



DEIXAR OS CORRUPOTOS À PORTA: DA RECUSA DE ENTRADA À VENDA DE PASSAPORTES

Para algumas pessoas as fronteiras nacionais constituem uma barreira intransponível. Para outros, representam uma forma confortável de esconder a sua riqueza ilícita e fugir à responsabilidade pelas suas ações.

Agora é a hora de acabar com as lacunas legais que permitem que indivíduos corruptos e o seu dinheiro escapem à justiça.

A corrupção é um fenómeno global. Os indivíduos corruptos podem tirar partido das fronteiras para branquear os seus ganhos ilícitos em jurisdições estrangeiras¹ e assim fugir a um processo criminal.² Passaportes diplomáticos, contas bancárias no estrangeiro e lacunas nas leis de imigração podem permitir que os corruptos tenham uma vida confortável no estrangeiro. São necessárias medidas para impedir os corruptos de desfrutar dos seus atos ilícitos em locais seguros. Tem de existir um "custo" por se ser corrupto - quer dentro quer fora de um país.

A recusa de entrada é uma nova tentativa de deter e punir os corruptos, para além das suas fronteiras nacionais. Tem ganho fôlego desde que foi incluída em várias declarações regionais da América Latina e das Caraíbas³ bem como no plano de ação de 2010 do Grupo de Trabalho Anti-Corrupção G20 (ACWG).⁴ De acordo com este grupo, a recusa de entrada pretende enviar "um forte sinal aos indivíduos corruptos de que a corrupção e a impunidade são inaceitáveis."⁵ O G20 adotou princípios comuns, de forma a incentivar a utilização desta ferramenta.

Para abordar estas preocupações, a Transparency International propõe medidas para maximizar os benefícios dos mecanismos de recusa de entrada como forma de impedir os corruptos de viajar livremente, ao mesmo tempo que assegura o respeito pelos seus direitos legais. Primeiro, as medidas de recusa de entrada devem ser avaliadas a par das políticas de imigração e anti-corrupção existentes, bem como das normas aplicáveis em matéria de direitos humanos. Em segundo lugar, devem ser introduzidas considerações claras de combate à corrupção, alinhadas em relação às políticas de imigração de um país, incluindo a emissão de vistos, passaportes e autorizações de residência, através de programas de incentivo ao investidor.

Desta forma, as medidas de recusa de entrada podem ser eficazmente utilizadas para deter os corruptos.

A QUESTÃO RECUSAR A ENTRADA: A PORTA DA FRENTE

Os rendimentos de ganhos ilícitos são muitas vezes escondidos no exterior e fora do país onde os atos ilegais aconteceram. Transportar fundos através das fronteiras faz com que seja mais difícil rastrear o dinheiro e, muitas vezes, permite ao corrupto obter melhores retornos financeiros. Estes ativos podem ser branqueados através de empresas legítimas, imóveis, bens de luxo, aplicações financeiras e outros pagamentos (tais como custos com propinas).

Uma nova abordagem ao problema do branqueamento de capitais tem sido a de restringir os corruptos de viajar para e de viverem em países para onde os seus bens foram movidos. Isto pode ser visto como uma medida punitiva e como uma medida dissuasora: a recusa de entrada elimina a possibilidade de viajar livremente e desfrutar da riqueza acumulada no estrangeiro e desencoraja os corruptos de branquearem capitais no estrangeiro. Mais importante, se aprovadas rapidamente deixariam uma mensagem clara: as pessoas que se envolvem em corrupção não são bem-vindas.

Como parte do esforço para recusar um refúgio seguro aos corruptos, o Grupo de Trabalho Anti-Corrupção do G20 (ACWG) introduziu o princípio da recusa de entrada para "funcionários corruptos e para aqueles que os corrompem" no seu primeiro plano de ação. O compromisso foi aprovado pelos líderes do G20 em 2010 e renovado em 2012, quando o ACWG desenvolveu os "princípios comuns de ação", que incitam os países membros a:¹

- adotar políticas ad hoc de rejeição de entrada, quadros legais e medidas de execução;
- determinar a definição de conduta corrupta, com base na legislação nacional e alinhando-a com os compromissos jurídicos internacionais anticorrupção;
- negar a entrada, mesmo na ausência de uma condenação anterior, onde há informações suficientes para tomar uma decisão;
- considerar alargar a recusa de entrada aos familiares e pessoas próximas;
- cooperar uns com os outros através da partilha de pontos de contacto.

O acordo reconhece que "em última análise, todas as decisões de recusa de entrada residem com as autoridades nacionais competentes e são tomadas segundo o seu critério".

ARMADILHAS E RISCOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Devido à falta de informação disponível ao público sobre o número e os motivos da recusa de vistos, é difícil avaliar a eficácia e a equidade com que é utilizado o mecanismo de uso da recusa de entrada por causa de acusações de corrupção. Mau grado os apelos reiterados pelos líderes do G20, avaliações externas sugerem que o nível de conformidade com este compromisso está entre os mais fracos dos assumidos pelo G20.² A base jurídica e de execução destas medidas difere muito entre os países membros. A coordenação entre os governos nacionais não é de

RECUSA DE ENTRADA NA PRÁTICA

A recusa de entrada implica a recusa de emissão de um visto ou, quando não há necessidade de visto, a recusa de acesso a um país, designadamente ao cruzar uma fronteira, ou ao passar através de um país. No caso de um visto já emitido, este será cancelado. As recusas não podem ser aplicadas a pessoas que no momento da proibição já estão em território nacional.

Regra geral, o instrumento jurídico que impõe tais restrições permite isenções por razões humanitárias ou como forma de respeitar o direito internacional.⁶ Por fim, as recusas de entrada podem ser emitidas sem fazerem parte de sanções formais contra um país.

momento suficiente³ nem tem sido canalizada através de organismos internacionais de aplicação da lei, como a Interpol. A fim de melhorar a cooperação internacional e a partilha de informação, uma "rede de peritos" na recusa de entrada foi criada pelo G20 em 2013. Infelizmente, as suas identidades e informações de contacto não foram divulgadas até ao momento.

Dada a natureza politicamente sensível das decisões sobre a concessão de vistos e de negação de entrada a funcionários estrangeiros, são fundamentais garantias processuais e critérios claros na prevenção de abusos e negligência politicamente motivados. Por exemplo, vários países mantêm listas de pessoas impedidas de entrar no país que, se não forem tornadas públicas, são suscetíveis de ser objeto de abuso. Outros riscos potenciais derivam dos critérios formais sobre os quais a entrada pode ser recusada. De acordo com os princípios do G20, a ausência de uma condenação anterior não deve impedir que se tomem medidas contra pessoas suspeitas de corrupção, quando provas credíveis possam ser apresentadas. A estipulação tenta resolver o problema dos funcionários corruptos muitas vezes iludirem a justiça no seu país de origem.

São necessários critérios claros e acessíveis ao público para evitar uma implementação arbitrária, devendo incluir uma definição do comportamento corrupto passível de recusa de entrada. Por exemplo, na ausência de condenações anteriores, as autoridades podem deferir para o ónus da prova civil ao decidir sobre uma recusa de entrada. As garantias processuais são essenciais, tal como a possibilidade de responder às acusações, o direito de acesso a documentos relevantes e - se negada a entrada - ser informado sobre as razões da recusa. Igualmente necessário é um mecanismo eficaz de revisão para avaliar as garantias contra o risco da recusa de entrada ser politicamente mal utilizada. Finalmente, as autoridades públicas podem definir um patamar para delitos de corrupção que merecem a recusa de entrada.

Outro desafio a enfrentar com a recusa de entrada é que pode acabar por impedir acusações contra funcionários estrangeiros. A lógica por detrás da imposição de restrições a viagens é a de que iria reduzir a probabilidade de indivíduos corruptos escaparem do seu país e evitarem processos.⁴ No entanto, em alguns casos, permitir a funcionários públicos corruptos a deslocação para o país onde a riqueza é mantida pode ser a única maneira de descobrir os seus bens que, de outra forma, permaneceriam ocultos (e fornecer as provas necessárias para a sua acusação).

Um obstáculo adicional é como lidar com altos funcionários acusados de corrupção. Visitas de estado oficiais, como de um presidente ou ministro, representariam uma exceção aceitável para a concessão de vistos, apesar das alegações de corrupção. No entanto, teriam de ser acordadas internacionalmente algumas limitações a quem é considerado "alto dignitário", para garantir que a viagem de figuras notoriamente corruptas não seja um sinal de impunidade por parte da comunidade internacional.

CIDADANIA RÁPIDA: A PORTA DAS TRASEIRAS

Vários países têm "programas de investidores", projetados para acelerar os processos de concessão de visto, de residência e de

UMA LISTA DE PREÇOS PARA VISTOS E AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA

Nos EUA, os vistos para investidores imigrantes são concedidos aos estrangeiros que invistam pelo menos US\$1 milhão na economia e criem 10 postos de trabalho a tempo inteiro dentro de dois anos após a chegada.

Um estrangeiro que invista £1 milhão numa empresa do Reino Unido pode pedir residência permanente no prazo de cinco anos. Investimentos acima de £5 milhões reduzem o tempo de espera para três anos; acima de £10 milhões, esse número é reduzido para dois.

A Grécia e Chipre oferecem autorizações de residência a estrangeiros que comprem propriedades no valor de, pelo menos, €300.000 e €250.000, respetivamente. Em Espanha e Portugal a compra mínima necessária para obter residência é de €500.000 e é preciso esperar cinco ou seis anos antes de se tornar residente.

Até fevereiro de 2014, quando o programa foi interrompido, Malta, membro da UE, ofereceu a cidadania em troca de uma combinação de dinheiro, compras de bens e investimentos no valor de €1,15 milhões. A Bulgária só exige €180.000 de investimento em troca da cidadania.

cidadania a empresários ricos que invistam na economia nacional (ver barra lateral). Essas preferências podem ser obtidas através da compra de títulos do governo, propriedades, iniciar novos negócios ou contribuindo para um fundo do governo (por exemplo, para o desenvolvimento nacional).

Enquanto a maioria dos países oferece esses programas para os investidores de elevado valor, alguns governos executam mesmo esquemas de cidadania-por-investimento. Os países que concedem um acesso rápido à cidadania com nenhum ou reduzido período de residência incluem a Áustria, Austrália, Albânia, Antigua e Barbuda, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dominica, Macedônia, Malta, Panamá, Romênia, Singapura, St. Kitts and Nevis, Reino Unido e EUA. De acordo com recentes avaliações destes programas de investidores, indivíduos de nacionalidade chinesa e russa são de longe os principais beneficiários.⁵

Embora os programas de investidores tragam capital humano e financeiro, eles representam uma potencial ameaça na luta contra a corrupção transfronteiriça. Se não envolverem verificações de integridade suficientes, podem constituir uma porta das traseiras, fácil para os indivíduos corruptos. À luz das significativas somas envolvidas, há uma necessidade de os governos controlarem a origem dos ativos no exterior, para garantir que não estão ligados a esquemas de branqueamento de capitais. Também há a necessidade de se garantir a imparcialidade e integridade dos programas. Esta é uma preocupação, em particular para os programas que foram "outsourced" a empresas privadas,⁶ que também podem aconselhar os clientes particulares sobre como aplicá-los, apresentando um conflito de interesses.

O risco de abuso do programa tornou-se, em alguns casos, uma realidade. Por exemplo, o programa de visto de investidor dos EUA "EB-5" foi recentemente alvo de investigação após denúncias de má gestão e corrupção por parte das sociedades que promovem o esquema.⁷ O Canadá, por entre críticas da EB-5 no seu país vizinho, decidiu interromper o seu "Programa Investidor Imigrante" a partir de 2014,⁸ citando os pobres resultados económicos do mesmo.⁹ O esquema de cidadania-por-investimento gerido por St Kitts e Nevis terá sido utilizado por atores ilícitos do Irão para esconder a sua nacionalidade, com o fim de evadir as sanções internacionais e envolverem-se em crimes financeiros.¹⁰ No caso da China, estima-se que mais de 18.000 funcionários públicos fugiram do país entre 1995 e 2008 através de tais programas de investidores, contrabandeando para fora bens roubados no valor de cerca de 800 mil milhões de yuans (USD\$ 145 mil milhões).¹¹ Pensa-se que os EUA, Canadá, Austrália e Reino Unido terão sido os principais destinos para estes indivíduos.¹²

RECOMENDAÇÕES

RECUSA DE ENTRADA

Os governos devem:

- Estabelecer critérios claros e acessíveis ao público para a recusa de uma entrada individual.
 - Os critérios poderão incluir a condenação ou a presença de provas credíveis de que um indivíduo está envolvido em crimes de corrupção.

UE: UM VISTO PARA ABRIR AS FRONTEIRAS

Onde as fronteiras entre países deixaram de existir, como na União Europeia, a integridade dos programas de investidores é essencial, especialmente quando se trata de garantir que esses esquemas não são utilizados para lavar os fluxos ilícitos.

Perante situações económicas difíceis, vários países do Sul da Europa criaram esquemas de casa-por-visto, permitindo que estrangeiros ricos obtenham um visto de longa duração (e, eventualmente, uma autorização de residência) em troca da compra de um imóvel residencial.

Esses programas, conhecidos como "vistos dourados", devem ser complementados com controlos rigorosos e independentes sobre a origem dos fundos aplicados. Caso contrário, eles representam uma excelente oportunidade para os branqueadores de capital legitimarem os seus fundos e adquirirem o direito de circular livremente nos Estados-Membros da UE.

Casos de abusos já foram descobertos em Portugal onde, em março de 2014, um beneficiário de um "visto dourado" foi preso depois de um mandado internacional ter sido emitido. O homem era procurado por crimes de burla cometidos na China. Em junho de 2014, vários funcionários do Estado foram colocados sob investigação por supostamente receberem comissões para conceder "vistos dourados" a cidadãos de países não comunitários.

-
- O padrão civil de prova aplicar-se-á na avaliação das evidências de que os indivíduos estiveram envolvidos em corrupção.
 - Uma avaliação objetiva de casos individuais considerará o Estado de direito no país de origem e a natureza da ofensa de corrupção.
 - Estabelecer um conjunto comum de garantias para evitar abusos
 - As medidas incluiriam garantias processuais (por exemplo, a possibilidade de responder às acusações) e um sistema de avaliação justo e acessível.
 - As regras de imigração que apliquem o princípio da recusa de entrada a funcionários corruptos devem ser consistentes com o direito humanitário internacional.
 - Promover a comunicação eficaz entre os países, por exemplo através da Interpol, para permitir a partilha atempada de informações sobre funcionários públicos corruptos.
 - Designar e tornar públicos os pontos de contacto para com as autoridades competentes e os métodos de trabalho utilizados pelos governos para negar a entrada.
 - Dar oportunidade à população de receber e fornecer informações em pontos de contacto para a recusa de entrada a requerentes de visto alegadamente corruptos.
 - Publicar estatísticas especificamente sobre vistos e entradas recusados com base na corrupção.

A sociedade civil deve:

- Trabalhar com as forças de autoridade e governo para desenvolver critérios e limites apropriados para recusa de entrada aos corruptos.
- Exigir informações sobre a aplicação de programas de recusa de entrada de forma a garantir a sua eficácia e evitar o seu abuso.
- Divulgar lapsos de protocolo, como a emissão de vistos a funcionários corruptos.

NOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO:

Os governos devem:

- Alinhar os procedimentos de recusa de entrada com os "programas de investidores" de países, para assegurar a coerência política e impedi-los de se tornarem uma porta das traseiras para os corruptos.
- Rever limites e aumentar os períodos de tempo para fixar residência através de esquemas de pagamento, garantindo a coerência entre os programas.
- Evitar acelerar a concessão de cidadania através de valores de investimento mais elevados.
- Certificar-se de que os "programas de investidores" desenvolvem critérios de "integridade" e processos de due diligence, de comum acordo, para a emissão de autorizações de residência.

- Isto é crucial para os Estados membros da UE e outros países que utilizam programas de vistos únicos.
- Critérios baseados nos princípios "conheça o seu cliente", utilizados pelas instituições financeiras e outras.
- Disponibilizar supervisão e canais de denúncia suficientes de forma a prevenir e sinalizar más práticas ou outros abusos em programas.

A sociedade civil deve:

- Solicitar aos governos que forneçam informações detalhadas sobre os programas de investidores e a sua utilização por estrangeiros.
- Exigir que os governos ponham em prática as salvaguardas adequadas para avaliar devidamente os candidatos, incluindo por condenações passadas por corrupção ou ligações familiares a funcionários públicos de alto nível

NOTAS

¹ ADB/OCDE. "Denying Safe Haven to the Corrupt and the Proceeds of Corruption". Manila. 2006.

² Relatório de monitorização do G20 de 2013.

³ Ver: www.oas.org/juridico/english/ministry_of_justice_v.htm#CONCL%20AND%20RECOM e <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-%20final.pdf> e <http://culturadelalegalidad.org.mx/blog/page/3/>.

⁴ Ver: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf.

⁵ G20 Common Principles for Action: Denial of Safe Haven, disponível em: <http://en.g20russia.ru/load/781360536>.

⁶ Veja, por exemplo, as orientações do Conselho da UE sobre a implementação e avaliação de medidas restritivas (sanções) no âmbito da Política Externa e de Segurança da UE (15114/05).

⁷ Princípios Comuns do G20 para Ação: Negação de Porto Seguro.

⁸ G20-B20 Dialogue Efficiency Task Force. "From Toronto to Saint Petersburg: Assessing G20-B20 Engagement Effectiveness". Projeto de Relatório. junho de 2013.

⁹ Primeiro relatório de acompanhamento do grupo de trabalho anti-corrupção do G20 para os líderes do G20, 2011. Disponível em: www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex08.pdf.

¹⁰ Kathleen M Hamann, observações em "Meeting of Experts on Cooperation with Respect to the Denial of Safe Haven to Corrupt Officials and Those Who Corrupt Them, Their Extradition, and the Denial of Entry and Recovery of the Proceeds of Corruption and Their Return to Their Legitimate Owners" 28-29 de março de 2005.

¹¹ Tom Meltzer, "Deseja comprar a cidadania? Ajuda se for um dos super ricos". *The Guardian*, 10 de dezembro de 2013; "No country for poor men." *The Economist*. 1 de março de 2014; "Cash for passports", *Financial Times*, 10 de dezembro de 2013.

¹² Por exemplo, o esquema em Antígua e Barbuda, St. Kitts e Nevis e Malta é gerido por uma empresa baseada em Jersey, a Henley and Partners.

¹³ David Sherfinski, "Issues of corruption, fraud in investor-visa program date back two decades", *The Washington Times*, 18 de fevereiro de 2014. Ver também: www.nytimes.com/2012/04/16/opinion/reform-the-eb-5-program.html?_r=0.

¹⁴ Jennifer Graham, "Loss of Immigrant Investor Program for all provinces except Quebec angers Wall", *The Canadian Press*, 12 de fevereiro de 2014. Nota: o programa de investidores vai continuar no Quebec.

¹⁵ Sophia Yan, "Canada kills investor visa popular with Chinese", *CNN*, 25 de março de 2014.

¹⁶ Departamento de fiscalização do tesouro dos EUA, Rede para Crimes Financeiros. "Passports Obtained Through St. Kitts and Nevis Citizenship-by-Investment Program Used to Facilitate Financial Crime." 20 de maio de 2014.

¹⁷ Philip Wen, "Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia", *The Sydney Morning Herald*, 25 de fevereiro de 2014.

¹⁸ Philip Wen, "Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia", *The Sydney Morning Herald*, 25 de fevereiro de 2014; Heather Timmons, "Beijing goes hunting for overseas real estate bought with dirty money", *Quartz*, 5 de novembro de 2013.

Editores:
Matteo De Simone e Craig Fagan

Foto de capa:
© iStockphoto / photographereddie
ISBN: 1998-6432

Impresso em papel 100% reciclado
© 2014 Transparency International.
Todos os direitos reservados.

Transparency International
Secretariado Internacional
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Alemanha

Telefone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

blog.transparency.org
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption