaneiro.