

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**THYANA CAROLINA SPODE CONRAD**

**PARAÍÇOS FISCAIS E A LAVAGEM DE DINHEIRO COMO  
INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO DE GRUPOS  
TERRORISTAS.**

**FLORIANÓPOLIS  
2015**

**THYANA CAROLINA SPODE CONRAD**

**PARAÍÇOS FISCAIS E A LAVAGEM DE DINHEIRO COMO  
INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO DE GRUPOS  
TERRORISTAS.**

Monografia submetida no semestre 2015.1 ao Curso de Relações Internacionais, como exigência obrigatória para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dra. Patricia Fonseca  
Ferreira Arienti

**FLORIANÓPOLIS  
2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 6,00 a aluna Thyana Carolina Spode Conrad na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup>, Dr.<sup>a</sup> Patrícia Fonseca Ferreira Arienti  
Orientadora

---

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques

---

Prof. Dr. Lucas Rezende

Aos meus pais.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, aos meus pais João Carlos Conrad Junior e Eni A. Schleder Spode pelo amor, sabedoria, paciência, compreensão e apoio que me foi dado durante todos os momentos da minha vida. Não há palavras para expressar o meu amor e eterna gratidão,

À Professora Dra. Patricia Fonseca Ferreira Arienti, por todo o suporte e atenção não só durante esse trabalho, mas também pelo papel fundamental desempenhado durante toda a minha graduação e aos queridos mestres da Universidade Federal de Santa Catarina e em especial, do Curso de Relações Internacionais, pelo ambiente proporcionado ao meu desenvolvimento pessoal e intelectual

À madrinha, Maria de Lourdes Pinguello, pelo amor, dedicação e companheirismo. Você é fundamental na minha jornada.

Aos amigos de faculdade, Fernanda Garcia, João Paulo Junho e Luísa Mainardi pelos momentos de companheirismo, pelas boas risadas, pela paciência ao ouvirem minhas angústias e também por sempre oferecerem uma palavra de carinho e conforto. Vocês tornaram esses anos de faculdade mais divertidos e menos difíceis, dentro e fora da sala de aula. À amiga Ariani Bortolatto, pela constante motivação e por todas as histórias compartilhadas até hoje.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

## **RESUMO**

A presente monografia procura analisar as relações e conexões entre, os paraísos fiscais e a lavagem de dinheiro, de modo a estudar como grupos terroristas utilizam-se dessa relação como instrumento de financiamento e como a comunidade internacional procura combatê-los. Partindo da conceituação introdutória dos conceitos de paraíso fiscal, lavagem de dinheiro e financiamento terrorista, sua inserção no âmbito internacional e a relação entre eles. Também é abordado o papel das organizações internacionais no cenário internacional e como elas estão trabalhando para combater tais práticas. Além disso, será apresentado, de forma breve, como o Brasil tem conduzidos suas políticas sobre o assunto. Entretanto, no que diz respeito ao combate do financiamento terrorista, entende-se que, ainda falta respaldo constitucional na maioria dos países, de modo que as limitações das jurisprudências comprometem a atuação dos governos para desenvolvimento pleno do combate a esse crime no âmbito internacional.

Palavras-Chave: Lavagem de Dinheiro, Paraíso Fiscal, Financiamento Terrorista.

## **ABSTRACT**

The following project seeks to understand how tax havens and the money laundering process are connected, in order to study how terrorist groups are using this connection as a financing tool and how the international community seeks to combat them. To do so, the pragmatic content firstly includes an analysis about the concepts of tax haven, money laundering and terrorist financing focusing on its definition, its insertion within the international scope and how they are relate. Therefore, it's also analyzed the role of international organizations in the international system and how they are working to combat such practices. It will also be presented, briefly, how Brazil has conducted its policy on the subject. However, it`s visible that most countries still presents huge limitations of jurisprudence compromise the fully development of the fight against combat the terrorist financing and tax havens at an international level.

Key words: Money Laundering, Tax Havens, Terrorist Financing.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Os Processos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorista .....	23
Figura 2 – Mapa dos países em desenvolvimento e seus fluxos ilícitos de capital de 2003 até 2012 .....	26

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Empresas multinacionais com sede em paraísos fiscais .....	35
Tabela 2 –Instituições Internacionais .....	62

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1- Fluxo de capital ilícito do Brasil entre 1960-2012 .....	39
Gráfico 2 – Bloqueio de valores pela COAF - Ano a ano (R\$ milhões) .....	46

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APNFD	Atividades e profissões não financeiras designadas
BANCEN	Banco Central
BM	Banco Mundial
CFAT	Força-Tarefa de Ação Financeira do Caribe
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
FBI	<i>Federal Bureau Investigation</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI -FATF	Grupo de Ação Financeira ( <i>Financial Action Task Force</i> )
GAFILAT	Grupo de Ação Financeira da América Latina
CICAD	Grupo de Peritos em Lavagem de Dinheiro da Unidade Antilavagem de Dinheiro da Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
RCSNU	Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas
TJN	<i>Tax Justice Network</i>
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2. LAVAGEM DE DINHEIRO, PARAÍSO FISCAL E FINANCIAMENTO TERRORISTA E SUAS INTERFACES</b> .....	18
2.1 OS PARAÍÇOS FISCAIS E A LAVAGEM DE DINHEIRO.....	19
2.1.1. O REGIME DE HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS PARAÍÇOS FISCAIS.....	31.
2.2 POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO COMBATE DA LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO TERRORISTA.....	41
<b>3. OS PARAÍÇOS FISCAIS DENTRO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	49
3.1 INTERDEPENDÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	50
3.2 REGIMES INTERNACIONAIS .....	55
<b>4.CONCLUSÃO</b> .....	67
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	69

## 1. INTRODUÇÃO

O modelo econômico de liberalização e maximização dos lucros auxilia na promoção da prática de retirada do capital de países com taxações mais altas ou leis fiscais mais rígidas, com o intuito de transferi-los para locais onde as normas fiscais são mais brandas. Essa transferência de recursos prejudica grande parte dos países, principalmente os países em desenvolvimento, pois os efeitos dessas retirada podem ser sentidos de forma mais abrupta. Quando se fala em paraísos fiscais, no entanto, essa não é a única preocupação. De fato, um dos maiores problemas é a latente falta de transparência nos dados financeiros proveniente desses locais, o que atrai pessoas e grupos interessados em lavar o dinheiro, como grupos terroristas.

A utilização de paraísos fiscais pode ser considerada uma ferramenta para a lavagem de dinheiro ilícito. O crime de lavagem de dinheiro caracteriza-se por um conjunto de operações comerciais ou financeiras que busca a incorporação na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, de recursos, de bens e de valores de origem ilícita. Nas duas últimas décadas, a lavagem de dinheiro está associada com diversas outras atividades ilegais, entre as quais estão o narcotráfico, corrupção, venda de armas, prostituição, fraudes financeiras, sequestro e terrorismo.

Desta maneira, esses crimes deixaram de ser problemas locais e tornaram-se delitos, cujo impacto pode ser sentido nos mais diversos pontos do globo. A lavagem de dinheiro proveniente somente do narcotráfico é responsável pelo segundo maior fluxo de capitais do mundo, movimentando por volta de 320 bilhões de dólares por ano, só ficando atrás da comercialização do petróleo (AGUILLERA, 2012). Se antes essa prática estava restrita a determinadas regiões, seus efeitos perniciosos hoje se espalham para além das fronteiras nacionais, desestabilizando sistemas financeiros e comprometendo atividades econômicas e financiando atividades ilícitas nos mais diferentes países.

A crescente preocupação da comunidade internacional com questões que envolvem os paraísos fiscais é consequência principalmente, do aumento da quantidade de dinheiro desviado para essas regiões nos últimos anos, assim como da eventual relação entre essas jurisdições e a questão da segurança nacional, uma vez que muito dos investimentos feitos nesses locais são provenientes principalmente de evasão fiscal, narcotráfico, lavagem de dinheiro e terrorismo internacional, o que pode vir a financiar a realização de crimes e

atentados dentro de alguns países. Deste modo, os esforços para combater a falta de transparência dos paraísos fiscais têm sido distribuídos mundialmente, na busca de sistemas e resoluções inovadoras, capazes de desenvolver mudanças significativas na legislação interna dos países considerados paraísos fiscais ou até mesmo para a criação de uma legislação supranacional que vise aprimorar o combate a tais jurisdições (ANDRADE, 2006).

Nesse sentido, a preocupação com os paraísos fiscais vem aumentando significativamente a partir dos ataques de 11 de setembro e após a crise de 2008. Países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos, e organizações internacionais, tais como, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), além do grupo das vinte principais economias, o G-20, aumentaram seus esforços para criar uma regulamentação na tributação internacional. Assim, o objetivo geral desta monografia é discutir o esforço internacional, através da cooperação, de identificar e combater os paraísos fiscais e também aumentar o controle sobre as contas *offshore*<sup>1</sup> que possam financiar os grupos que tendem a propagar o terrorismo. A fim de alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos são:

a) Conceituar paraísos fiscais, lavagem de dinheiro e financiamento terrorista, de forma a entender a conexão entre os paraísos fiscais e a lavagem de dinheiro como instrumento para o financiamento de atividades terroristas, buscando ressaltar como essas práticas estão relacionadas não somente questões econômicas, mas também questões sociais e de segurança.

b) Analisar as tentativas de harmonizar as normas de combate ao financiamento terrorista. Para isso, será explorado o papel de organizações como a OCDE, *Tax Justice Network*, *Financial Action Task Force* (GAFI), Banco Mundial e demais organizações governamentais ou não. Serão apresentadas também as características dos centros *offshore* e paraísos fiscais, e também o papel das organizações internacionais no combate a tal prática. Pretende-se, assim, apresentar, de forma mais concreta, como os grupos terroristas se utilizam dos paraísos fiscais e da lavagem de dinheiro para financiar suas atividades.

---

<sup>1</sup> Contas *offshore* são contas bancárias abertas em paraísos fiscais ou centros financeiros offshore, que normalmente têm como finalidade pagar menos impostos do que no país de origem dos seus proprietários. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp?idioma=P#S>> Acesso em 28 jul. 2015.

c) Por fim, inferir se existe relação entre a utilização dos paraísos fiscais e a prática da lavagem de dinheiro com o financiamento aos grupos terroristas.

A presente pesquisa se utiliza de informações, tais como, os meios pelas quais o fluxo de capital é direcionado para esses países de baixa tributação e também procura mensurar de forma quantitativa através de estimativas o impacto deste fluxo de capital em algumas economias.

Para identificar as possíveis relações entre os paraísos fiscais e o financiamento a grupos terroristas foi visto que a securitização<sup>2</sup> do tema ampliou o papel de instituições como OCDE, Banco Mundial, FMI e também de organizações não governamentais, como *Tax Justice Network* e GAFI, no que se refere a esse assunto. Nesse sentido, a crescente preocupação com o tema resultou em uma maior autonomia para as organizações internacionais na luta contra a lavagem de dinheiro, paraísos fiscais e as práticas de financiamento terrorista e também aumentou o interesse público sobre o tema.

Como fonte de pesquisa, o trabalho buscará analisar os relatórios e estimativas financeiras, tais como *Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo (2005)*, *Relatório de Avaliação Mútua e Sumário Executivo: Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo. (2010)*, *Fuga de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960-2012 (2014)*, entre outros estudos disponibilizados por diferentes instituições internacionais que atuam no setor econômico.

---

<sup>2</sup> O conceito de securitização proposto pela Escola de Copenhague é, segundo Buzan et al. (1998), um "ato de fala" (*speech-act*) e que por isso se faz necessário estudar os discursos de securitização. Nesse tipo de discurso, o agente securitizador faz referência não só à sobrevivência, mas também a ação para conter uma ameaça à existência de um ator. Segundo os autores, o significado da securitização não é fixo, mas se baseia em seu uso por parte dos agentes securitizadores. O discurso de securitização, no entanto, não acarreta necessariamente na securitização de um tema, pois isso é apenas uma iniciativa de securitização (*securitization move*), que pode ser aceita ou não. A securitização só será efetivada quando o público considerar legítima a demanda do agente securitizador, e a ameaça é estabelecida de modo que se justifique a quebra das regras normais da política com vistas a contrabalançar essa ameaça (BUZAN et al., 1998, p. 25). Quando um tema é securitizado, ele sai da esfera da política normal e passa para a esfera da política emergencial. A securitização pode ser vista de forma mais geral como uma versão extrema da politização (BUZAN et al., 1998, p. 23).

## **2. LAVAGEM DE DINHEIRO, PARAÍSO FISCAL E FINANCIAMENTO TERRORISTA E SUAS INTERFACES.**

A partir dos anos 1980 e 1990, ocorreu o “boom” da globalização econômica, levando a consolidação de um grande mercado financeiro global. Esse processo de liberalização econômica deu ao investidor o poder de escolher onde seria o melhor lugar para investir suas aplicações e, assim obter maiores taxas de rendimentos (NYE, 2009). Tal processo de procura pelos melhores locais de investimento acabou criando uma rede que interligou diferentes moedas e economias, gerando assim, uma competição entre os países, que agora passavam a procurar maneiras de atrair esse fluxo de capital. Deste modo, o desenvolvimento do mercado financeiro global ocorreu como uma consequência da expansão das transações bancárias internacionais, da liberalização do fluxo de capital, desregulamentação dos mercados e globalização das comunicações.

Assim, dentro desse mercado globalizado, liberalizado e no qual o capital busca sempre maior lucratividade, pode-se afirmar que

Na medida em que o capital é cada vez mais sensível a mudanças e diferenças entre sistemas tributários, desenvolve-se um processo denominado competição tributária, ou *tax competition*, em que diferentes localidades competem por capitais. O conceito abrange a competição entre países e a competição interna entre regiões de um mesmo país, como Wu et al. (2007) identificam na China. Quanto menor e menos burocrática for a sua tributação, maior será a quantidade de recursos atraídos para determinada jurisdição. Alguns autores, como Mitchell (2009), consideram a competição tributária algo positivo, já que a concorrência entre paraísos fiscais e jurisdições com altos impostos estimularia a redução generalizada de impostos, favorecendo investimentos e criação de empregos. (AFFONSO et. al., 2013, p.132)

Entretanto, apesar de haver autores que consideram a competição tributária fomentada pelos paraísos fiscais um ponto positivo para a economia mundial, diversos estudos tais como os apresentados pela GAFI nos anos de 2010 até 2014, mostram que em diversas situações os paraísos fiscais são usados como mecanismos de lavagem e envio de dinheiro para grupos terroristas. Além de reduzirem o nível de tributação dos Estados, o que causa redução das receitas e conseqüentemente uma piora nos serviços públicos, especialmente saúde e educação (TAX JUSTICE NETWORK, 2012). Por causa dessa conexão, os paraísos fiscais têm sofrido grande pressão de grupos como OECD, GAFI, BM e também da comunidade internacional, para criar sistemas de controle internos com a

finalidade de combater os indivíduos que se utilizam desses locais para cometer e perpetuar atividades ilícitas tais como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e financiamento terrorista.

Por isso, nesse capítulo serão expostos os conceitos de paraísos fiscais, lavagem de dinheiro e financiamento terrorista, a fim de facilitar o entendimento da relação entre esses fatores. Além disso, será analisado o conceito histórico de surgimento de tais jurisdições e práticas de desvio de dinheiro, mostrando como as organizações internacionais e a comunidade internacional tem trabalhado para criar regimes de harmonização a fim de combater tais práticas. Em um segundo momento, será analisado como o Brasil se insere e se comporta nesse contexto internacional, através da análise das políticas internas e do comportamento brasileiro em órgãos internacionais.

## 2.1 OS PARAÍÇOS FISCAIS E A LAVAGEM DE DINHEIRO

É nesse cenário de expansão do mercado mundial, liberalização e desregulamentação que os centros financeiros consolidam suas atividades entre os centros financeiros globais e os centros financeiros *offshore*.

Os centros financeiros globais surgem para oferecer diferentes serviços financeiros para uma vasta clientela que pode estar localizada em qualquer lugar do globo. Atualmente os três maiores centros financeiros globais são Nova York, Londres e Tóquio. Além desses centros existem, os centros financeiros *offshore*, os quais têm sua origem no final dos anos 50, com a formação do euromercado<sup>3</sup>, como um local onde era possível depositar dólares sem respeitar as leis financeiras americanas (PRATES, 2013). Atualmente, com o fim da regulação do sistema financeiro dos Estados Unidos, os centros *offshore* evoluíram de forma a oferecer os mais variados serviços, o que os torna muitos semelhantes aos paraísos fiscais.

É válido, no entanto, ressaltar que nem todos os centros *offshore* são considerados paraísos fiscais, apesar da sua semelhança. Os centros *offshore* são localidades que possuem mais recursos financeiros justamente porque oferecem serviços fiscais e bancários diferenciados. Por outro lado, os paraísos fiscais também podem oferecer serviços

---

<sup>3</sup> O Euromercado surgiu no final dos anos 50 como consequência das medidas regulatórias adotada pelos EUA que visavam diminuir a concessão de empréstimos aos europeus no mercado norte americano. (PRATES, 2013 p.68)

sigilosos em outras áreas além da bancária, como por exemplo, no registro de embarcações e imóveis. Um exemplo que ilustra essa questão é a Libéria, país que já foi considerado paraíso fiscal pela OCDE justamente porque facilita o registro de navios sob sua bandeira, ou seja, embarcações internacionais conseguem se registrar facilmente como sendo navios liberianos, isso ocorre por causa dos custos menores, menor regulamentação e maior sigilo que lhe são oferecidos. No entanto, o país não é considerado um centro *offshore* já que seu sistema financeiro não possui grande dimensão (TAX JUSTICE NETWORK, 2012).

Embora os paraísos fiscais existam pelo menos desde a implementação do sistema financeiro de Bretton Woods, em 1944, nessa época não havia políticas sistemáticas para combatê-los. Um combate mais efetivo e intenso só ocorrerá após a crise financeira asiática de 1997, quando os esforços multilaterais para combater as práticas tributárias consideradas prejudiciais começaram. Sendo um dos primeiros atos contra essa prática de tributação a realização do relatório *Harmful tax competition*, de 1998, elaborado pela OCDE (AFFONSO, et al., 2014).

O debate sobre o conceito de Paraíso Fiscal é amplo e depende de algumas variáveis, por exemplo, como o local de origem dos bens tributa e conceitua essa prática de retirada de investimentos. Em termos gerais, os paraísos fiscais são definidos como territórios que não interferem, ou interferem minimamente nas atividades e transações comerciais e financeiras internacionais realizadas em seu território. No caso do Brasil, incluem-se nesse ramo todos os países que não tributam ou o fazem abaixo da alíquota de 17%<sup>4</sup> estabelecida pelo governo brasileiro. Deste modo, é mais preciso classificar os paraísos fiscais como:

[...] países que isentam totalmente ou parcialmente do pagamento de impostos, os rendimentos auferidos por pessoas jurídicas constituídas em seu território com capital social subscrito por não-residentes e desde que tenham suas atividades sociais exercidas fora de sua jurisdição (XAVIER 2002, p.132).

Os Paraísos Fiscais, em sua maioria, são Estados nacionais, que se utilizam da sua autonomia no âmbito das relações internacionais e soberania interna para justificar suas jurisdições brandas no que se refere ao plano financeiro. Segundo Andrade (2006),

---

<sup>4</sup> A Portaria nº 488, de 28 de novembro de 2014 do Ministério da Fazenda reduz para 17% a alíquota máxima da tributação da renda no conceito de país com tributação favorecida e regime fiscal privilegiado. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/legislacao/2014/portaria-no-488-de-28-de-novembro-de-2014-1>> Acesso em 28 jul. 2015.

Nessa esteira, a ideia clássica de que os Estados soberanos não estão sujeitos às ordens de outrem e são imunes às suas próprias leis e às de seus predecessores vem perdendo espaço frente à nova concepção de soberania internacional, esta muito mais ajustada com o atual estágio de globalização. A redefinição do conceito clássico não é por acaso. A urgente necessidade de ingerência nos paraísos fiscais tem ganhado força em razão do crescente prejuízo às economias por eles permitido.

Uma das principais características desses locais é o sigilo oferecido para os investidores, pois ele protege a identidade da origem e destino do capital depositado, além de ocultar a identidade dos parceiros comerciais e financeiros da empresa e as suas movimentações financeiras. A relevância do sigilo é tanta que atualmente a escolha do paraíso fiscal não se concentra somente nas questões de taxas fiscais, de modo que, muitas jurisdições tidas como paraísos fiscais tornaram-se também centros financeiros *offshore* (BARBER, 2006 apud WALCHER, 2008).

A lavagem de dinheiro está estritamente conectada com a utilização dos paraísos fiscais, visto que eles facilitam o embranqueamento desse capital. Algumas condições próprias dos paraísos fiscais, tais como os sigilos bancários e societários, além da confidencialidade que são garantidos pelo sistema judiciário desses locais criam um ambiente seguro para utilização dos paraísos fiscais como destino do dinheiro lavado. Essa prática de branqueamento do capital é uma tentativa de transformar o capital ilícito obtido através de condutas criminosas, em um capital considerado lícito (WALCHER, 2008).

O papel da lavagem de dinheiro como método para atividades criminosas é incontestável. O termo “*Money laundering*” ou lavagem de dinheiro surgiu nos Estados Unidos por volta de 1920, quando as gangues lá presentes se utilizavam de lavanderias e lavagens de carros para tentar dar uma nova procedência ao dinheiro proveniente de suas atividades criminosas, principalmente da venda de álcool, na época da Lei Seca norte-americana. O GAFI define o branqueamento de capitais, como a utilização e transformação de produtos do crime a fim de dissimular a sua origem ilícita com o objetivo de legitimá-los lucros resultantes das atividades criminosas (BANCO MUNDIAL, 2005).

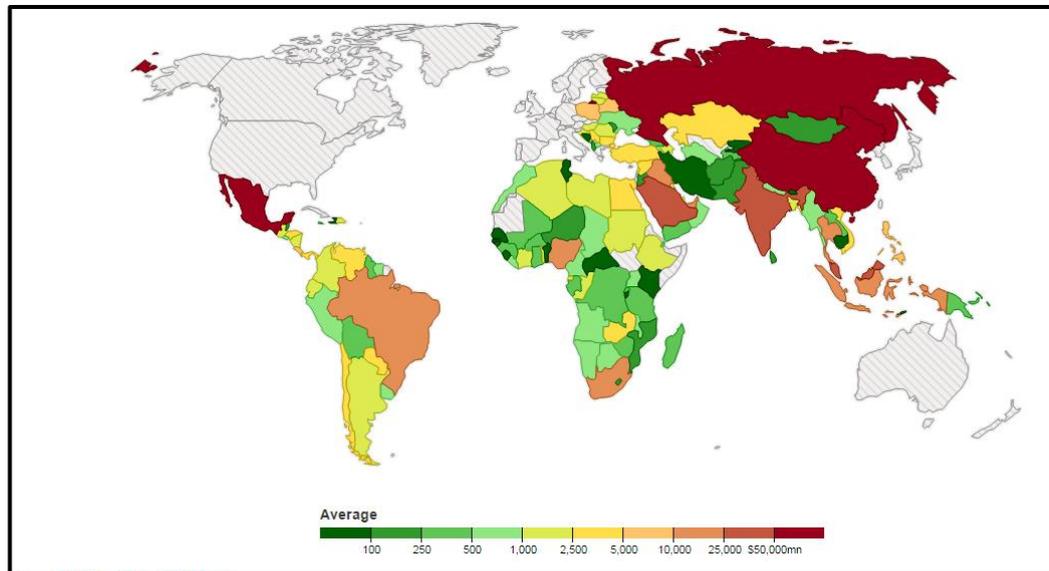
Os primeiros países a criminalizar essa prática foram a Itália e os Estados Unidos, justamente por causa da grande presença da máfia nesses países. No contexto internacional foi apenas no final dos anos de 1980, que a ONU por meio da Convenção de Viena (1988) e em 1989, o Grupo de Ação financeira (GAFI-FATF) começaram a criminalizar a prática da lavagem de dinheiro no âmbito internacional. Alguns autores, como Victor Manuel Lefort (2009), colocam como fatores para o surgimento da lavagem de

dinheiro questões como: bancos internacionais; crime organizado; globalização do mercado financeiro e desenvolvimento tecnológico. Porém outros autores, como Edson Pinto (2007), incluem também os paraísos fiscais como fator relevante. Após o 11 de setembro de 2001, quase todos os países passaram a fortalecer suas legislações para o combate à lavagem de dinheiro.

Segundo estimativas da ONU, lavam-se aproximadamente US\$2 trilhões por ano no mundo, sendo que cerca de 50% desse valor é proveniente da corrupção, enquanto os demais 50% são obtidos pelo tráfico de drogas, de armas e de seres humanos, entre outras atividades ilícitas (PINTO, 2007). De acordo com o estudo, *Illicit Financial Flows from Developing Economies: 2003- 2012* (2014), feito pela *Global Financial Integrity*, cuja análise dá ênfase no fluxo de capitais ilícitos nos países em desenvolvimento e emergentes desde 2003 até 2012, foi verificado que este sofreu um aumento anual de 9,4%. Um recorde de US\$ 991,2 bilhões provenientes da corrupção, evasão fiscal e outros crimes, saíram de países em desenvolvimento somente em 2012. Esse crescimento é ainda maior em regiões como o Oriente Médio, Norte da África e África Subsaariana aonde o crescimento anual chegou ao patamar de 24,2% e 13,2% respectivamente.

O mapa a seguir leva em consideração somente os países em desenvolvimento, e deixa evidente que a maior parte do fluxo mundial de capital ilícito tem origem em países do leste europeu (Europa oriental), China e México, o que faz deles os maiores contribuintes para a formulação dessas estatísticas. A China ocupa o top do ranking, possuindo uma média anual de US\$125.24 bilhões, em seguida está a Rússia com 97,39 bilhões de dólares e em terceiro se encontra o México, responsável por uma quantia de 51,43 bilhões de dólares. Já o Brasil apesar de ser o país com maior saída de capitais ilícitos da América do Sul, ocupa a sétima locação, com uma média anual de saída de capitais ilícitos que varia em torno de 21,71 bilhões dólares (KAR; SPANJERS, 2014)

Figura 1 - Mapa dos países em desenvolvimento e seus fluxos ilícitos de capital de 2003 até 2012



Fonte:(KAR; SPANJERS, 2014).

O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo podem prejudicar a solidez do sistema financeiro de um país, bem como a estabilidade de suas instituições financeiras. Segundo Aguilera (2012), esse processo de evasão fiscal gera consequências nas economias nacionais. Por exemplo, a lavagem de dinheiro contribui para a inflação quando há excesso de dinheiro em circulação. Quando isso acontece acaba contribuindo para o aumento da inflação, pois, sinaliza que há uma maior demanda de bens e serviços que não é proporcional à oferta desses, o que pode vir a acarretar um aumento dos preços. Outra forma pela qual a lavagem de dinheiro impacta na economia pode ser visto através do excesso de moeda em circulação, dessa forma os lucros vindos da evasão fiscal também contribuem para a inflação. Além disso, há o risco de se criar uma reputação negativa, o banco pode causar perda de confiança na integridade da instituição, causando uma redução na rentabilidade das operações de crédito e aumento do risco da carteira de crédito criando potenciais problemas de liquidez. Isso ainda pode acarretar em outros problemas, como custos de processos judiciais, apreensão de ativos e diminuição do valor das ações das instituições financeiras (BANCO MUNDIAL, 2005).

Desta forma, a utilização dos paraísos fiscais pode ser considerada uma ferramenta para a lavagem de dinheiro ilícito, segundo Wlacher (2008), o autor Rodolfo Maia (2007), afirma que os paraísos fiscais deixaram de ser somente uma ferramenta para embranquecer o capital, mas agora se tornaram um mecanismo de conversão, dissimulação e reintegração do dinheiro ilícito. Via de regra, o processo de lavagem envolve primeiramente um depósito em contas com numerações secretas, para em um segundo momento esse dinheiro ser enviado para o local de origem, ou outro local, por meio de empréstimos de bancos estrangeiros (em sua maioria sediados em paraísos fiscais) ou através de corporações de fachada abertas em solo estrangeiro.

Segundo PINTO (2007), existem diversas formas de lavar o capital, porém três métodos abaixo são os mais comuns:

- 1) concentrar os capitais em um único paraíso fiscal onde ficarão até o melhor momento para integração na economia formal;
- 2) distribuir a renda em mais de duas jurisdições consideradas paraísos fiscais, sendo que no momento da integração o dinheiro virá de inúmeras contas diferentes, esse procedimento é conhecido como fracionamento; e
- 3) transferir o capital de um paraíso fiscal para outro, passando por diversos centros *offshore* para em seguida repatriá-lo e integrá-lo imediatamente à economia formal. Esse mecanismo é o mais utilizado.

Há ainda a necessidade de analisar as fases do processo de lavagem de dinheiro, que não são muitas, mas que envolvem certa complexidade para evitar atrair a atenção de órgãos fiscalizadores. A primeira fase é a de colocação ou *placement*, sendo essa a etapa considerada mais arriscada para quem está lavando o dinheiro. É nessa etapa que o dinheiro ilícito será introduzido no sistema financeiro, por meio de instituições financeiras, normalmente por se tratar de grandes somas de dinheiro, os valores não são depositados de uma única vez, mas sim em pequenas quantias, em uma ou mais contas, essa técnica de introdução do capital é chamada de *smurfing*. Também é nessa fase que são utilizados locais como casas de câmbio, para transferir os valores de um país para outro, por meio de sistema financeiro oficial ou ilegal. Além disso, o dinheiro sujo pode ser transformado em diferentes instrumentos financeiros, tais como ordens de pagamento ou cheques, e misturados com fundos legítimos para não causar suspeitas. Normalmente também é nessa etapa que os

doleiros e “laranjas” são usados com a finalidade de legitimar o dinheiro (BANCO MUNDIAL, 2005).

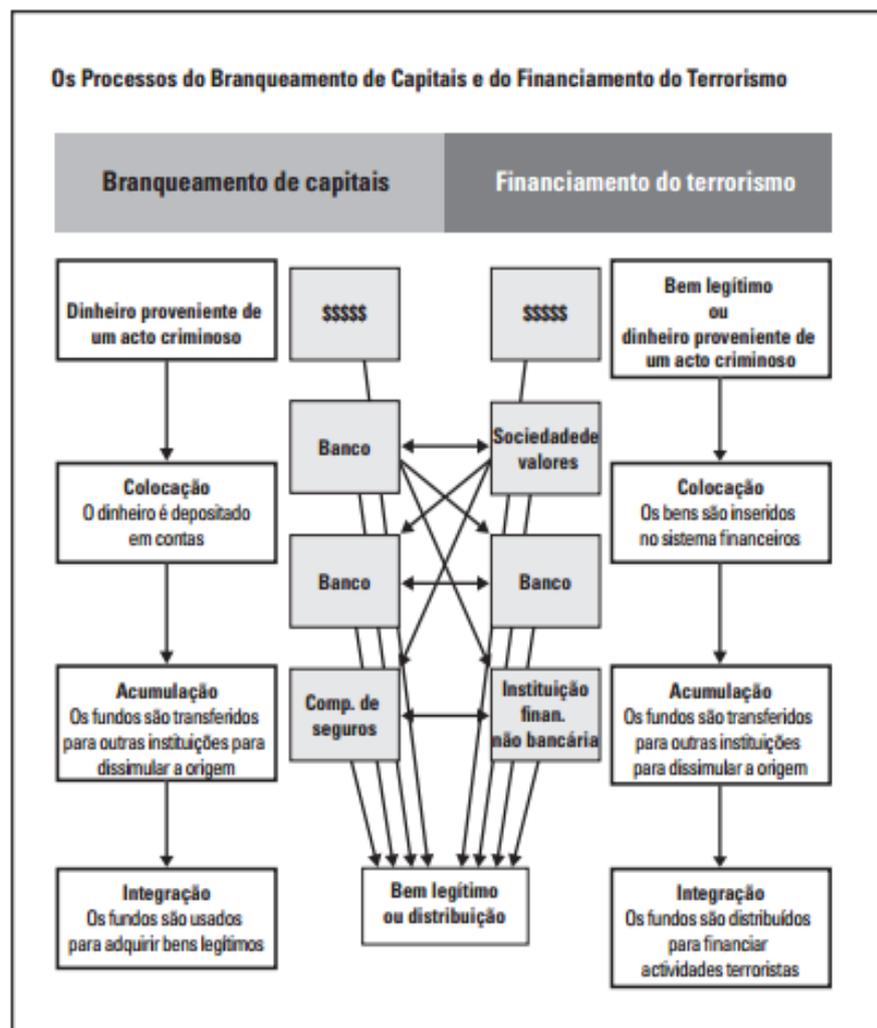
A segunda fase é da lavagem propriamente dita, segundo Aro (2013), é essa etapa que dará uma nova origem ao dinheiro, dificultando a verificação da sua procedência. Esse processo pode ser chamado de acumulação, ocultação ou *layering*. Nessa etapa, o dinheiro sofrerá diversas movimentações financeiras, em sua maioria internacional, por isso normalmente são escolhidos centros *offshore* para receber o capital que está sendo branqueado, além disso, o dinheiro passará por diferentes estabelecimentos comerciais e negócios a fim de evitar que ele possa ser rastreado até a sua origem. Já a terceira e última fase consiste na integração do capital. Nesse estágio, o dinheiro já parece lícito e é muito comum que ele seja incorporado ao sistema econômico através do mercado imobiliário e mobiliário, falsa especulação de pedras preciosas e obras de arte ou, até mesmo, por empréstimos falsos (empréstimos de regresso) (BANCO MUNDIAL, 2005).

De acordo com o relatório do Banco Mundial (2005), normalmente as técnicas utilizadas para lavar capitais são, em sua maioria, essencialmente as mesmas utilizadas para ocultar e dissimular as origens do capital e o destino do dinheiro usado para o financiamento do terrorismo, como pode-se notar no esquema abaixo. De qualquer forma, é importante ocultar a fonte do financiamento, pois esta continuará disponível para futuros financiamentos, apesar de a lavagem de dinheiro e de o financiamento terrorista diferirem na origem de seu capital, esses métodos possuem praticamente os mesmos estágios do processo - colocação, acumulação e integração - para tornar o capital lícito e integrado. Apenas a etapa de integração difere, pois essa envolve a distribuição dos valores aos terroristas, ao contrário do que ocorre no processo de lavagem de dinheiro, pois nesse estágio o dinheiro já é considerado lícito e pronto para ser inserido no sistema financeiro legítimo.

No quadro abaixo podemos perceber que ambas as atividades ilícitas possuem uma operacionalização semelhante, pois, as técnicas utilizadas são basicamente as mesmas. Ambos os processos se utilizam dos mesmos meios para passar o capital de uma fase a outra, de modo que valem-se de instituições legítimas, como bancos, financeiras, seguradoras, casas de câmbio e outras atividades empresariais ou ainda de pessoas (vulgo laranjas) para integrar esse capital no sistema financeiro local ou mundial por meio dos paraísos fiscais e assim ter a capacidade de, no caso do financiamento terrorista, distribuir o dinheiro para suas células sem chamar a atenção de agências reguladoras e instituições

fiscais. Já no caso da lavagem de dinheiro, o capital branqueado é utilizado para adquirir bens legítimos, tais como imóveis, a fim de garantir uma procedência legítima para esse capital (BANCO MUNDIAL, 2005).

Figura 2- Os Processos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorista.



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2005.

Pode-se perceber, ao analisar o quadro que uma das maiores diferenças entre esses processos está na fonte primária de capital, enquanto no caso da lavagem de dinheiro a fonte primária de capital é ilícita, no financiamento terrorista ela pode ser tanto lícita

quanto ilícita. Entretanto, em ambos os processos é importante dissimular a fonte do dinheiro.

É importante destacar que as operações para embranquecer o capital são extremamente complexas, em virtude das altas somas de dinheiro que são manuseadas e também porque a constante vigilância de organismos fiscalizadores faz com que essa atividade tenha de estar sempre superando os mecanismos de fiscalização. Além disso, há o aproveitamento da falta de cooperação entre jurisdições internacionais a fim de se tirar vantagem dessa lacuna. É possível observar o impacto da falta de cooperação principalmente na União Europeia, uma vez que, segundo Loretta Napoleoni (2010), a introdução do euro como moeda comum não foi acompanhada por uma legislação homogênea contra a lavagem de dinheiro.

Até os ataques terroristas de setembro de 2001 aos EUA, o centro financeiro das atividades de lavagem de dinheiro era o próprio Estados Unidos. Isso se dava devido ao fato de que a maioria das transações eram feitas em dólares, assim como ao fato de que as instituições financeiras desse país eram usadas em alguma parte do processo de embranquecimento. Para mensurar o tamanho das operações de lavagem de dinheiro que ocorriam ali, do 1,5 trilhão de dólares gerados pelas economias ilegais, 80% desse valor era lavado em dólares e precisava entrar de alguma forma em solo norte-americano, já que boa parte desse valor era levado em espécie para o país e sua porta de entrada ocorria através de paraísos fiscais e bancos de fachada no Caribe. Após os ataques de 2001, o congresso norte americano aprovou o ato patriota (*Patriot Act*), que além de restringir as liberdades civis também incluía uma seção que tratava de questões financeiras, na qual afirmava-se que as autoridades monetárias norte americanas estavam autorizadas a monitorar qualquer transação realizada em dólar no mundo inteiro, transformando em crime o fato de um banco estrangeiro, registrado nos EUA não reportar transações suspeitas. Além disso, os bancos norte-americanos também foram proibidos de fazer negócios com bancos de fachada<sup>5</sup> em qualquer lugar do mundo. Essa lei pode impedir a entrada de dinheiro sujo no país, mas não impede a circulação de dinheiro sujo nos demais países (NAPOLEONI, 2010).

---

<sup>5</sup> A expressão *Banco de Fachada* (*shell bank*, em inglês) é utilizada para designar uma instituição financeira constituída em um local onde não há qualquer presença física e que não se encontre integrado a nenhum grupo financeiro regulamentado naquele local. É utilizado em crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Glossario.asp?idioma=P#S>> Acesso em 28 jul. 2015.

Assim, segundo Loretta Napoleoni (2010), após a instauração dessa lei o financiamento terrorista e a lavagem de dinheiro migraram dos EUA para a Europa, onde a nova moeda oferecia oportunidades de crescimento para essas operações. A falta de uma legislação similar ao ato patriota no continente em conjunto com a presença de diversos paraísos fiscais e centros *offshore* na região, tornou-a muito vantajosa para o financiamento de atividades criminosas. Merece destaque, assim a falta de eficiência do sistema europeu antilavagem de dinheiro, principalmente no que tange as questões do setor imobiliário, já que as leis não similares de um país para outro, em muitos lugares não seguem padrões internacionais estabelecidos pelo GAFI ou OCDE, tornando muito fácil, por exemplo, que lucros de investimentos imobiliários gerados na Bélgica sejam enviados para Bogotá sem qualquer verificação.

Além disso, o crescente uso da internet em conjunto com a globalização das atividades financeiras e a popularização das moedas eletrônicas<sup>6</sup>, faz com que os meios de pagamento online cresçam no mundo inteiro devido ao seu fácil acesso, anonimato e também ao fato de que nem todos esses meios exigem o uso de cartões de crédito para serem comprados. Algumas moedas virtuais podem ser trocadas livremente e de forma anônima no mundo inteiro, pois não há nenhum órgão do governo ou agência que regule o seu valor ou uso, dificultando o rastreamento de seus usuários, os quais se utilizam da *Deep Web*<sup>7</sup> para realizar transações que estejam conectadas com o crime organizado, grupos terroristas, pornografia infantil, tráfico humano e outros crimes. Por isso, o uso das moedas digitais vem crescendo exponencialmente no que se refere a sua utilização com a finalidade de facilitar o processo de lavagem de dinheiro (REUTERS apud CALDERON, 2014).

Uma das moedas digitais mais utilizadas no mundo é a *Bitcoin*, por sua estrutura descentralizada, sigilosa e pelo fato de que a maioria das suas transações não envolver intermediários, ou seja, são realizadas diretamente entre os usuários, favorecendo que seu uso seja destinado a atividades ilícitas, tais como lavagem de dinheiro. Uma transação normal de bitcoins, podendo ser legal ou ilegal, normalmente envolve cinco estágios: No primeiro deles os bitcoins são enviados por um remetente que inicia a transação, podendo ser

---

<sup>6</sup> São algumas das mais famosas moedas eletrônicas: Bitcoins, Litecoins, Zen e Namecoins, e-gold, etc.

<sup>7</sup> O termo Deep Web nasceu em 1996 como fruto do desenvolvimento de um esforço do Laboratório de Pesquisas da Marinha dos Estados Unidos. O objetivo principal era criar uma rede com anonimato absoluto e a impossibilidade de se rastrear os acessos do usuário. Esse lado “oculto” da web requer um navegador preciso para ser acessado (CALDERON, 2014).

dinheiro sujo ou não; após essa etapa, um receptor irá aceitar os bitcoins, ou, em caso de lavagem de dinheiro, o *lavador* que ajuda o remetente a omitir a fonte do dinheiro sujo; na terceira etapa as transações são verificadas e processadas e, em alguns casos, há uma taxa nominal; depois de verificada a equipe de desenvolvimento do bitcoins atualiza a base de código, se necessário; por fim, na quinta fase ocorrem as operações cambiais, que facilitam a conversão de bitcoins em outras moedas, podendo elas serem também virtuais ou não. As transações envolvendo os bitcoins permitem que as transações sejam realizadas de uma maneira quase que instantânea e também, em muitos casos de forma gratuita ou com taxas muito baixas. Portanto, essa facilidade de trocar os bitcoins (ou outras moedas eletrônicas) por outras moedas, transferi-los para diversas contas e trocar por bens físicos ou eletrônicos, pode facilitar o processo de lavagem de dinheiro e dificulta muito o trabalho das autoridades para rastrear essas operações (ARO, 2013).

Com um funcionamento bastante similar ao dos bitcoins, a e-gold é uma moeda de ouro digital emitida pela e-gold Ltd, empresa criada em 1996 por Douglas Jackson e Barry K. Downey com sede em Bévis, nas Pequenas Antilhas, sendo assim, classificada como estabelecimento estrangeiro, ela permite a transferência instantânea de ouro entre seus usuários. Como diz no site da empresa: “A e-gold está integrada a um sistema de pagamentos baseado em contas correntes por meio da qual se pode enviar determinados pesos em ouro para outras contas e-gold. Só a propriedade muda; o ouro permanece guardado no cofre da empresa.” Os usuários que utilizam a e-gold também permanecem anônimos, em uma entrevista concedida a autora Loretta Napoleoni (2010, p.169), um correntista da e-gold afirma:

ninguém verifica os seus detalhes pessoais. Você consegue ter uma conta bancária 100% anônima. Para carregar a conta você não precisa de cartão de crédito, como na paypal, mas contatar um de seus 10 ou 15 cambistas de ouro. Você pode me enviar via western union ou transferência bancária, o dinheiro com que quer carregar a conta, e eu fico com 15% de cada depósito. Se você quiser fazer uma transação, digamos, para um programador no Paquistão, ela levará segundos e custará 50 centavos de dólares.

As moedas eletrônicas também têm livre acesso aos paraísos fiscais. O crescimento contínuo da internet e do comércio eletrônico irá dificultar ainda mais a fiscalização de questões de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou outros crimes, e também evasão fiscal. Segundo afirma Loretta Napoleoni (2010, p.170), em seu livro *Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo*,

Se seu domínio é das bermudas, sua empresa de Anguilla e seu site do Panamá, com serviços comerciais panamenhos e serviços de transporte da República Dominicana, de quem se cobrarão impostos?

A autora ainda afirma que há outra maneira também muito utilizada, principalmente nos EUA, é o site [Escapeartist.com](http://Escapeartist.com), tornou-se bastante popular entre a classe média-alta norte-americana, o que o site oferece é basicamente um catálogo de métodos para driblar os impostos nos EUA, de modo que ele oferece contas em diversas moedas eletrônicas e seu lema é “*fuja dos EUA*”.

Na atual conjuntura econômica, na qual estamos sempre à procura de uma taxa de lucro cada vez maior, a concorrência fiscal tem se tornado uma prática cada vez mais comum no sistema financeiro. A atual disputa entre os países para atrair mais fluxo de capital tem tornando a prática de tributação favorecida cada vez mais valorizada e ao mesmo tempo combatida. Nesse cenário, os paraísos fiscais e os centros *offshore* se destacam, por serem jurisdições onde a baixa tributação chama atenção, mas esses locais não oferecem somente uma menor carga tributária, há outros elementos que incentivam o envio de dinheiro para tais locais.

Os paraísos fiscais, ao mesmo tempo em que estimulam as atividades empresariais, afinal a simples utilização desses países para transferências de recursos não é considerada crime, pois os centros *offshore* podem ser usados por razões legítimas, como prevê o princípio da liberdade empresarial de conduzir negócios, no qual o empresário tem a liberdade de gerir seus negócios da forma mais apta, por isso os paraísos fiscais podem ser para, por exemplo, aumentar a competitividade das empresas, serem mais próximos das principais economias, terem a finalidade de atrair fluxos de capitais para determinados países, possuir marcos regulatórios mais simples que reduzem a tributação (BARROS, 2004).

Entretanto, isso também abre caminho para o crime organizado. Por ser um ambiente bastante sigiloso e, em certas circunstâncias até mesmo pouco regrado, tais locais acabam tornando-se ideais para a ocorrência de crimes tais como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e até mesmo a estruturação financeira de organizações criminosas transnacionais. Na economia globalizada as organizações criminosas têm diante de si novas oportunidades internacionais quase que diariamente. Em outro trecho de seu livro, *Economia*

*Bandida: a nova realidade do capitalismo*, Napoleoni (2010, p.185) descreve uma entrevista que lhe foi dada a qual dizia que:

Filhos de chefões se matricularam em diversas universidades europeias e americanas para se formar em direito, finanças e administração. Muitos acabaram fixando residência em Mônaco, Luxemburgo, Suíça e vários outros paraísos fiscais, a partir do qual criaram complexos esquemas de lavagem de dinheiro.

Mostrando assim, que o múltiplo canal de atuação utilizado pelos criminosos necessita de um meio para desviar e lavar dinheiro, pois a cultura criminal moderna possui também uma cultura empresarial, de forma que seu processo de internacionalização ocorre de forma natural. Essa nova fase da criminalidade irá tirar proveito dos paraísos fiscais, justamente porque esses sistemas atuam na desregulamentação do mercado financeiro, fornecendo muitas facilidades para lavar dinheiro (PINTO, 2007).

#### 2.1.1. O REGIME DE HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS PARAÍÇOS FISCAIS

Nesse aspecto, o qual conecta a lavagem de dinheiro com os paraísos fiscais demonstra a baixa tributação não é o único fator que atrai investimentos para esses locais. Os paraísos fiscais possuem outras características além das suas políticas fiscais brandas. Muitos dos investimentos que migram para esses locais o fazem por causa do elevado grau de sigilo bancário e comercial, da falta de controle de câmbio sobre os depósitos de pessoas não residentes, e por possuírem um grau mínimo de estabilidade política e econômica. Nesse sentido os centros *offshore* podem atrair a conversão de ativos ilícitos a fim de transformá-los em lícitos, fato que faz com que nessas economias tenha circulado somente em 2010 US\$ 21 trilhões, segundo estimativas conservadoras. A fim de avaliar o volume dessa quantia, é possível dimensioná-las como sendo a economia do Japão e dos Estados Unidos juntas. Além disso, os dez maiores bancos privados que possuem ativos em centros *offshore*, tais como UBS, Goldman Sachs e Crédit Suisse, movimentam mais da metade de todo o capital dos 50 maiores bancos que atuam nesses locais (TAX JUSTICE NETWORK, 2012).

Com relação aos paraísos fiscais pode-se falar de um regime de harmonização tributária e transparência bancária, isto é, de normas e práticas que visam estabelecer regulamentações e restrições ao fluxo financeiro. Dentre os diversos esforços para combater essa prática, encontra-se a política de lista negra da OCDE, que compila as jurisdições “não cooperativas” e as coloca numa lista. A intenção dessa lista é prejudicar a reputação dos

paraísos fiscais e centros *offshore*, a fim de diminuir a confiança do investidor e o fluxo de capitais destinados a esses locais, de modo que esses sistemas teoricamente funcionam como uma espécie de sanção econômica (KUDRLE apud AFFONSO, et al., 2014).

De acordo com Walcher, Hoyt Barber (2006) autor do livro “*Tax havens today*” as seguintes características são as principais razões pelas quais os centros *offshore* são escolhidos.

- I. Estrutura Tributária;
- II. Estabilidade Política e Econômica;
- III. Práticas de controle do câmbio;
- IV. Tratados;
- V. Atitude do Governo;
- VI. Leis modernas sobre as corporações;
- VII. Comunicação e transportes;
- VIII. Serviços profissionais, bancários e de apoio;
- IX. Sistema jurídico;
- X. Sigilo e confidencialidade;
- XI. Incentivos e oportunidades de investimentos;
- XII. Localização.

Não somente o sigilo bancário e financeiro, mas também o sigilo societário são uma das características mais importantes presentes nos paraísos fiscais. A ideia do sigilo societário é que a ação ao portador (título de propriedade parcial do capital social de uma pessoa jurídica específica) não possui registro nos órgãos competentes, de modo que isso oculta à identidade do investidor internacional. Sendo assim, esse é um dos maiores obstáculos envolvendo os casos nos quais os paraísos fiscais são usados para acobertar crimes financeiros, visto que não há um meio de saber quem é o sócio da empresa aberta no centro *offshore*. Nesse sentido como a baixa tributação não é mais único fator determinante, encaixa-se nessa denominação de centro *offshore* a Suíça, país conhecido mundialmente como paraíso fiscal, que pratica uma alíquota de imposto de Renda na fonte de 35% sobre os rendimentos lá produzidos, fato que não diminui a popularidade do país entre os famosos centros *offshore*, pois o país é conhecido mundialmente por suas leis que protegem e garantem o sigilo aos seus investidores (WALCHER, 2008).

Há inúmeras vantagens para utilizar o sistema bancário suíço como fonte de investimentos, que vão além dos benefícios gerais dos centros *offshore*. Neste caso específico, Walcher (2008) seguindo a análise de Hoyt Barber, afirma que a moeda nacional (franco suíço) é extremamente forte e estável, o país possui uma alta liquidez bancária, a movimentação bancária de entrada e retirada de investimentos é livre, há uma grande liberdade monetária como em nenhum outro país, é possível retirar seus investimentos em caso de possível fracasso do sistema e instituições financeiras dos EUA, obtém-se fácil acesso aos mercados financeiros, os serviços são de qualidade, entre outros. Por causa disso, atualmente a Suíça é o terceiro maior destino financeiro do mundo, somente atrás de Nova York e Londres.

Justamente pelo sistema suíço ser atrativo para investidores internacionais, o governo brasileiro celebrou em 2004 um acordo com o governo suíço, o chamado Tratado de Cooperação Jurídica em Matéria Penal, o tratado possui como principais características a repatriação de recursos brasileiros provenientes de atividades ilícitas e evasão fiscal, além de auxiliar na troca de informações, depoimentos, entrega de registros e documentos entre os países (BARROS, 2004). Porém, o principal obstáculo ainda não foi vencido, pois existe um artigo no tratado que apresenta a possibilidade de recusa ou limitação da cooperação se o pedido referir-se a infrações fiscais e afirma que o pedido de troca de informações poderá ser atendido em caso de se tratar de fraude em matéria fiscal, mas isso segundo Martins (2011), não garante a certeza do cumprimento do pedido. Portanto, se o crime que antecede a lavagem de dinheiro for sonegação ou evasão fiscal, o governo suíço não é obrigado a cooperar, pois esses atos não são considerados crimes pelo governo da Suíça, e sim infrações administrativas, de modo que a fraude fiscal só é considerada crime quando o autor do crime se utiliza de documentos falsificados para realizá-la.

Todas as doze características perpetuam e difundem a utilização dos paraísos fiscais, de modo que isso também criou um comércio de empresas. São as chamadas *empresas de prateleiras*, elas normalmente são abertas por escritórios de contabilidade ou advocacia. Essas empresas são abertas nos exterior e possuem 100% do seu capital composto de ações ao portador (garantindo assim o sigilo aos proprietários). Deste modo as *empresas de prateleira* são utilizadas por investidores para serem utilizadas internacionalmente, já que os benefícios fiscais para essas empresas não são aplicados dentro da jurisdição do paraíso fiscal de origem. Além do sigilo um dos maiores desafios em controlar esse tipo de empresas

se dá pelo fato que é possível adquirir uma por meio da internet e e-mail, o que faz com que o controle sobre a emissão seja totalmente prejudicado (BARBER, 2006 apud WALCHER, 2008).

A fim de confirmar a relação entre o sigilo, grau de atração de investimentos, fluxo de capital ilícito e paraísos fiscais, a entidade *Tax Justice Network* criou um *ranking* que mede o nível de sigilo financeiro dos Estados, o *Financial Secrecy Index*. Essa lista difere das listas negras promovidas pela OCDE e pelo GAFI, pois não foca na adoção de tratados de cooperação ou legislações internas contra as práticas tributárias prejudiciais e lavagem de dinheiro. O *Financial Secrecy Index*, procura analisar a quantidade de investimento externo que os países recebem e o grau de sigilo que o sistema financeiro desses locais oferecem. Segundo este *ranking* em 2013, os locais que mais atraíram e facilitaram a entrada desses tipos de investimentos são locais onde há a ocorrência de práticas tributárias desleais e que possuem jurisprudências que garantem o anonimato aos seus clientes.

- I. Suíça;
- II. Luxemburgo;
- III. Hong Kong;
- IV. Ilhas Cayman;
- V. Singapura;
- VI. EUA;
- VII. Líbano;
- VIII. Alemanha;
- IX. Jersey;
- X. Japão

Pode-se perceber se analisarmos os locais acima citados que muitos deles são conhecidos paraísos fiscais e centros *offshore*. É válido ressaltar que nesse índice não consta somente Estados Nacionais, mas também territórios ultramarinos de países como o Reino Unido e Holanda, de modo que das dez jurisdições mostradas acima, duas (Ilhas Cayman e Jersey) são territórios ultramarinos britânicos, o que faz com que a TJN, coloque a Grã Bretanha como o primeiro paraíso fiscal do mundo. Um trecho do relatório, *The Price of*

*Offshore Revisited* (2012) afirma que: “o Reino Unido é o primeiro paraíso fiscal do mundo e se constitui atualmente como ator de peso no que se refere ao sigilo bancário”. Separado, o Reino Unido ocupa a vigésima primeira posição, Jersey a nona, as ilhas Virgens britânicas na vigésima posição e Guernsey aparece na décima quinta.

No total o índice de classificação contém 89 jurisdições, sendo que o Brasil ocupa a 29º, estando na frente de conhecidos paraísos fiscais como Chipre (41º) e Liechtenstein (33º). A classificação é feita através da análise de 15 fatores diferentes, que podem ser agrupados em quatro diferentes grupos de assuntos, sendo eles:

- a) Eficiência das regulamentações financeiras e tributárias;
- b) Padrões internacionais e cooperação;
- c) Transparência corporativa;
- d) Propriedade e uso dos investimentos (Tax Justice Network, 2013)<sup>8</sup>.

Para podermos ter uma noção da dimensão de como as empresas se utilizam dessa prática, segundo o relatório *The Hidden Cost of Offshore Tax Havens* (2013), dentre as 500 empresas presentes no *ranking* da revista *Fortune*, 290 delas transferiram cerca de US\$1,6 trilhões para centros *offshore*. Segundo o então secretário do Tesouro dos Estados Unidos da época, Larry Summers, as companhias supranacionais, que são cerca de 60 mil no país, em conjunto com grandes empresas de auditorias e bancos de investimentos, são responsáveis por uma evasão fiscal que custa aos EUA cerca de 10 bilhões de dólares ao ano (AGUILERA, 2012).

Se compararmos esses dados com a tabela a seguir do ano de 2007 fica evidente que não somente a quantidade de renda enviada para essas economias vêm aumentando, mas também é possível reconhecer nomes de grandes empresas conhecidas mundialmente tais como, Citibank, J.P Morgan Chase & Co., McDonalds, Motorola, PepsiCo, Apple, Chevron, Walt Disney, The Protector & Gamble Company, General Motors, Coca Cola, entre outros; e que elas possuem diferentes subsidiárias instaladas em diversos paraísos fiscais, com propósito de facilitar a remessa de capital para tais locais (SCHNEIDER, et al., 2013).

---

<sup>8</sup> Os todos os critérios utilizados para a determinação do ranking podem ser encontrados na página eletrônica: <http://www.financialsecrecyindex.com/methodology>.

Tabela 1- Empresas multinacionais com sede em paraísos fiscais

Empresas	Localização nos EUA	Subsidiárias localizadas em Paraísos Fiscais	Quantidade de dinheiro enviado em 2007
Alcoa; American Express; American International Group; Bank of America Corp; Citigroup; Goldman Sachs Group; Hess Corporation; International Business Machine Corporation; J.P. Morgan Chase & Co; Lehman Brothers Holdingst; Merrill Linch; Metlife; Morgan Stanley; News Corporation; PepsiCo, Inc; Pfizer; Time Warner	Nova York	1373	US\$ 1.213.989
ConoscoPhillips; Dell, Inc; ExxonMobile Corporation; Marathon Oil; SYSCO Corporation; Valero Energy Corporation	Texas	193	US\$804.359
Abbott Laboratories; Allstate; Archer-Daniels-Midland Company; Caterpillar Inc; Deere; Kraft Foods, Inc; McDonald's; Motorola, Inc; Sears Holding; The Boeing Company; Walgreen Co.	Illinois	178	US\$443.687
Apple; Chevron; Cisco Systems; Countrywide Financialt; Hewlett-Packard Company; Ingram Micro; Intel; Mckesson Corporation; Safeway; Walt Disney; Wells Fargo.	Califórnia	148	US\$696.155
Honeywell International, Inc; Johnson & Johnson; Merc & Co, Inc; Prudential Financial.	Nova Jersey	116	US\$154.283
Cardinal Health, Inc; Kroger; The Procter & Gamble Company	Ohio	107	US\$235.075
Wachovia Corporationt	Carolina do Norte	59	US\$55.528

Delphi; Dow Chemical; Ford Motor Company; General Motors Corporation	Michigan	57	US\$434.488
3M; Best Buy; SuperValu; Target; UnitedHealth Group;	Minnesota	46	US\$236.600
Aetna; General Electric Company; Hartford Financial Services; Travelers Company; United Technologies Corporation	Connecticut	43	US\$310.948
Altria Group; General Dynamics Corporation.	Virginia	43	US\$65.345
FedEx	Tennessee	21	US\$35.214
Costco Wholesale; Microsoft; Washington Mutual	Washington	12	US\$141.053
Comcast; GMACt; Sunoco	Pensilvânia	10	US\$104.486
DuPont	Delaware	9	US\$30.653
Coca-Cola	Georgia	8	US\$28.857
Sprint Nextel Corporation	Kansas	7	US\$40.146
Tech Data	Florida	7	US\$23.423
Tyson Food, Inc.	Arkansas	6	US\$26.900
Berkshire Hathaway, Inc	Nebraska	1	US\$118.245
WellPoint	Indiana	1	US\$61.134

Fonte: (SCHNEIDER, et al., 2013)

Essa tabela demonstra somente os investimentos retirados da economia norte americana e que foram enviados para os paraísos fiscais. Ainda segundo o relatório, o governo dos EUA deixa de arrecadar uma quantia aproximada de US\$ 150 bilhões em impostos por ano por conta das empresas e indivíduos que tiram seus investimentos do país e os enviam para paraísos fiscais. Por isso, um estudo feito pela empresa Ernst & Young LLP constatou que das 210 empresas multinacionais estudadas e que possuem sedes em oito países diferentes (Alemanha, Austrália, Canadá, EUA, França, Holanda, Japão e Reino Unido), 82% delas consideravam a transferência de preços (*transfer pricing*) como o mais importante tema da tributação internacional, sendo que 69% delas sofreram algum tipo de investigação por causa da utilização dessa prática na remessa indireta de lucros para o exterior (TANG apud MOREIRA, 2002).

Uma das práticas mais usadas para se retirar investimentos que possuem como destino os centros *offshore* é a subfaturação das exportações, isso é feito para reduzir o lucro

declarado no país de origem, de modo que o importador deposita a diferença de quantia em uma conta aberta em algum paraíso fiscal controlada pela titular ou alguém ligado à empresa. Essa prática é utilizada no mundo todo e é uma das mais populares no Brasil, de modo que entre os anos de 1960 e 2012, aproximadamente 73,7% da fuga de capitais ilícitos eram retirados dessa maneira do país, enquanto que o superfaturamento de importações era realizado em apenas 26,3% dos casos, como por exemplo, o subfaturamento de importações implica, diretamente, em direitos aduaneiros mais baixos, causando perda de receitas para o governo, essa perda de receitas governamentais não é compensada pelas saídas brutas de capital ilícito. Outro modo muito usado para burlar o sistema tributário é a de, esse método é utilizado por empresas que possuem a mesma titularidade, já que nesse caso ocorre à circulação de mercadorias e serviços entre diferentes jurisdições (KAR, 2014).

A prática de transferência de preços iniciou nos anos 1960 com as empresas petrolíferas que procuravam evitar o pagamento de tributos e que servia para pagar a taxa mínima para os países de onde o petróleo era retirado. Sendo assim, a transferência de preços normalmente é usada principalmente para diminuir o lucro tributável em locais onde há alta taxa de impostos, a fim de transferir capitais para locais com uma tributação menor. Deste modo, produtos e serviços dessas empresas são vendidos a preços menores que os de mercado, por meio da subfaturação nas exportações ou superfaturamento nas importações, para empresas do mesmo grupo que estão sediadas em locais com tributação menor. Pode-se destacar como consequência dessa prática, o *dumping*<sup>9</sup> e a ocorrência de distorções no comércio internacional (MOREIRA, 2002)

No Brasil, as tentativas de diminuir a fuga de capitais por meio da transferência de preços ocorrem por meio de atitudes tais como, estabelecimento de tetos para despesas dedutíveis e margens de lucro fixas para algumas transações, além disso, passou-se a exigir que os preços das importações e exportações de determinados produtos e serviços fossem determinados com base nos seus preços atuais no mercado internacional, mesmo havendo diferenças nos custos nacionais (KAR, 2014). Segundo o autor André Moreira (2002), a prática de transferência de preços causa dois fenômenos distintos: o primeiro deles é a redução da margem de lucro da empresa no local onde há carga tributária maior, de modo

---

<sup>9</sup> Considera-se dumping quando uma empresa exporta para um país um produto a preço (preço de exportação) inferior àquele que pratica para o produto similar nas vendas para o seu mercado interno (valor normal). Desta forma, a diferenciação de preços já é por si só considerada como prática desleal de comércio. (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior)

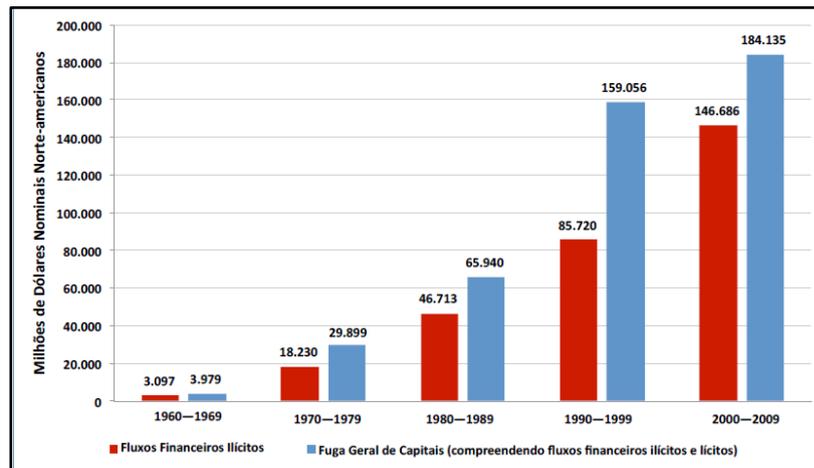
que a arrecadação pelos governos locais de impostos que possuem como base o faturamento da empresa, por exemplo, PIS e COFINS, sofrem drásticas quedas. O segundo fenômeno que essa prática causa o aumento do faturamento da empresa nos locais com menor tributação.

A fim de controlar esse fenômeno, o Brasil virou signatário do Acordo de Valoração Aduaneira da OMC, na o qual país assumiu o compromisso de aplicar o princípio do valor de transação, segundo o qual o valor de bens importados ou exportados deve ser determinado de acordo com o preço efetivamente pago ou a pagar pelos bens. Esse acordo permite que as autoridades aduaneiras solicitem documentação adicional para confirmar o preço declarado, mas, na prática, o Brasil aceita o valor declarado em 99,8% de todas as transações. (KAR, 2014).

Segundo o relatório da *Global Financial Integrity* (2014), o Brasil transferiu US\$ 19,3 bilhões ilegalmente para o exterior por ano desde 2002 até 2011, sendo este o sétimo maior fluxo de saída de capitais registrado pelos países em desenvolvimento. Deste modo a fuga de capitais ilícitos totalizou US\$ 401,6 bilhões de 1960 a 2012 e seguiu uma tendência de aumento. Por exemplo, desde a década de 1960 elas aumentaram de uma média anual de 1,49% do PIB para 1,71% nos anos 80, esses índices só iriam recuar em 2009 quando o percentual caiu para 1,54% do PIB, mas mesmo assim ficaram acima da média da década de 60. Já entre os anos de 2010 e 2012 houve uma perda de US\$ 590,2 bilhões no Brasil, totalizando 2,2% do PIB, sendo que desse percentual 1,47% eram provenientes da fuga de capitais com origem ilícita. Um ocorrido que impactou muito esse aspecto da economia brasileira foram os atentados de 11 de setembro nos EUA, logo após o ocorrido sucedeu-se um aumento na tendência de retirada de investimentos que foi crescente e durou até 2003, de modo que só houve uma queda a partir de 2004, mas que voltaram a crescer com a aproximação da crise econômica internacional de 2008.

Esse movimento de saída de capital pode ser visto no gráfico a seguir, no qual percebemos a evolução da fuga de capitais gerais e ilícitos do Brasil, pode-se perceber que mesmo que a tendência tenha sido de crescimento para ambos os itens comparados, a saída de capitais entre os anos de 2000 e 2009 não ultrapassa o que os EUA perderam somente em 2011.

Gráfico 1- Fuga de Capitais Gerais e Ilícitos do Brasil



Fonte: KAR, 2014.

Além disso, outra pesquisa feita pela *Tax Justice Network* chamado *The Price of Offshore Revisited* (2012), mostra que os super-ricos brasileiros somaram até 2010 cerca de US\$ 520 bilhões (ou mais de R\$ 1 trilhão) enviados para paraísos fiscais, fazendo com que o país ficasse na quarta colocação no ranking de maior quantia do mundo depositada em centros *offshore*. O relatório ainda destaca o impacto desse envio sobre as economias de 139 países, todos eles países mais desenvolvidos, sendo que 61% dos investimentos nesses locais são provenientes de 10 países. O relatório afirma que desde os anos 1970 até 2010, os cidadãos mais ricos desses 139 países aumentaram de US\$ \$ 7,3 trilhões para US\$ 9,3 trilhões a riqueza *offshore* não registrada.

Essa evasão fiscal afeta as políticas sociais, já que se supõe que parte dos fundos para esse tipo de ação é proveniente dos tributos arrecadados pelos governos. Sendo assim, pode-se dizer que a evasão de impostos estimula a lavagem de dinheiro e o uso dos paraísos fiscais, mas também afeta diretamente diferentes níveis da sociedade. Nesse sentido,

[...] a luta contra a austeridade orçamentária, contra as dívidas ilegítimas, evasão e fraude fiscal, contra os paraísos fiscais, é a luta pelo Estado de direito social (mal denominado de bem-estar) (TAMAYO apud AGUILERA, 2012 p.1).

A inexistência de um imposto sobre a renda, nem de impostos de sucessões ou sobre o lucro do empresário, de forma que assim não há mecanismos de controles legais de câmbio seriam de acordo com Aguilera (2012), os maiores atrativos para a lavagem de dinheiro dos centros *offshore* segundo Kenneth Rijock, um famoso lavador de dinheiro americano. Por isso, atualmente metade dos fluxos de capitais internacionais transita ou

reside nos paraísos fiscais, fazendo com que as atividades desses centros *offshore* se tornassem uma parte essencial do sistema econômico global.

O sistema atual de combate aos paraísos fiscais trabalha justamente com a ideia de sanção e constrangimento internacional, ou seja, são regimes orientados para o controle, que funciona até determinado ponto, porém ele não se concentra em modificar os incentivos que tais jurisdições oferecem para atrair investidores, de modo que as vantagens para a transferência de capital continuam, não afetando assim, os incentivos que fazem com que as corporações e indivíduos invistam em tais lugares.

Somado a isso, os incentivos para um país deixar de ser um paraíso fiscal são baixos, o que o país ganha com seus *status* de paraíso fiscal ou centro *offshore* normalmente é maior que o custo de não cooperar com o sistema, logo, os regimes de combate aos paraísos fiscais, além de ineficazes, também prejudicam a população local ao tentar retirar do local a fonte, provavelmente a maior fonte de renda do Estado. Normalmente a consequência desse regime é que a tentativa de limitar a oferta de paraísos fiscais, sem contrapartida de redução da demanda, acaba por promover e incentivar ainda mais práticas contraproducentes. Em vez de reduzir os problemas associados aos paraísos fiscais, muitas vezes acabarão por beneficiar os países que se tornam *outsiders* e tendem a resistir à cooperação, criando de uma maneira distorcida um incentivo às práticas predatórias fiscais (AFFONSO, et al., 2014).

A crescente preocupação com a relação dos paraísos fiscais com o financiamento de grupos terroristas ocorre principalmente, porque os grupos criminosos perceberam as falhas no sistema financeiro, e passaram a explorar tais falhas para movimentar o dinheiro de país para país, a fim de reinvestir esse capital em negócios legítimos em locais diferentes de onde as atividades criminosas acontecem (HOUGH, 2008, p. 237,). Pode-se ser usado como exemplo desse processo, o método utilizado nas operações financeiras do grupo Al-Qaeda, seu processo de lavagem de dinheiro é chamado de “arquipélago de contas bancárias”, pois as remessas de capital são mandadas para diferentes contas *offshore* em diferentes locais, como Chipre, Suíça e diversas contas no Caribe. A principal função desse emaranhado de contas e lugares é lavar o dinheiro que será usado para financiar atividades do grupo, de

modo que ele chegue limpo ao Banco Sudanês, onde acredita-se que Osama Bin Laden tenha pago 450 milhões, há alguns anos atrás, para se tornar sócio (BELL apud LOPEZ, 2006)<sup>10</sup>.

## 2.2 POLÍTICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO COMBATE DA LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO TERRORISTA

Apesar dos esforços do governo de melhorar a jurisdição sobre crimes como lavagem de dinheiro e evasão fiscal, por exemplo, também se faz necessário que os mecanismos utilizados pelo governo para supervisionar grandes transferências bancárias também evoluam. As principais medidas de prevenção e combate aos crimes financeiros no Brasil surgiram no final dos anos 90, com leis que especificavam o crime de lavagem de bens. Apesar disso, e da constante evolução das medidas preventivas e punitivas o país ainda é um dos que mais perde em evasões fiscais e desvio de dinheiro para contas *offshore*.

De acordo com Duarte (2015), o Brasil enviou mais de R\$1 trilhão, para paraísos fiscais, ficando em quarto lugar no ranking de países, divulgado em 2012, sendo que, somente em 2010, o país deixou de arrecadar cerca de R\$490 bilhões, por conta de crimes como evasão fiscal, deixando o Brasil com o segundo lugar no ranking de países que mais perdem capital com a evasão fiscal, estando somente atrás dos EUA. Isso mostra que apesar dos esforços do governo para melhorar a jurisdição sobre crimes como lavagem de dinheiro e evasão fiscal, por exemplo, se faz necessário que os mecanismos utilizados pelo governo para supervisionar grandes transferências bancárias também evoluam.

Essa questão da evasão fiscal tem gerado novas discussões, como o projeto de Lei apresentado em 2014, o qual sugere que o tratamento generalista que o Brasil emprega na caracterização dos paraísos fiscais implica em perda de potenciais parceiros econômicos. Atualmente a legislação em vigor é a Lei 9.430/1996, que trata sobre a legislação tributária federal e a partir de seu art. 22 dispõe sobre os países com tributação favorecida. De acordo com essa Lei e seu art. 24, são considerados locais com tributação favorecida, países que não tributem a renda ou tributem com alíquota inferior a 20%, concedam vantagens tributárias a

---

<sup>10</sup> Lopez (2006) se utiliza da análise de Bell (2003), cujo estudo identificou cinco métodos específicos usados para lavar as finanças terroristas. Primeiro, há a escala das operações da Al-Qaeda. A escala de operações da organização foi demonstrada pela descoberta de "um arquipélago de contas bancárias" (p. 105), incluindo contas offshore em Chipre, na Suíça, e várias nações do Caribe e do Pacífico e a alegação de que Bin Laden supostamente pagou US \$ 50 milhões para torna-se sócio de um banco do Sudão, provavelmente para fazer uso das relações entre correspondentes bancários. (BELL apud LOPEZ, 2006 p. 31, tradução do autor).

não residentes e também não cooperem com a troca de informações sobre sociedades, operações econômicas e titularidade de bens ou direitos de bens<sup>11</sup> (BRASIL, 1996). A nova proposta de lei segue as direções da OECD, e defende que para se confirmar que tal jurisdição é paraíso fiscal ou não, se faz necessário que outras conjunturas sejam analisadas, como a cooperação e a transparência. Porém, a OECD não adota em seus critérios a alíquota mínima de tributação, de modo que a aplicação de um tratamento diferenciado para os paraísos fiscais só seria empregado caso eles fossem reconhecidos pela comunidade internacional como tais (OLIVEIRA, 2014).

Atualmente, a legislação já sofreu mudanças, de acordo com a Portaria nº 488 de 2014, emitida pelo Ministério da Fazenda, foi alterada a alíquota mínima de tributação exigida pelo Brasil, ao invés de ser 20% como previsto na Lei 9.430/1996, agora são considerados paraísos fiscais países que empregam alíquotas inferiores a 17%. Deste modo a lista de países considerados paraísos fiscais para o Brasil possui 53 jurisdições. São elas:

Andorra; Anguilla; Antígua e Barbuda; Antilhas Holandesas; Aruba; Comunidade das Bahamas; Bahrein; Barbados; Belize; Ilhas Bermudas; 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; Lebuán; Líbano; Libéria; Liechtenstein; Luxemburgo (no que respeita às sociedades holding regidas, na legislação luxemburguesa, pela Lei de 31 de julho de 1929); Macau; Ilha da Madeira; Maldivas; Malta; Ilha de Man; Ilhas Marshall; Ilhas Maurício; Mônaco; Ilhas Montserrat; Nauru; Ilha Niue; Sultanato de Omã; Panamá; Federação de São Cristóvão e Nevis; Samoa Americana; Samoa Ocidental; San Marino; São Vicente e

---

<sup>11</sup> Art. 24-A. Aplicam-se às operações realizadas em regime fiscal privilegiado as disposições relativas a preços, custos e taxas de juros constantes dos arts. 18 a 22 desta Lei, nas transações entre pessoas físicas ou jurídicas residentes e domiciliadas no País com qualquer pessoa física ou jurídica, ainda que não vinculada, residente ou domiciliada no exterior.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, considera-se regime fiscal privilegiado aquele que apresentar uma ou mais das seguintes características:

I – não tribute a renda ou a tribute à alíquota máxima inferior a 20% (vinte por cento);

II – conceda vantagem de natureza fiscal a pessoa física ou jurídica não residente: a) sem exigência de realização de atividade econômica substantiva no país ou dependência;

b) condicionada ao não exercício de atividade econômica substantiva no país ou dependência;

III – não tribute, ou o faça em alíquota máxima inferior a 20% (vinte por cento), os rendimentos auferidos fora de seu território;

IV – não permita o acesso a informações relativas à composição societária, titularidade de bens ou direitos ou às operações econômicas realizadas. (BRASIL, 1996).

Granadinas; Santa Lúcia; Seychelles; Tonga; Ilhas Turks e Caicos; Vanuatu; Ilhas Virgens Americanas; Ilhas Virgens Britânicas<sup>12</sup>.

A fim de monitorar as transações financeiras para identificar possíveis crimes contra o sistema econômico brasileiro criou-se em 1998, com o decreto Lei nº 9.613, o qual trata sobre os crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, também é criado o Conselho de Atividades Financeiras (COAF), que está vinculado ao Ministério da Fazenda. O COAF é a Unidade de Inteligência Financeira (UIF) brasileira, criada a partir do artigo 14 da Lei de Lavagem, cuja finalidade é

[...] 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 (BRASIL, 1998).

O Conselho entende que é sua principal tarefa promover um trabalho conjunto com os demais órgãos governamentais brasileiros e internacionais, a fim de auxiliar na implementação de políticas voltadas ao combate da lavagem de dinheiro. Deste modo, sua principal função é reunir informações econômicas e financeiras que estejam conectadas com crimes de lavagem de dinheiro. Sendo assim, o COAF é uma unidade de coordenação, cooperação e troca de informações para que possa existir uma resposta eficiente do governo quanto aos crimes relacionados à lavagem de bens, direitos e valores. (BARROS, 2004). Entretanto, vale ressaltar que a lei, em sua versão original de 1998, prevê entre as atribuições do COAF, o combate ao financiamento terrorista, o que só seria implementado com a Lei complementar nº 105/2001, a qual daria às autoridades competentes autorização para a quebra de sigilo bancário em diversos casos, entre eles terrorismo, lavagem de dinheiro, crimes contra o sistema financeiro nacional, contrabando, entre outros (FERREIRA, 2012).

A lei brasileira vem se aperfeiçoando quando se trata do financiamento terrorista, em 2003 uma emenda constitucional à Lei nº 9.613, na qual de acordo com o art. 14 § 3º “a COAF poderá requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas” (BRASIL, 2003).

No que se refere à atuação do COAF, frente ao cenário internacional, em especial a tríplice fronteira, o conselho tem atuado de forma positiva em conjunto com o governo paraguaio, para monitorar as remessas internacionais de dinheiro, está sendo

---

<sup>12</sup> Essa lista pode ser visualizada no site da Receita Federal. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2002/agosto/receita-divulga-lista-com-53-paraisos-fiscais>> Acesso em 28 jul. 2015.

considerada uma tarefa difícil, por causa do grande número de casas de câmbio e instituições financeiras presentes na região. Além disso, também tem trabalhado com a ONU para acompanhar instituições financeiras, em locais que possam estar conectados com o terrorismo.

Desse modo, é possível notar o reconhecimento norte americano frente ao trabalho do COAF, ainda mais porque o órgão fez críticas à legislação brasileira sobre a não tipificação do terrorismo como crime no código penal nacional (FERREIRA, 2012). Essa questão da tipificação dos crimes de terror no código penal nacional tem gerado polêmica, atualmente existem dois projetos de lei que tratam sobre o caso, o PLS 499/2013 e o PLS 236/2012. A PSL 499/2013, trata diretamente do crime de terrorismo, entretanto a definição utilizada para descrever este crime vem causando desaprovação da comunidade em geral e também da OAB: “Art. 2º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à vida, à integridade física, à saúde ou à privação da liberdade” (OLIVEIRA, 2014).

Além disso, este projeto também trata do financiamento ao terror, com a intenção de implementar a Convenção Internacional para a supressão do financiamento ao terrorismo, estabelecida em 1999 pelo Conselho de Segurança da ONU e promulgada pelo Brasil em 2005. O art. 3 trata como crime de financiamento qualquer atividade que esteja relacionada a:

Oferecer, obter guardar, manter em depósito, investir ou contribuir de qualquer modo para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro com a finalidade de financiar, custear ou promover prática de terrorismo, ainda que os atos relativos a estes não venham a ser executados” (PLS 499, 2013).

A maioria das críticas a essa proposta está centralizada na afirmação de que não há motivo para se promover a tipificação através de lei específica, já que no projeto do novo Código Penal (PLS 236/2011) está sendo estudada a inclusão do crime de terrorismo. Além disso, a OAB afirma que essa proposta foi às pressas e burlando procedimentos e buscando criminalizar os movimentos sociais (OLIVEIRA, 2014).

Portanto, por ainda não possuir uma legislação contra o financiamento ao terror o Brasil poderá sofrer sanções internacionais. Segundo afirmações do presidente do COAF, Antônio Gustavo Rodrigues, feita à revista Carta Capital (2015), o país poderia até entrar para a lista negra do GAFI ou ser expulso das organizações que lutam contra esse crime, o que poderia ser classificado, segundo ele, como um constrangimento diplomático, já que o

país estaria vinculado à mesma lista na qual constam países como Irã e Coréia do Norte, o que poderia vir a acarretar perdas nas transações financeiras internacionais para o Brasil. O presidente do COAF, também afirma que a maior dificuldade não se encontra em punir o financiamento ao terror propriamente dito, pois é muito comum que esse crime esteja relacionado a outros delitos, como já vimos crimes de lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e contrabando. A questão de existir uma legislação mais específica faz parte de uma ideia muito mais delicada, já visa coibir todas as fontes de capital dessas organizações, segundo ele, “O financiamento do terrorismo é uma ideia mais sutil. Inclui, por exemplo, pagar um almoço para um terrorista”.

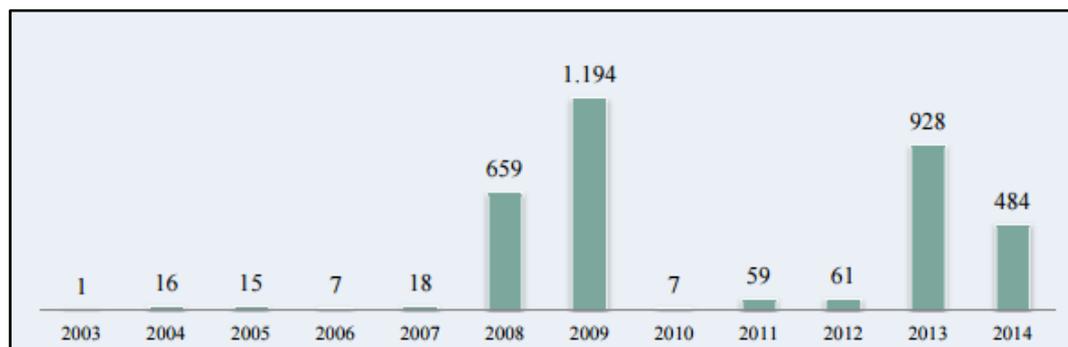
Apesar desse fato, o relatório de avaliação à prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento terrorista (GAFI, 2010) apresentou algumas críticas ao país, nesse consta que apesar do COAF e BACEN terem um bom sistema de coleta de dados é necessário que melhorar os mecanismos de atuação de outros setores superiores, no sentido de que não há mecanismos suficientes para coletar informações sobre número de inquéritos, denúncias e condenações sobre lavagem de dinheiro. De modo que, o trabalho do COAF fica debilitado por essas questões e também pela falta de características legais como, o fato dessa UIF não possuir poderes de fiscalização, inibe a implementação das Recomendações 23 e 29<sup>13</sup> e afeta negativamente a capacidade da unidade de supervisionar as transações financeiras. Apesar disso, o trabalho do COAF tem sido elogiado nos relatórios no que se refere ao seu trabalho como fiscalizador das operações suspeitas dos setores sob sua regulamentação (GAFI, 2010).

Em contrapartida no relatório de atividades (2014), no qual o COAF divulgou seus principais resultados na fiscalização de crimes financeiros ocorridos em 2014. Segundo esse relatório somente em 2014 foram bloqueados cerca de R\$ 484 milhões. Parte significativa dos bloqueios realizados em 2014 abrangeu recursos de pessoas investigadas em operações do Departamento de Polícia Federal, Ministério Público Federal e Estadual e Polícias Civis, como Operação Sustenido, Operação Ararath, Operação Trevo e Operação Lava Jato. O gráfico a seguir compara os valores de bloqueados desde 2003 até 2014.

#### Gráfico 2- Bloqueio de valores pela COAF - Ano a ano (R\$ milhões).

---

<sup>13</sup> Recomendação 23: Melhorias na legislação, supervisão e monitoramento; Recomendação 29: Aumentar o poder das instituições supervisoras e suas áreas de atuação. (FATF-GAFI, pg. 21, 2010)



Fonte: COAF, 2014.

Ainda segundo o relatório, a COAF tem ampliado o seu envolvimento com entidades de órgãos internacionais, como por exemplo, cooperação com o Grupo de Peritos em Lavagem de Dinheiro da Unidade Antilavagem de Dinheiro da Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas (CICAD), ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA) e colaborou com o Banco Central do Brasil nas atividades de assuntos financeiros, participando dos trabalhos realizados pela Comissão de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo. Além disso, o COAF deu continuidade aos trabalhos de colaboração e assistência técnica com outras UIF que estão em fase inicial de funcionamento, por isso, o COAF recebeu visitas de delegações das UIF Cabo Verde, Equador e Rússia. Também participou dos Grupos de Trabalho Operacional e de Assistência à criação de novas UIF, nesse atuou como tutor das candidaturas das UIF de Cabo Verde e Cuba ao ingresso no Grupo de Egmont (COAF, 2014).

Contudo, fica evidente que o Brasil ainda não cumpriu todas as nove recomendações do FATF-GAFI, dentre os quatro quesitos não cumpridos encontram-se: a não efetividade das categorias que envolvem as atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD)<sup>14</sup>, pois esses não são obrigados pela lei brasileira a identificar seus beneficiários, obter informações sobre a finalidade das relações de negócios e confirmar se seus clientes estão agindo em nome de terceiros, de modo que não estão sujeitas às leis sobre lavagem de dinheiro e às recomendações de combate ao financiamento do terror.

Apesar do não cumprimento de algumas recomendações o relatório afirma que o Brasil desenvolveu esse segmento de forma significativa na prevenção dos crimes de

<sup>14</sup> Profissionais como: advogados, tabeliões, contadores, corretores de imóveis de pessoas físicas, prestadores de serviços, comerciantes de metais e pedras preciosas e consultoria a empresas. (GAFI, 2010)

lavagem de dinheiro, principalmente por causa da implementação do sistema de Varas Federais Especializadas que possuem procuradores e juízes federais especializados em crimes financeiros. Ainda de acordo com a análise do GAFI, as principais fontes de crime no país são a corrupção e crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, incluindo fraude e evasão de divisas, sendo que os locais de maiores riscos são as regiões de fronteira e a economia informal.

Já o sistema financeiro formal tem, nas áreas de câmbio e operações bancárias privadas (ou *private banking*), os maiores riscos de acontecer crimes de lavagem de dinheiro. Apesar do crime de lavagem de dinheiro encontrar-se de acordo com as exigências internacionais, o número de delitos ainda é considerado baixo. Deste modo, as principais recomendações feitas ao Brasil, incluem a criminalização do financiamento terrorista; melhorias na efetivação das leis relacionadas à lavagem de dinheiro; responsabilização das pessoas jurídicas que lavam o dinheiro ou financiam o terrorismo; implementação de leis e de procedimentos eficazes para a aplicação de medidas de bloqueio em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNUs); aumento da fiscalização de instituições financeiras não bancárias (GAFI, 2010).

A maior crítica feita ao Brasil por essa instituição é referente à não criminalização do financiamento ao terrorismo, como pode ser visto na Recomendação Especial II<sup>15</sup>, pois no país o financiamento ao terror não é visto como um crime autônomo, mesmo estando geralmente relacionado a outros crimes acessórios. Sendo que o financiamento de atos terroristas é tratado de forma muito limitada nos artigos 20 e 24 da Lei 7170/1983<sup>16</sup>, vista ainda como um resquício do período militar vivido no Brasil, a lei teve como objetivo original impedir a derrubada violenta de governos, de modo que essa não cobre a maioria das atividades relacionadas a atividades de financiamento do terrorismo, já que o financiamento do terrorismo, de modo individual, não é caracterizado pela lei. Ainda é

---

<sup>15</sup> Recomendação II: Crimes de Lavagem de dinheiro: elemento mental e responsabilidade corporativa (FATF-GAFI, pg. 14, 2010)

<sup>16</sup> Lei 7170/1983: Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. “Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas./ Art. 24 - Constituir, integrar ou manter organização ilegal de tipo militar, de qualquer forma ou natureza armada ou não, com ou sem fardamento, com finalidade combativa. Pena: reclusão, de 2 a 8 anos.”

ressaltado no relatório que no país nunca houve nenhuma acusação ou condenação por financiamento terrorista (GAFI, 2010).

Em comparação às recomendações do GAFI para os outros países membros da tríplice fronteira, a Argentina ainda possui uma legislação falha quando referente à criminalização da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo, de modo que para exterminar as falhas o GAFI recomenda que o país melhore a legislação que criminaliza a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, através do confisco de fundos ligados à lavagem de dinheiro e também através da identificação e bloqueio de recursos ligados ao terrorismo. Além disso, a organização sugere que se aumente a transparência financeira afim de, garantir uma maior eficácia e poder para a Unidade de Inteligência Financeira. Já com relação ao Paraguai, o GAFI pronunciou-se de forma positiva quanto às medidas utilizadas por esse país, principalmente em relação à medida de lei que proíbe contas anônimas. Porém ainda há falhas quanto à prevenção da lavagem de dinheiro e ao financiamento terrorista, de modo que ainda falta estabelecer mecanismos apropriados para identificar, bloquear e confiscar os recursos dos terroristas (GAFI, 2010).

Um marco importante para a política internacional brasileira foi o reconhecimento da comunidade internacional frente ao trabalho que o país estava desenvolvendo no continente sul americano, para efetivar a criação do Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT), que está relacionado ao GAFI (FERREIRA, 2012). O grupo foi criado no ano 2000, e é composto por 16 membros de todo o continente americano, sua função primordial é a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro e também ao financiamento terrorista.

### **3. OS PARAÍDOS FISCAIS DENTRO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Para conseguir realizar suas ações, os grupos terroristas precisam achar meios de financiar suas atividades. Embora o principal objetivo dos grupos terroristas não envolva questões financeiras, o apoio financeiro é fundamental para a realização de suas atividades. Nesse sentido, o GAFI definiu o financiamento terrorista como qualquer ação que possa ser caracterizada como assistência econômica a elementos ou grupos terroristas.

O financiamento aos grupos terroristas já é uma questão securitizada antes mesmo dos ataques de 11 de Setembro nos Estados Unidos. De modo que, a comunidade internacional,

principalmente a ONU, já mostrava preocupação com essa questão, de modo que, em 1999, foi criada a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, a qual estipula que:

Artigo 2. [...]

° 1 - Comete uma infração, nos termos da presente Convenção, quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilegal e deliberadamente, fornecer ou reunir fundos com a intenção de serem utilizados ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente, tendo em vista a prática: a) De um ato que constitua uma infração compreendida no âmbito de um dos tratados enumerados no anexo e tal como aí definida; ou

b) De qualquer outro ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato.

O estudo sobre segurança deixou de ser pensado apenas como defesa ou guerra, e a agenda internacional de segurança passou a incluir não apenas o setor militar, mas também políticas, econômicas, sociais e ambientais. Nesse sentido, surgiu a necessidade de se analisar como que entidades criminosas espalhadas pelo mundo conseguem se financiar, e, portanto, surge também a necessidade de se combater essa prática.

Deste modo, esse capítulo irá analisar as tentativas de harmonizar as normas de combate ao financiamento terrorista, explorando principalmente o papel de organizações com alcance mundial, como a OCDE, GAFI e *Tax Justice Network*. Para isso será discorrido sobre como a cooperação internacional e a interdependência estão envolvidas nesse processo.

### 3.1 INTERDEPENDÊNCIA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O debate sobre a legitimidade dos paraísos fiscais e as consequências da existência de tal regime tributário têm sido amplamente discutido nas organizações internacionais e também internamente nos países, através da criação de legislações internas de combate a essa prática e também o crescente surgimento de instituições não governamentais que atuam nesse sentido. Porém, mesmo assim, ainda é um mistério mensurar de forma exata quanto de dinheiro é depositado nessas economias. As consequências não só econômicas, mas também sociais causadas pelas transferências ilícitas, tais como manutenções do crime organizado, corrupção e financiamento terrorista interferem

na vida da sociedade como um todo, apesar de muitas vezes não percebermos tais consequências.

Esse cenário internacional torna propício o surgimento do movimento de cooperação entre os Estados e organizações, que visavam à regulamentação ou combate à essas práticas, por meio, principalmente, de processos de negociação, sanções e coordenação política. Nesse cenário, onde o estudo da Economia Política Internacional é fundamental para entender o problema, pois ela é vista como o casamento entre duas disciplinas: a área da economia e a área da política, integrando os estudos de mercado e as análises políticas a um único campo de estudo (COHEN, 2008).

O contexto de liberalização gradual das barreiras comerciais, aumentando a competição e interdependência entre países, em particular entre as democracias industrializadas, segundo Cohen (2008), foi promovido, em grande parte, pelas políticas liberais dos Estados Unidos e guiou-se pelo recém-criado GATT e FMI. Primeiramente esse fenômeno de liberalização ocorreu de forma mais lenta, depois com mais velocidade, fazendo com que as tarifas caíssem e a convertibilidade das moedas fosse restaurada, causando assim, um crescimento rápido do comércio mundial frente à capacidade de produção, gerando uma maior abertura e dependência mútua. É desta forma que os fluxos financeiros e os mercados *offshore* começam a crescer, a partir do final dos anos 1950 em diante. Esse cenário irá seguir até 1970, pois com o choque do petróleo e o fim de Bretton Woods, atrelados a taxas de câmbio e uma nova era de crescimento mais lento e maior estagflação, fizeram com que o protecionismo surgisse novamente como alternativa aos países para escapar das consequências da crise (COHEN, 2008).

A conjuntura da cooperação internacional pode ser vista como um processo no qual a coordenação política faz com que os Estados ajustem seu comportamento às expectativas dos demais Estados. Mesmo nos casos em que, a princípio, não haveria uma tendência de cooperação, os atores buscam influenciar as atitudes dos outros atores, por meio de negociações, sanções e barganhas, de modo que, esses atores, apesar de continuarem a buscar seus próprios objetivos, agora o fazem a fim de adquirir benefícios para todos os envolvidos, mesmo que esses sejam alcançados em diferentes níveis e, portanto, de forma desigual (PRATES 2013).

Desta maneira, não se pode negar que, cada vez mais, o modo como os Estados se relacionam e se conectam impacta na maneira como percebemos atualmente a soberania.

O conceito de soberania, no qual nos espelhamos hoje é uma herança dos ideais que surgiram na Revolução Francesa e pode ser considerado uma evolução do conceito de soberania que se tinha nessa época Absolutista, de poder supremo, exclusivo, inabalável, inquestionável e ilimitado do Monarca. No sistema de estado westifaliano o conceito de soberania é fundamental. Porém, a soberania pode ser entendida como a não subordinação do Estado a outros e que esse tem “poder irrestrito” para exercer dentro do seu próprio território, sem prejudicar o direito internacional (NYE, 2009).

Porém Nye (2009), em seu livro “*Cooperação e conflito nas relações internacionais*”, ressalta, que a soberania, apesar de partir do princípio de que um Estado possui controle absoluto dentro do seu território, afirma que isso seria na verdade um controle exercido em diferentes graus, pois até mesmo governos considerados populares raramente possuem controle absoluto sob suas jurisdições. Sendo assim, uma das razões para isso é que interdependência, principalmente a que ocorre na esfera econômica, é um dos fatores que possui grande influência na soberania de um Estado.

Assim, é cada vez mais constante que as políticas internacionais de diferentes Estados possuam influência sobre a tomada de decisão dos demais. O fenômeno da interdependência não se configura uma ameaça à soberania. Essa aparente restrição da liberdade de ação do Estado, é o que Keohane e Nye (2001) chamam de *soberania operacional* uma vez que os Estados concordam em restringir a sua capacidade de ação para poder influenciar nas políticas dos demais Estados, sendo ela então usada como um mecanismo de negociação na política internacional. Desse modo, os atores sacrificam o seu controle sobre eventos que ocorrem internamente, ou seja, no âmbito nacional, para que assim eles obtenham influência sobre os eventos que ocorrem dentro dos demais Estados, pode-se citar como exemplo, políticas internacionais de controle ao tráfico de drogas, migrações e crime organizado, além de outras.

Nesse contexto, as relações transnacionais aumentaram a sensibilidade das sociedades em relação umas as outras, alterando o relacionamento entre os governos. Segundo Keohane e Nye (2001) existem cinco efeitos do aumento dessas interações no sistema internacional, são eles: a mudança de atitude dos atores; o pluralismo internacional; o aumento das restrições de ações sobre os Estados através da dependência e interdependência; a ampliação da habilidade de certos governos influenciarem outros; e a emergência de atores autônomos com políticas externas privadas que podem influenciar nas

políticas de Estado, sendo que isso depende da presença de organizações transnacionais. Sendo assim, as relações transnacionais fazem os Estados ficarem um pouco mais dependentes de forças que eles não podem controlar totalmente, de modo que eles serão menos imparciais e, portanto, necessitam de novos instrumentos de influência, como as organizações internacionais.

Embora, segundo teóricos liberais, a interdependência pode ser definida como um meio para se alcançar a paz e a cooperação, porém, Nye (2009) afirma que a interdependência não é algo tão simples, pois, para ele, a interdependência refere-se à dependência mútua entre os atores, o que pode vir a trazer benefícios ou custos e que às vezes pode vir acompanhada de atrito e conflito.

No atual âmbito da política mundial a interdependência pode ser vista como “situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países advindos de intercâmbios internacionais, como fluxo de dinheiro, bens, pessoas e informações entre as fronteiras” (KEOHANE; NYE, 2001.p 88).

Deste modo, atualmente as relações internacionais são caracterizadas por uma crescente troca de informações entre os indivíduos, empresas e instituições, causando assim mudanças nas relações políticas internas e externas. Então, pode-se dizer que a interdependência pode ser originária de fenômenos materiais (naturais) ou sociais (econômicos, políticos ou perceptivos). Como o foco deste trabalho está em torno dos fatores econômicos, pode-se dizer que a interdependência econômica é bastante semelhante à interdependência militar, como pode ser visto nas palavras do autor:

De maneira geral, a interdependência econômica é semelhante à interdependência militar, em que é o estofa da política internacional tradicional e tem alto grau de origem social, especialmente perceptiva. A interdependência econômica envolve escolhas sobre valores e custos. (NYE, 2009, p. 251)

Por isso, é importante analisar os custos e benefícios da interdependência. Nye (2009) afirma que os ganhos de uma política podem ser quantificados a partir de *soma zero*, que ocorre quando a perda de um ator representa o ganho do outro, sendo o contrário também válido. Já em casos quando o resultado é *diferente de zero*, podemos ter um resultado *negativo* e um *positivo*, nesse sentido, quando se é obtido um resultado *positivo*, isso significa que ambos os atores tiveram ganhos, em contrapartida quando o resultado é *negativo* significa que ambos perderam com essa política. No que se refere aos custos

causados pela interdependência há dois quesitos a serem analisados: a *sensibilidade* que se refere à quantidade e ao ritmo dos efeitos dependência; e a *vulnerabilidade* relacionada ao custo relativo da mudança de estrutura do sistema interdependente, de modo que um país menos vulnerável não é necessariamente o menos sensível.

Muitos atores adeptos da teoria liberal das relações internacionais acreditam que a globalização, como subconjunto da interdependência, causa uma maior interdependência, de modo que, por causa disso, a cooperação substituirá a competição no sistema internacional, pois ela gerará mais benefícios conjuntos, encorajando assim, a cooperação internacional. Apesar disso, Nye (2009) faz uma observação de que a interdependência afeta as políticas internas de diferentes maneiras, uma vez que, quando ela é empregada, a distinção entre o que seria assunto interno ou externo de um país pode tornar-se nebuloso.

Isso porque, de acordo com o autor Nye (2009), mesmo que a interdependência gere benefícios conjuntos que encorajariam a cooperação, esse fenômeno também pode ser usado como uma arma, já que, em alguns casos, os Estados estão mais interessados nos ganhos relativos de seus rivais do que com os ganhos absoluto deles mesmos, isso pode ser visto principalmente na política econômica. Portanto, esse processo impacta em todos os setores da sociedade em geral principalmente no avanço de transformações na política, na economia, na cultura e na sociedade.

Nye (2009) ainda afirma que:

Embora a globalização venha acontecendo há séculos sua modalidade contemporânea é mais rápida e mais intensa o que torna mais importante as relações entre diferentes redes que são cada vez mais e seus efeitos cada vez mais imprevisíveis. (NYE, 2009 p.247)

A globalização é definida como uma rede mundial de interdependência, mas isso não significa que ela represente uma universalidade, pois como afirma Nye (2009), um mercado mundial globalizado significa um fluxo livre de mercadorias, pessoas e capitais, onde se tem taxas de juros semelhantes. Muito embora a globalização tenha tornado as fronteiras nacionais mais flexíveis, isso não diminui a importância delas no cenário internacional.

Desta maneira, o processo de globalização possui diversas dimensões. Em termos econômicos, a globalização representa uma nova fase do sistema capitalista na qual influencia mudanças na abertura de novos mercados, o que vem acontecendo com mais intensidade desde a década de 70, que teve como consequências a permeabilidade das

fronteiras econômicas e, conseqüentemente, a globalização das bases tributárias e diminuição do papel do Estado como regulador econômico. Assim, o Estado passa a ter menos controle sobre as escolhas econômicas de seus cidadãos, de modo que com a globalização, os Estados acabam competindo para atrair contribuintes (MASON, 2008).

Pode-se dizer que o processo de globalização atua de modo que o papel do Estado sofra transformações. Como resultado dessa transformação houve uma potencialização da concorrência fiscal, o que pode vir a ter como efeito o decréscimo dos gastos governamentais desnecessários, pois limita a capacidade do governo de aumentar impostos, uma vez que, para atrair mais investimentos, o governo deveria diminuir impostos (MASON, 2008).

Toda essa integração torna as redes internacionais cada vez mais complexas e rápidas, de forma que seus efeitos também se tornam imprevisíveis. Portanto, a globalização vem acompanhada por uma incerteza constante, pois sempre haverá uma competição, onde, de um lado, estarão a complexidade e a incerteza, cada vez maiores, e de outro, encontraremos os esforços por parte dos governos e corporações para manipular esses sistemas interligados. (NYE, 2009).

Considerando o alto grau de interdependência em que vivemos atualmente se fazer necessário que tenhamos normas de harmonização de jurisdições, que promovem a harmonização tributária e transparência bancária. Além disso, considerando que a origem dos fundos de financiamento a atividades terroristas o GAFI define padrões normativos para o combate ao financiamento do terrorismo (GAFI, 2010). Por isso torna-se importante estudarmos como os regimes internacionais inseridos nesse contexto atuam e se os regimes existentes são eficazes no que se propõem. De que outra forma é possível combater práticas ilícitas e danosas como a evasão fiscal e a lavagem de dinheiro sem prejudicar os fluxos econômicos internacionais.

### 3.2 REGIMES INTERNACIONAIS

Os regimes são resultado da negociação entre os atores em setores nos quais eles possuem interesse comum na cooperação. Segundo Keohane (1982), essa cooperação é de adesão voluntária e benéfica para os participantes, pois, caso não fosse, os atores não optariam por participar. Ainda segundo o autor, a função dos regimes é criar um conjunto de

regras e práticas com a finalidade de coordenar o comportamento dos autores quando não há uma autoridade para impor essas regras.

Desta forma, os regimes criariam um ambiente estável, que reduziria os custos de transação e incerteza gerados por acordos, aumentando seus benefícios. Assim, os regimes auxiliariam na realização de tratados mutuamente benéficos, aumentando o grau de cooperação na política internacional. Entretanto, da mesma forma que os regimes podem beneficiar seus participantes, esses também podem impor custos aos atores que não aderem, chamados de *outsiders*, criando um meio de coação à adesão (KEOHANE, 1982). Essa coação acontece por meio da imposição de padrões aos que optam por aderir ao regime, através da proibição ou sanções à negociação com *outsiders*. Esses regimes, segundo a definição de Keohane (1982), são orientados para o controle (*control-oriented*), de modo que esse regime orientado para o controle normalmente é utilizado para combater práticas predatórias. É nesse sistema que se baseia grande parte dos regimes internacionais de combate aos paraísos fiscais, cujo objetivo é reduzir a quantidade desses locais impondo restrições e custos aos atores.

Nesse cenário de interdependência crescente após a Segunda Guerra Mundial, tratados comerciais e a criação de organizações internacionais que facilitem a cooperação tornam-se inevitáveis. Instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e a OCDE foram criadas para reforçar as políticas de governos que visavam o rápido crescimento das relações transnacionais estatais, mas também privadas já que elas funcionam como institutos que auxiliam os governos, com informações necessárias para a tomada de decisões e no processo de cooperação, entretanto elas não possuem o poder de tomar essas decisões por si próprias ou de impor que os Estados sigam as suas sugestões, pois

As organizações não agem como um governo mundial incipiente, por duas razões. Em primeiro lugar a soberania dos estados membros é protegida na carta da maioria das organizações internacionais. O artigo 22 da Carta da Organização das Nações Unidas explica: “Nada na Carta deve autorizar as Nações Unidas a intervir em questões dentro da jurisdição interna.” Em outras palavras a organização não é um esforço para substituir as nações-estados (NYE, 2009 p. 209).

Embora as organizações internacionais e instituições privadas não possam impor a cooperação ou a aceitação de acordos, o grau de interdependência econômica em que vivemos atualmente não permite que os Estados Nacionais se isolem por completo do sistema internacional, pois o custo desse isolamento seria muito alto. Desta maneira a

globalização, que na segunda metade do século XX sofreu uma grande expansão, cria os meios para a cooperação entre os governos de modo que eles precisam aceitar que algumas nações terão o poder de influenciar suas políticas nacionais internas.

No âmbito fiscal, as organizações governamentais e não governamentais atuam de forma muito expressiva na busca por um sistema tributário justo e não prejudicial e também no combate aos paraísos fiscais e lavagem de dinheiro como modo, não somente de financiamento terrorista, mas também como crimes fiscais. Segundo consta no Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo do Banco Mundial (2005), a ONU desempenhou um papel muito importante, principalmente no início das discussões sobre o financiamento terrorista e a lavagem de dinheiro. Preocupada com a intensificação do narcotráfico e do crescente montante de capitais relacionados a essa atividade que estavam entrando no sistema bancário, a ONU, criou o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional das Drogas (UNDCP), que mais tarde resultaria na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas ou Convenção de Viena (1988). Embora não use termos como, lavagem de dinheiro ou embranquecimento de capitais, a Convenção define o conceito e aconselha os países a criminalizar essa atividade.

Em 1999, a ONU aprovou a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, que impõe aos Estados ratificantes a criminalização do terrorismo, das organizações terroristas e dos atos terroristas. Segundo a Convenção, é considerado crime qualquer pessoa fornecer ou recolher fundos com a intenção de que os fundos sejam utilizados para a execução de qualquer ato de terrorismo (BANCO MUNDIAL, 2005).

Com a intenção de aumentar os esforços internacionais contra a lavagem de dinheiro, a ONU adaptou a Convenção Internacional contra a Criminalidade Organizada Transnacional (2000) ou como também é conhecida, Convenção de Palermo, para que tratasse do assunto. Deste modo consta na Convenção a criminalização do branqueamento de capitais, estabelece regimes de regulamentação para detectar todas as formas de lavagem de dinheiro (incluindo medidas de identificação do cliente, conservação de documentos e comunicação de operações suspeitas), incentiva a cooperação internacional e a troca de informações entre autoridades a nível nacional e internacional, e considera a criação de uma unidade de informação financeira para recolher, analisar e disseminar essas informações. A

Convenção de Palermo é considerada muito importante, pois as suas disposições adotam a mesma estratégia previamente definida pelo GAFI nas suas recomendações sobre lavagem de dinheiro (BANCO MUNDIAL, 2005).

Com um cenário internacional de crescente preocupação com os casos transnacionais de lavagem de dinheiro e financiamento terrorista, surge, em 1995, o Grupo Egmont. Esse grupo é formado pelas Unidades de Informação Financeira (UIF)<sup>17</sup> e tem como objetivo ser um fórum no qual as UIFs possam ampliar a troca de informações financeiras, aumentar sua especialização e a capacidade de seus funcionários, promover melhorias na comunicação entre as UIFs e ajudar a criar UIFs no mundo inteiro. Em adição a isso, desde 2004, o Grupo Egmont também possui como objetivo analisar as informações financeiras referentes ao financiamento terrorista. Atualmente o grupo é integrado por 94 jurisdições, incluindo o Brasil, representado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). É válido ressaltar que o Grupo Egmont não é uma organização e sim um organismo informal e independente que trabalha diretamente em cooperação com o GAFI (GRUPO EGMONT, 2015).

O importante marco da cooperação em matéria fiscal veio, principalmente, com a percepção do impacto que os paraísos fiscais tinham no sistema financeiro global, por isso, foi criada a OCDE em 1948 (PALAN, 1998 apud AFFONSO, et al., 2014). Além disso, a crescente onda de liberalização dos mercados e a globalização econômica fizeram com que a estipulação de regras internacionais para a concorrência fiscal, transparência, intercâmbio de informações a fim de se encontrar alternativas para as práticas desleais de comércio, financiamento terrorista, lavagem de dinheiro e uso crescente dos paraísos fiscais começasse a ser debatida.

A OCDE é uma organização internacional composta atualmente por 34 países membros, que não inclui o Brasil. Ela deriva da criação da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE) criada em 1948 para auxiliar na execução do Plano Marshall, a OECE se transformou em OCDE em 1960 quando Canadá e os EUA assinaram a nova Convenção da OCDE, deste modo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico nasceu oficialmente em 30 de setembro de 1961, quando a Convenção entrou em

---

<sup>17</sup> Unidades de Informação Financeira é uma agência nacional central responsável para receber (e, se permitido, requerer), analisar e transmitir às autoridades competentes informações financeiras: (i) respeitantes a produtos suspeitos do crime e ao potencial financiamento do terrorismo, ou (ii) exigidas pela legislação nacional para combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. (BANCO MUNDIAL, 2015, p. 40).

vigor. O trabalho de OCDE tem como base monitorar a evolução econômica no mundo, de modo que os objetivos principais da organização são: apoiar, o crescimento econômico, desenvolver as taxas de emprego, elevar o nível da renda, contribuir para a manutenção da estabilidade econômico-financeira, prestar auxílio para o desenvolvimento econômico dos demais países e auxiliar no crescimento do mercado internacional (OCDE, 2015).

Nesse sentido, a organização é responsável por estudos como Grupo de Trabalho sobre Suborno, que monitora a implementação pelos países signatários da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, além disso, também há atuação na área de cooperação internacional através da assinatura de acordos, normas e recomendações, como, por exemplo, sobre o regime de créditos à exportação, ou no tratamento dos movimentos de capitais, na aplicação de tratados bilaterais em matéria de tributação, e também criar orientações, tais como, sobre a governança corporativa ou práticas ambientais (OCDE, 2015).

Segundo o relatório *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (1998) a OCDE, considera que jurisdições com alíquotas de tributação baixas são uma ameaça ao atual sistema econômico – financeiro. Na área de tributação a organização atua em diversas frentes, tais como, na troca de informações, políticas públicas e fiscais, tributação e crime, tratados sobre tributação, *transfer pricing*, entre outros. Sendo assim, a organização utiliza-se de três modelos para classificar a concorrência fiscal internacional:

- 1) o “*low tax system*”, quando as alíquotas efetivas são objetivamente inferiores àquelas de outros Estados, mas sem caracterizar algo fortemente prejudicial;
- 2) o “*preferential tax system*”, quando o regime tributário em vigor se utiliza de alíquotas muito reduzidas ou nulas;
- 3) E o modelo que contém os países que possuem realmente tributação favorecida, que são os paraísos fiscais.

Dessa maneira nesse sistema da OCDE, os dois últimos modelos são considerados típicos de concorrência fiscal prejudicial (TORRES apud MASON, 2008). A primeira vez que a OCDE divulgou um relatório sobre concorrência tributária prejudicial foi em 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, que é considerado uma análise pioneira sobre as práticas tributárias predatórias. De acordo com ele, a concorrência fiscal prejudicial possui algumas características que devem ser identificadas a fim, de se reconhecer tal jurisdição. Entre essas encontram-se:

- nenhuma ou apenas uma tributação nominal (normalmente essa taxa é muito baixa ou é zero) sobre o rendimento, é o ponto de partida para classificar uma jurisdição como um paraíso fiscal;
- se há a delimitação de regimes, ou seja, se o regime fiscal preferencial é totalmente ou parcialmente isolado na economia doméstica, neste caso, o regime pode excluir contribuintes residentes ou as empresas que se utilizam desse regime podem ser proibidas de operar no mercado doméstico; necessita-se identificar se tais benefícios são normalmente concedidos somente a não residentes ou se são aplicados a transações que envolvem, de alguma forma, não residentes;
- falta de intercâmbio de informação, normalmente os paraísos fiscais têm que promulgar leis ou práticas administrativas para que empresas e indivíduos possam se beneficiar de regras de sigilo;
- se há concessão de vantagens que não incidem sobre a política fiscal nacional;
- em caso de a determinação do lucro de um grupo multinacional não se enquadrar nos princípios internacionais, principalmente nos métodos sugeridos pela OCDE.

Ainda constam no relatório recomendações que visam incentivar a cooperação internacional entre os Estados Membros e os demais. Essas recomendações estão divididas em três diferentes grupos: O primeiro deles faz recomendações que dizem respeito à legislação e práticas internas:

1. Recomendação para que os países controlem as corporações estrangeiras (CFC);
2. Para que os países adotem medidas de controle sobre os fundos de investimento estrangeiro;
3. Recomendação relativa à limitação da isenção de participação e outros sistemas de isenção de renda estrangeiro no contexto de concorrência fiscal prejudicial, no sentido de que os países eliminem a dupla tributação dos rendimentos de fonte estrangeira e restrinjam esse tipo de rendimento;
4. Que os países realizem mais troquem mais informações sobre as transações internacionais e operações estrangeiras;
5. Publicação de decisões administrativas relativas à posição específica de um contribuinte
6. Recomendação de que os países sigam princípios estabelecidos, em 1995, pela OCDE sobre Preços de Transferência
7. Acesso à informação bancária com vista a eliminar impedimentos para o acesso a essa informação por parte das autoridades fiscais; (OCDE, 1998).

O segundo grupo de recomendações é sobre as convenções internacionais e incluem questões como:

8. Utilização mais intensa e eficaz do intercâmbio de informações;
9. Recomendação para que os países considerem a inclusão de convenções fiscais com vista a restringir o direito a benefícios para não residentes que possam vir a realizar práticas fiscais nocivas e que o Modelo de Convenção Fiscal seja modificado para incluir tais disposições.
10. Recomendação para modificar as normas domésticas antiabusivas, a fim de remover qualquer ambiguidade e incerteza que possam vir a ter em relação aos tratados fiscais internacionais;
11. Preparação de uma lista de exclusões específicas de benefícios de impostos encontrados em tratados internacionais para ser utilizada em futuros tratados;
12. Denúncia de tratados já existentes e a não negociação com paraísos fiscais;
13. Recomendação para que haja de programas de fiscalização coordenados (joint auditorias; programas de treinamento coordenados) pelas autoridades tributárias;
14. Assistência mútua para que a recuperação de valores tributários que estejam no exterior; (OCDE, 1998).

Por fim, o último grupo de recomendações dá ênfase à ampliação da cooperação internacional, sendo que essas são as cinco últimas recomendações presentes no relatório:

15. Adoção dos países membros de diretrizes sobre regimes fiscais preferenciais prejudiciais estabelecidos e criação de um fórum para implementar as orientações e outras recomendações;
16. Criação de uma lista de paraísos fiscais pelo Fórum;
17. Criação de medidas que garantam que os países que possuem laços com paraísos fiscais não contribuam para aumentar a concorrência fiscal prejudicial e, que os países dependentes dos paraísos fiscais também possam garantir que tais relações não contribuam para aumentar ou promover a concorrência fiscal prejudicial.
18. Recomendação para desenvolver e promover os princípios da boa administração tributária
19. Recomendação para que Estados não membros da OCDE se envolvam num diálogo com o objetivo de promover as Recomendações previstas no presente relatório (OCDE, 1998).

A OCDE também costuma elaborar listas de paraísos fiscais, a mais conhecida delas é a listas negra (*blacklist*), na qual constam os países que não cooperam com a troca de informações e não adotam as recomendações dessa organização para controlar os paraísos fiscais, sendo assim as listas são utilizadas para desacreditar algumas jurisdições no sistema internacional. Há também a lista cinza, por exemplo, que é composta pelos países que se comprometeram a adotar os padrões internacionais de políticas fiscais, mas que, na verdade, não o fazem de forma completa (AGUILERA, 2012). Atualmente nenhum país está listado como jurisdição não cooperativa, ou seja, nenhum país está presente na lista negra dessa organização. Contudo, os últimos países a deixarem a lista depois de se comprometerem a

adotar medidas que visavam a cooperação internacional foram: Andorra, Liechtenstein, Libéria, Mônaco, Ilhas Marshall, Nauru e Vanuatu, em 2001 (OCDE, 2015).

Essa estratégia de tentar criar constrangimento internacional através da publicação de listas negras é muito criticada, pois, alguns países membros da organização se encaixam nos parâmetros utilizados por ela para reconhecer jurisdições com tributações favorecidas, mas estes nunca foram incluídos nas listas divulgadas. Por exemplo, nessas listas não constam os bancos radicados em alguns Estados dos EUA que realizam práticas similares, como Delaware, ou também o caso de Áustria, Bélgica, Holanda, Suíça, Luxemburgo, Hong Kong, Irlanda, Singapura que também podem ser considerados paraísos fiscais porque há sigilo bancário nesses locais, no entanto a OCDE não os inclui (MASON, 2008). Além da lista negra, a OCDE também criou o Fórum Global de Transparência de Intercâmbio de Informações Tributárias, cujo objetivo é estabelecer um padrão global de cooperação e compartilhamento de informações, mudando um pouco sua postura e estratégia de constrangimento internacional para uma atitude mais cooperativa, além disso, o foco da organização também mudou, passou a se concentrar em questões de sigilo fiscal<sup>18</sup> ao invés de concentrar-se, necessariamente, nas políticas fiscais e na taxação (KUDRLE apud AFFONSO, et al., 2014).

Na tabela abaixo é possível comparar os objetivos e formas de atuação das principais instituições mundiais que lutam pelo controle das práticas tributárias abusivas e paraísos fiscais.

Tabela 2- Instituições Internacionais

Organização	Tipo	Missão	Atuação
OCDE	Organização Internacional	Atua em nível Global para apoiar o crescimento econômico, desenvolver as taxas de emprego, elevar o nível da renda, contribuir para a	Faz recomendações sobre: 1. Convenções internacionais, 2. Legislação e práticas internas, 3. Ampliação da cooperação

<sup>18</sup> O combate ao sigilo fiscal é uma maneira indireta de se combater a evasão e elisão fiscal, em contraste com as formas mais diretas adotadas anteriormente. Isso porque as trocas de informações entre autoridades permitem a identificação de possíveis desvios de recursos para escapar de tributação (KUDRLE apud AFFONSO, et al., 2014).

		manutenção da estabilidade econômico-financeira, prestar auxílio para o desenvolvimento econômico dos demais países e auxiliar no crescimento do mercado internacional	internacional.
GAFI	Organização intergovernamental	Atua em nível Global para estabelecer padrões e promover a aplicação efetiva das medidas legais, regulamentares e operacionais para combater o branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e de outras ameaças relacionadas com a integridade do sistema financeiro internacional.	Faz recomendações sobre: Políticas contra a lavagem de dinheiro e o financiamento terrorista; Políticas de confisco; Financiamento terrorista e de armas químicas; Transparência com relação à titularidade e controle de pessoas jurídicas e outras estruturas; Os poderes e responsabilidades das autoridades competentes; Cooperação Internacional.
TJN	Organização sem fins lucrativos privada e internacional	Sua missão é alterar a atual concepção global sobre questões relacionadas a impostos, paraísos fiscais e globalização financeira.	Atua através de projetos como: <i>“country by country reporting”</i> , <i>Global Alliance for Tax Justice</i> ; <i>Fair Tax Mark</i> ; <i>The Offshore Game</i> ; <i>Competitiveness</i> ; <i>Human rights</i> .

FONTE: Elaboração do autor.

Nessa mesma corrente de atuação contra a prática fiscal prejudicial também temos o GAFI, órgão intergovernamental criado em 1989 pelos países membros do G-7, atual G-8, em uma convenção realizada em Paris. Atualmente essa organização é composta por 34 países membros, incluindo o Brasil, e também um Estado observador que é a Malásia. (GAFI, 2012)

Além disso, o GAFI também conta com o apoio de organizações regionais, tais como, Força-Tarefa de Ação Financeira do Caribe (CFAT) e Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT), além de outras organizações regionais que atuam como membros associados e representam os principais centros financeiros mundiais<sup>19</sup>. A primeira versão das “40 recomendações” foi publicada em 1990 e gerou um impacto significativamente positivo em alguns países, como por exemplo, o Brasil, pois isso levou à criminalização da lavagem de dinheiro e à criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). A lista de recomendações continuou a ser atualizada de modo que a última atualização ocorreu em 2012, e constitui um guia para que os países adotem padrões e promovam a efetivação das medidas legais contra os crimes que a organização combate.

A organização tem reiterado a importância de suas recomendações principalmente, as que são relacionadas com questões como, aumento nas exigências de transparência, o que significa possuir mais informações sobre as propriedades beneficiárias e controle das empresas, trustes e outras pessoas jurídicas e estruturas, além de tornar mais rigorosas as exigências sobre as informações de transferências eletrônicas de recursos. Há também a preocupação com a crescente globalização das ameaças da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Por isso, o GAFI está aumentando o alcance da cooperação internacional entre agências governamentais e entre grupos financeiros, a fim de trazer mais eficiência para trocas de informações, rastreamento, bloqueios, confiscos e repatriação de bens ilegais. Além da reiteração, há também a inclusão de alguns outros tópicos, como por exemplo, a questão da proliferação de armas de destruição em massa, expansão da lista de

---

<sup>19</sup> Grupo Asia-Pacífico contra a Lavagem de dinheiro (APG), Grupo de Ação Financeira do Caribe contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (CFATF), Comitê contra a Lavagem de Dinheiro, Recursos Ilícitos e o Financiamento do Terrorismo (MONEYVAL), Grupo de Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo da Eurásia (EAG), O Grupo Anti-Lavagem de Dinheiro do Leste e do Sul da África (ESAAMLG) O Grupo de Ação Financeira da América Latina (GAFILAT), Grupo Intergovernamental da África Ocidental contra a Lavagem de dinheiro (GIABA), Grupo de Ação Financeira do Norte da África e Oriente Médio contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (MENAFATF).

crimes para além da lavagem de dinheiro, o que inclui outros crimes fiscais e também sob a corrupção (GAFI, 2010).

Além das recomendações, o GAFI também trabalha com a política da “lista negra” igual a OCDE. Nesse caso, atualmente na lista de países não cooperativos e de alto risco, encontra-se: o Irã e República Popular Democrática da Coréia; apesar de também estarem presentes na lista Argélia, Equador e Myanmar, são considerados menos não cooperativos do que Irã e Coréia do Norte, pois eles já adotaram algumas medidas recomendadas pela GAFI, apesar de forma bem discreta. Na lista de países que estão fazendo progressos estão presentes 11 países, em sua maioria do Oriente Médio, na lista completa consta: Afeganistão, Angola, Guiana, Indonésia, Iraque, Laos, Panamá, Papua Nova Guiné, Sudão, Síria, e Iêmen (GAFI, 2010).

Pode-se perceber que o GAFI não atua diretamente na luta contra os paraísos fiscais, porém faz diversas recomendações sobre questões de cooperação, troca de informações, aumento da supervisão das transações financeiras, além de enfatizar bastante os crimes de lavagem de dinheiro e financiamento terrorista e o combate a tais por meio das instituições governamentais, deste modo, apesar de não se referir diretamente aos paraísos fiscais essa organização atenta para procedimentos e situações nos quais essas jurisdições normalmente estão envolvidas.

Além da atuação de diferentes tipos de organizações internacionais e intergovernamentais, o combate aos paraísos fiscais e às práticas que os envolvem, há também redes internacionais privadas, como por exemplo, a *Tax Justice Network*. Fundada em 2003, ela está localizada no Reino Unido, essa organização é basicamente uma organização sem fins lucrativos, que conta com o apoio de um pequeno núcleo de funcionários composto por acadêmicos, profissionais e peritos no fenômeno de evasão fiscal e dos paraísos fiscais.

O trabalho da TJN tem ganho maior evidência à medida que o assunto vem sendo mais amplamente divulgado. Outro fator importante, é que por ser uma organização independente seu trabalho não se concentra na política estatal, pois, a maioria dos relatórios e análises não estão centrados na atuação dos Estados e sim no setor privado, o que agrega uma visão diferente da expressa pela OCDE e GAFI, pois ao invés de criar uma lista negra de países, a TJN procura divulgar as empresas que se utilizam dessas práticas para aumentar seus lucros.

Como conclusão pode-se perceber que os regimes internacionais de transparência bancária e harmonização tributária têm se mostrado ineficientes no combate aos paraísos fiscais. Tais políticas, embora consigam êxito em alguns pontos, tais como, a coerção para que os paraísos fiscais restrinjam as leis de sigilo e garantam a assinatura de tratados internacionais de cooperação, principalmente, no quesito de troca de informações, ainda causa pouco impacto para quem utiliza esses serviços financeiros, e tampouco são capazes de impedir o êxito em ofertar tais serviços financeiros dos Estados não cooperativos (HINES apud AFFONSO, et al., 2014). Além disso, muitas das recomendações do GAFI e da OCDE para combater a lavagem de dinheiro ainda não funciona de forma plena internamente em diversos países, criando assim lacunas jurídicas no combate aos crimes de evasão fiscal.

Portanto, vemos que a cooperação internacional no que tange uma reformulação do sistema tributário mundial, ainda necessita evoluir. Principalmente a maneira como é demandado dos paraísos fiscais para que abandonem tais práticas tributárias prejudiciais. Fica claro também que é fundamental que as organizações internacionais trabalhem juntas em busca desse objetivo, sendo que, o primeiro passo a ser dado para isso acontecer seria a uniformização dos padrões de definição de paraísos fiscais, além de uma atuação imparcial, principalmente com relação a seus membros.

#### 4.CONCLUSÃO

Ao longo desse trabalho verificou-se que a existência e utilização dos paraísos fiscais não é algo recente, mas que apresenta uma tendência crescente dentro do atual regime financeiro, somando uma movimentação em torno de US\$ 21 trilhões somente em 2010 (TAX JUSTICE NETWORK, 2012). Desse modo procurou-se averiguar as práticas lícitas e ilícitas de utilização dos paraísos fiscais e como ocorre o trabalho de regulamentação dessas jurisdições, através das Organizações internacionais e intergovernamentais e também de instituições privadas.

Foi possível observar, por meio da análise do referencial teórico, que grande parte do fluxo de capital enviado e movimentado nessas jurisdições de baixa tributação é proveniente das práticas empresariais ou de lavagem de dinheiro que ocorrem em nível internacional, consequência principalmente das políticas de sigilo bancários e societários que essas economias empregam. Além disso, a utilização dos paraísos fiscais por parte de empresas multinacionais estimula a concorrência fiscal desleal no mundo inteiro, o que gera grandes perdas para as economias nacionais, vide o Brasil que perdeu cerca de US\$ 401,6 bilhões, entre os anos de 1960 e 2012, dinheiro esse que poderia ter sido investido em políticas nacionais, o que causou prejuízo para a população (KAR; SPANJERS, 2014).

Portanto, embora os Estados sejam soberanos em seus territórios para fixar quaisquer políticas tributárias necessárias, quando se trata dos fluxos ilícitos de capital não há mecanismos eficazes de controle, o que se mostrou ser estritamente necessário para controlar e averiguar tais movimentações financeiras. Sendo assim, grande parte do trabalho das instituições internacionais e também de órgãos de supervisão interna concentram-se na transparência e na troca de informações, a fim de identificar a procedência do dinheiro que ali circula. Por isso, é de extrema importância o papel que organizações como, a OCDE e o GAFI desempenham em busca de alternativas para controlar o fluxo internacional de capitais e a identificação dos fluxos ilícitos, sempre apostando na cooperação internacional. Porém atualmente ainda se faz necessário que tais instituições empreguem políticas de pressões e represálias, como a lista negra, para tentar promover a cooperação internacional e unificar as legislações.

Não obstante, a prática de remessa de capital para os paraísos fiscais também é utilizada com o propósito de financiamento terrorista, a facilidade de ocultação da origem e a

quem pertence o capital é atrativo para tais grupos, já que eles precisam movimentar o capital entre suas células. A maior parte dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil tem relação com o controle financeiro, tanto para barrar possíveis transações de lavagem de dinheiro, como de financiamento terrorista aumento da atuação de agências domésticas como a ABIN, Polícia Federal e COAF. Apesar de o Brasil ter se mostrado bem cooperativo com as políticas internacionais, ainda falta uma legislação que consolide e criminalize o terrorismo e seu financiamento no país, porém não faltam relatos e indicativos de que cidadãos de origem árabe que vivem na região têm sido monitorados a fim de evitar que venham a ocorrer crimes ligados ao terrorismo.

Por fim, é necessário que os Estados reconheçam que eles compartilham da responsabilidade de modificar o atual caráter excludente do sistema bancário mundial, que por muitas vezes beneficia uma determinada elite e também cria um ambiente propício para o financiamento de atividades ilegais. Ao longo dessa monografia, procurou-se ressaltar a importância da cooperação internacional para combater problemas como a lavagem de dinheiro e o financiamento terrorista sem impor custos excessivos aos demais agentes.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Iago Ricardo et al. **Os regimes internacionais de combate aos paraísos fiscais: uma análise crítica**. 2013. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

AGUILERA, Alejandro L. Perdomo. **Paraísos fiscais, lavagem de dinheiro e drogas no “novo mundo” da América**. 2012. Publicado pela Revista Carta Maior. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Paraisos-fiscais-lavagem-de-dinheiro-e-drogas-no-'novo-mundo'-da-America/6/24973>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

ANDRADE, Thalys Ryan de. **A ingerência internacional nos paraísos fiscais**. 2006. Publicado pela Revista Doutrina. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao012/thalis\\_andrade.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao012/thalis_andrade.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

ARO, Rogério. **Lavagem de dinheiro-Origem histórica, conceito, nova legislação e fases**. 2013. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/download/1467/1123&ei=swySVa24OISusAWvk4GoCQ&usq=AFQjCNGwGHPVu8LtMQk-EZFP-vF96WXFag&sig2=Ai54D41sTYoYwLpmwvsbQ&bvm=bv.96783405,d.cWw](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/download/1467/1123&ei=swySVa24OISusAWvk4GoCQ&usq=AFQjCNGwGHPVu8LtMQk-EZFP-vF96WXFag&sig2=Ai54D41sTYoYwLpmwvsbQ&bvm=bv.96783405,d.cWw)>. Acesso em: 21 maio 2015.

ÁVILA, Rafael; RANGEL, Leandro de Alencar. **A Guerra e o Direito Internacional**. Belo Horizonte: del Rey, 2009. Coordenador Leonardo Nemer Cladeira Brant.

BANCO MUNDIAL. **Guia de Referência Anti-Branqueamento de Capitais e de Combate ao Financiamento do Terrorismo**. Washington: Banco Mundial, 2005. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454\\_WB\\_Portugese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Portugese.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2015.

BARROS, Marco Antônio de. **Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas: com comentários, artigos por artigos à Lei 9613/98**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. Receita Federal. **Receita divulga lista com 53 "paraísos fiscais"**. 2002. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2002/agosto/receita-divulga-lista-com-53-paraisos-fiscais>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **PORTARIA Nº 488, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/legislacao/2014/portaria-no-488-de-28-de-novembro-de-2014-1>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 499 de 2013. Define crimes de terrorismo e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=141938&tp=1> Acessado em: 10 de mar. 2015.

BRASIL. Receita Federal. **Receita divulga lista com 53 "paraísos fiscais"**. 2002. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2002/agosto/receita-divulga-lista-com-53-paraisos-fiscais>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm) . Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **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#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm#art2) . Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm). Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.701.htm). Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm). Acesso em: 15 abr. 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; de Wilde, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, p. 20 – 35, 1998.

CALDERON, Barbara Idaerla Santos. **Em que medida a Deep Web aumenta a difusão de poder**. 2014. 60 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128072/Monografia da Barbara Calderon.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128072/Monografia%20da%20Barbara%20Calderon.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 12 maio 2015.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Relatório de Atividades COAF 2014**. Brasília / DF: Ministério da Fazenda e Governo Federal, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/arquivo/Downloads/Relatorio de Atividades 2014 - COAF.pdf](file:///C:/Users/arquivo/Downloads/Relatorio%20de%20Atividades%202014%20-%20COAF.pdf)>. Acesso em:

05 jun. 2015.

COHEN, Benjamin J.. **International Political Economy: An Intellectual History**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

DUARTE, Fernando. **Evasão fiscal anual no Brasil 'equivale a 18 Copas do Mundo'**. 2015. Publicado pela BBC Brasil. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415\\_brasil\\_zelotes\\_evade\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415_brasil_zelotes_evade_fd)>. Acesso em: 28 maio 2015.

GRUPO EGMONT DE UNIDADES DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA (Ed.). **About**. Disponível em: <<http://www.egmontgroup.org/about>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO E O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO. **Relatório de Avaliação Mútua Sumário Executivo: Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo**. 2010. Disponível em: <[http://www.coaf.fazenda.gov.br/links\\_externos/Sumario\\_Executivo\\_Brasil\\_2010.pdf](http://www.coaf.fazenda.gov.br/links_externos/Sumario_Executivo_Brasil_2010.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

HOUGH, Peter. **Understanding Global Security**. 2. ed. New York: Routledge, 2008

KAR, Dev. **Brasil: Fuga de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960-2012**. 2014. Global Financial Integrity e FordFundation. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/09/Brasil-Fuga-de-Capitais-os-Fluxos-Illicitos-e-as-Crises-Macroeconomicas-1960-2012.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

KAR, Dev; SPANJERS, Joseph. **Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012**. 2014. Elabora por Global Financial Integrity e FordFundation. Disponível em: <<http://www.gfintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012/>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

KEOHANE, R. **The demand for international regimes**. International Organization, v. 36, n. 2, Spring 1982, p. 325-355.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Independence**. Boston. Little Brow. 2001.

\_\_\_\_\_. **Ausência de lei contra financiamento do terrorismo pode gerar sanções contra o Brasil**. 2015. Publicado pela Revista Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/ausencia-de-lei-contr-financiamento-do-terrorismo-pode-gerar-sancoes-contr-o-brasil-9737.html>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

LOPEZ JUNIOR, Ismael. **THE FINANCING OF TERRORISM: SOURCES, OPERATION METHODS, AND COUNTERMEASURES**. 2006. 60 f. Tese (Doutorado) - Curso de Degree Master Of Science, Department Of Criminal Justice, California State University, Long Beach, 2006.

MARTINS, Patrick Salgado. **Lavagem de dinheiro transnacional e obrigatoriedade da ação penal**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

MASON, Frederick Mario. Concorrência fiscal internacional e paraísos fiscais. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito.**, Brasília, v. 2, n. 2, p.129-152, 15 jul. 2008. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewFile/2587/1578>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

MERCOSUL. **Plano de cooperação e assistência recíproca para a segurança regional no mercosul.** MERCOSUL/CMC/DEC Nº 5/98.1998.

MOREIRA, André Mendes. **Planejamento Tributário Internacional e Preços de Transferência o regime da Lei nº 9.430/96.** Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário, v. 19, p. 8-16, 2002. Disponível em: <<http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/11/Planejamento-Tributario-Internacional-e-Pre%C3%A7os-de-Transferencia-o-regime-da-Lei-9430-96.pdf>> Acessado em 03 abr.2015.

NAPOLEONI, Loretta. **Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo.** Rio de Janeiro: Difel, 2010. 350 p. Tradução Pedro Jorgensen Jr..

NEY, Joseph, S. **Cooperação e conflito nas Relações Internacionais**, Trad. Henrique Amat Rêgo Monteiro; revisão técnica Janaina Onuki; preparação Tereza Gouveia- São Paulo, Editora Gente, 2009.

OLIVEIRA, Patricia. **OAB desaprova projeto que define o crime de terrorismo.** 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/09/30/oab-desaprova-projeto-que-define-o-crime-de-terrorismo>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Sobre a OCDE: História.** 2015. Tradução livre do autor. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/history/>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lista de paraísos fiscais não cooperativos.** 2015.Tradução livre do autor. Disponível em: <<http://www.oecd.org/countries/monaco/listofunco-operativetaxhavens.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.** 2015. Paris: Oecd Publications, 1998. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

PRATES, Taís Gomes. **A prática da tributação favorecida em um sistema de estados globalizados e interdependentes.**2013. 186 f. Tese (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

PINTO, Edson. Lavagem de capitais e paraísos fiscais. São Paulo: Atlas, 2007

MAIA, Rodolfo Tigre. **Lavagem de dinheiro: Lavagem de ativos provenientes de crimes.** Anotações às disposições criminais da Lei n. 9.613/98. 2ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SCHNEIDER, Jordan et al. **The Hidden Cost of Offshore Tax Havens: State Budgets Under Pressure from Tax Loophole Abuse**. 2013. Elaborado por U.S. PIRG Education Fund e Frontier Group. Disponível em: <<http://www.uspirg.org/reports/usp/hidden-cost-offshore-tax-havens>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

TAX JUSTICE NETWORK.. **Financial Secrecy Index: 2013 Results**. 2013. Disponível em: <<http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

TAX JUSTICE NETWORK. **The Financial Secrecy Index: Secrecy Indicators**. Disponível em: <<http://www.financialsecrecyindex.com/methodology>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

TAX JUSTICE NETWORK. **The price of offshore**. 2012. Disponível em: <[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The\\_Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_Presser\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/The_Price_of_Offshore_Revisited_Presser_120722.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Abot us: FATF Members and Observers**.2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>>. Acesso em: 26 mar. 2015

THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Abot us: who we are**.2012. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>>. Acesso em: 26 mar. 2015

THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE.**The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation**. 2012. Disponível em: <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

XAVIER, Alberto. **Direito Tributário internacional do Brasil – Tributação das operações internacionais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

WALCHER, Guilherme Gehlen. **PARAÍÇOS FISCAIS: a utilização de empresas offshore em Finanças Internacionais e os limites da licitude**. 2008. 86 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.q