

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

# WORKING PAPERS

#10

A fraude e a criminalidade  
organizada na União Europeia



Jean-François Gayraud

La fraude et la criminalité  
organisée dans l'Union Européenne



OBEGEF  
Observatório de Economia  
e Gestão de Fraude

## >> FICHA TÉCNICA

### A FRAUDE E A CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA UNIÃO EUROPEIA LA FRAUDE ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE DANS L'UNION EUROPÉENNE

WORKING PAPERS Nº 10 / 2012

OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude

Autores: Jean-François Gayraud

Editor: Edições Húmus

1ª Edição: Agosto de 2012

ISBN: 978-989-8549-21-1

*Jean-François Gayraud* é doutor em Direito (Universidade de Paris 2 La Sorbonne), diplomado pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (IEP) e diplomado pelo Instituto de Criminologia de Paris. Antigo aluno da Escola Nacional Superior de Polícia (ENSP), é comissário de polícia com funções no Conselho Superior da Formação e de Investigação Estratégicas (CSFRS). Publicou vários artigos e livros retratando temas de criminologia e geopolítica. É, entre outros, autor de:

- *Le monde des mafias. Géopolitique du crime organisé*, Odile Jacob, 2005 (traduzido em italiano : *Divorati dalla Mafia, Geopolitica del terrorismo mafioso*, Elliot Edizioni, 2010. Traduzido em espanhol : *El G9 de las mafias. Geopolitica del crimen organizado*, Urano/Tendencias editores, 2007).
- *La grande fraude, Crime, subprimes et crises financières*, Odile Jacob, 2011.
- *Le renseignement criminel*, avec François Farcy, CNRS éditions, 2011.
- *Géostratégie du crime*, avec François Thual, Odile Jacob, 2012.

**Jean-François Gayraud** est docteur en droit (Université Paris 2 La Sorbonne), diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP) et diplômé de l'Institut de criminologie de Paris. Ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure de Police (ENSP), il est commissaire divisionnaire en fonction au Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques (CSFRS). Il a publié de nombreux articles et livres traitant de criminologie et de géopolitique. Il est l'auteur entre autre de :

- *Le monde des mafias. Géopolitique du crime organisé*, Odile Jacob, 2005 (traduit en italien : *Divorati dalla Mafia, Geopolitica del terrorismo mafioso*, Elliot Edizioni, 2010. Traduit en espagnol : *El G9 de las mafias. Geopolitica del crimen organizado*, Urano/Tendencias editores, 2007).
- *La grande fraude, Crime, subprimes et crises financières*, Odile Jacob, 2011.
- *Le renseignement criminel*, avec François Farcy, CNRS éditions, 2011.
- *Géostratégie du crime*, avec François Thual, Odile Jacob, 2012.

Localização web: <http://www.gestaodefraude.eu>

Preço: gratuito na edição electrónica, acesso por download.

Solicitação ao leitor: Transmita-nos a sua opinião sobre este trabalho.

©: É permitida a cópia de partes deste documento, sem qualquer modificação, para utilização individual. A reprodução de partes do seu conteúdo é permitida exclusivamente em documentos científicos, com indicação expressa da fonte.

Não é permitida qualquer utilização comercial. Não é permitida a sua disponibilização através de rede electrónica ou qualquer forma de partilha electrónica.

Em caso de dúvida ou pedido de autorização, contactar directamente o OBEGEF ([obegef@fep.up.pt](mailto:obegef@fep.up.pt)).

>> **ÍNDICE**

<b>1. A fraude e a criminalidade organizada na União Europeia</b>	<b>5</b>
<b>2. La fraude et la criminalité organisée dans l'Union Européenne</b>	<b>9</b>

>> **RESUMO**

Intervenção na comissão especial do parlamento europeu sobre «a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais » (CRIM), 19 de Junho de 2012 às 11h00.

>> **RÉSUMÉ**

*Intervention devant la commission spéciale du parlement européen sur « la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux » (CRIM), le 19 juin 2012 à 11h00.*

## >> A FRAUDE E A CRIMINALIDADE ORGANIZADA NA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia está confrontada com quatro desafios criminais de *nível estratégico*:

1º Em primeiro lugar, a UE deve combater a ação das *grandes organizações criminais* transnacionais, endógenas ou exógenas. Algumas representam mais do que fenómenos de banditismo clássico dado que se trata de mafias, no sentido criminológico do termo, ou seja, se trata de verdadeiras sociedades secretas. Este banditismo e estas mafias apresentam quatro particularidades.

- Primeira particularidade : Estas organizações criminais são *poli criminais*, isto é sem especificidade, estando aptas para investirem de forma oportunista e pragmática em todos os mercados criminais que apareçam, agem numa lógica de pura predação. Assim que se apresenta uma ocasião, estes grupos criminais sofisticados utilizam-na, quer se trate de atividades tradicionais ou de crimes económicos e financeiros inovadores. A mesma entidade criminal pode simultaneamente extorquir, traficar drogas, vender produtos falsificados ou falsificar eletronicamente apostas desportivas. Os criminosos não têm especialidade: passam de uma atividade criminal para outra por cálculo de custos/benefícios. A nossa atenção deve debruçar-se menos sobre o tipo de atividade criminal e mais sobre os profissionais do crime que fazem carreiras dentro de grupos mais ou menos estruturados.
- Segunda particularidade : estas grandes organizações estão muitas vezes *territorializadas*. Elas têm uma capacidade de se enraizar e criar um meio ambiente que se torna rapidamente favorável. Elas criam biótopos criminais. Estas lógicas territoriais são decisivas pois explicam o poder destes grupos. Todavia estes territórios criminais não são estáticos, estão em expansão. Sabemos como, num impulso geopolítico característico as quatro mafias italianas e os clãs albaneses, se expandiram por toda a Europa em algumas décadas. Consequentemente grandes zonas do território europeu estão profundamente criminalizadas e em vias de *colapso*. Isto quando não são diretamente estruturas estatais. Quantos Estados mafiosos ou criminais existem no território geográfico europeu? O colapso territorial é mal conhecido pois é silencioso.
- Terceira particularidade : estas organizações são *resilientes*: são, por um lado, adaptáveis às mudanças sociais e económicas e, por outro, resistentes à repressão. Os Estados conseguem menos erradicá-las do que regulá-las.

- Por fim, quarta particularidade: estas organizações geram **fluxos financeiros** de magnitude macroeconómica com capacidade para influenciar profundamente a vida política, económica e social. Têm um PIB por vezes superior ao de alguns pequenos países.

Estas quatro particularidades explicam a razão pela qual estas grandes organizações criminais são verdadeiras potências globais. O crime organizado já não pode ser analisado em termos de *marginalidade* social. Trata-se de um fenómeno de *poder*.

Existe na Europa uma verdadeira geografia criminal. Esta cartografia é amplamente insuspeitada e realça, por exemplo, a existência de um *arco mafioso no Mediterrâneo Norte*, cujos principais atores criminais são as mafias italianas, albanesas e turcas que já ultrapassaram, há muito tempo, as suas fronteiras naturais e que souberam se impor mais a Norte. É conveniente, num futuro próximo, observar a evolução de uma zona cinzenta, às portas da Europa, geradora de grandes desordens criminais : a vasta faixa saheliana.

2º Segundo desafio, conseqüentemente: A UE deve combater as *predações financeiras* de amplitude macroeconómica. A este propósito, deve-se ter em conta três observações :

- Primeira observação: os mercados financeiros desregulados cegamente são *presas fáceis* para apetites criminais. Podemos citar de memória um exemplo recente: a fraude gigantesca na taxa de carbono cujo prejuízo para o orçamento do Estado francês alcançou 1,5 milhares de milhões de euros e para a Europa atingiu entre 5 a 6 milhares de milhões de euros.
- Segunda observação : **a luta contra o branqueamento de dinheiro** do crime organizado e da corrupção é um *fracasso* total. Deve-se realçar o papel pernicioso dos paraísos fiscais e bancários (muito presentes na Europa) e a banalização dos instrumentos jurídico-financeiros destinados a tornarem anónima a origem dos fluxos financeiros (trusts, fiduciários, etc.).
- Terceira observação : Certos atores dos mercados financeiros e bancários são por vezes **depredadores**. As mega fraudes nos mercados promovidas pelos “criminosos de colarinho branco” multiplicam-se. É também relevante salientar que a maior parte das grandes crises financeiras dos últimos 30 anos foram fruto de políticas de desregulação que foram criminogénicas. A bolha imobiliária americana dita *subprime* incluiu uma importante dimensão de fraudes, no essencial iniciada por banqueiros e financeiros, que permanecem impunes até hoje.

3º Terceiro desafio : A UE confronta-se com um **ciberespaço** em grande parte anónimo. Este ciberespaço é um território muito vulnerável às entidades criminosas devido às suas especificidades: é transnacional, fluido, furtivo e opaco. Todas as grandes infrações que se cometiam ainda ontem no mundo real transladam-se deste modo, completa ou parcialmente, para este espaço virtual sem regulação credível. Um exemplo: a economia do desporto financia-se com grande velocidade devido ao desenvolvimento de apostas desportivas *online*; estas apostas são amplamente falseadas pelo crime organizado através de *sites* de apostas mais ou menos legais disseminados no planeta.

4º Por fim, quarto desafio : A UE confronta-se com as *consequências da crise financeira* que resultou da explosão da bolha imobiliária americana. Esta crise, com efeitos duráveis representa um ganho inesperado de amplitude histórica para o crime organizado. Em primeiro lugar, os Estados exauridos têm a tentação de reduzir os orçamentos consagrados à luta contra a criminalidade organizada e a de colarinho branco: menos polícias, agentes aduaneiros, juízes, etc. Além disso, as empresas industriais e financeiras, seja qual for a sua dimensão, não podem mais aceder facilmente ao crédito bancário que, devido à falta de liquidez e solvabilidade, emprestam menos. Estas empresas industriais ou financeiras, sobretudo as mais pequenas, vão naturalmente financiar-se no *shadow banking* do crime organizado. O mundo criminal dispõe de forma permanente de muito dinheiro apto a ser branqueado imediatamente. O crime organizado acelera assim a sua penetração na economia legal.

**As consequências** destes fenómenos são muitas vezes invisíveis mas profundas e duradouras. Devemos realçar aqui a grande diferença com os atos criminais apelidados de terrorismo. O terrorismo é visível mas de um grau de letalidade relativamente fraco, ao passo que o crime organizado ou de colarinho branco é discreto por natureza e de uma grande letalidade direta e indireta. Ao contrário do terrorismo, o crime organizado sabe tornar-se invisível e passar por baixo do radar da esfera mediática. Sabemos que na "sociedade de informação e comunicação", o que a esfera mediática não apreende na sua real dimensão tem todas as hipóteses de se desenvolver com impunidade.

O crime organizado falseia, de forma fundamental, o funcionamento dos sistemas políticos pelos jogos da *corrupção sistémica* e pela formação de verdadeiras *burguesias criminais*. Ele transforma também o funcionamento dos mercados económicos e financeiros, para o benefício dos seus atores menos honestos: a "mão invisível" é substituída por uma "mão criminal" que distorce todas as regras, com prejuízos reais sobre os orçamentos dos Estados, a saúde dos consumidores, o meio ambiente e também o desenvolvimento económico. O crime organizado mata, mas também destrói e empobrece.

Todavia, a perigosidade real do crime organizado é provavelmente ainda insuspeitada. O crime organizado está de facto em plena *mutação* a nível mundial. Ele *hibrida e converge* na direção de dois universos até aqui relativamente afastados dele: Por um lado com o terrorismo e, por outro, com a criminalidade de colarinho branco. Podemos mesmo nos interrogar se não estamos perante formas inéditas de “criminalidade organizada de colarinho branco”.

A nossa vigilância perante as mutações do crime organizado deve ser tanto mais forte quanto o *contexto* atual é favorável à sua expansão. Seis circunstâncias ou fatores de dimensão histórica e macroeconómica devem ser brevemente lembrados:

- *A balcanização ou fragmentação do mundo.* Desde 1945 até hoje passámos de cerca de quarenta Estados para cerca de duzentos, em que grande parte são “Estados Potemkine”. Estados sem poder, frágeis e vulneráveis às forças criminais organizadas.
- *A globalização ou mundialização*
- *A mercantilização e o financiamento generalizados.*
- *A desregulação dogmática dos mercados.* A desregulação é criminogénica no sentido em que cria incentivos e oportunidades criminais de grande amplitude
- *O efeito diversão* provocado pela luta contra o terrorismo
- Por fim, *as consequências da crise financeira*, já evocadas anteriormente.

**Em conclusão**, no mundo caótico pós Guerra Fria, o crime organizado representa um verdadeiro *desafio estratégico*, ultrapassando as jurisdições dos organismos repressivos e judiciais, de amplitude geopolítica e macroeconómica. Os sucessos duráveis contra o crime organizado na Europa só poderão ser adquiridos se forem reunidas duas condições:

- Em primeiro lugar, deve haver um trabalho permanente de *conhecimento* fundamental e de *pedagogia* para se sair da *cegueira*. Não se combate o que se ignora, o que se nega ou o que se relativiza. Neste aspecto o trabalho dos universitários e das comissões parlamentares de inquérito são fundamentais para servir de gatilho tanto para os decisores como para a opinião pública.
- Além disso, deve ser dada prioridade à *informação*. Deve-se sair das lógicas de trabalho puramente reativas, privilegiando metodologias intelectuais e operacionais proactivas.



## >> LA FRAUDE ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE DANS L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne est confrontée à quatre défis criminels de *niveau stratégique* :

1° D'abord, l'UE doit faire face à l'action de *grandes organisations criminelles* transnationales, ou endogènes ou exogènes. Certaines représentent plus que des phénomènes de banditisme classique puisqu'il s'agit de mafias, au sens criminologique du terme, c'est-à-dire de véritables sociétés secrètes. Ce banditisme et ces mafias présentent quatre particularités :

- Première particularité : ces organisations criminelles sont *poly criminelles*, c'est-à-dire sans spécialités, donc aptes à s'investir de manière opportuniste et pragmatique dans tous les marchés criminels se présentant, et ce dans des logiques de pure prédation. Dès qu'une occasion se présente, ces groupes criminels sophistiqués les investissent, qu'il s'agisse d'activités traditionnelles ou de crimes économiques et financiers innovants. Une même entité criminelle peut tour à tour racketter, trafiquer des drogues, vendre des contrefaçons, ou truquer en ligne des paris sportifs. Les criminels n'ont pas de spécialité : ils passent d'une activité criminelle à l'autre par calcul cout/bénéfice. Notre attention doit donc se porter moins sur un type d'activité criminelle que sur les professionnels du crime eux-mêmes menant des carrières au sein de groupes plus ou moins structurés.
- Deuxième particularité : ces grandes organisations sont souvent *territorialisées*. Elles ont une capacité à s'enraciner et à créer un environnement qui leur devient vite favorable. Elles se créent des biotopes criminels. Ces logiques territoriales sont décisives car elles expliquent la puissance de ces groupes. Cependant ces territoires criminels ne sont pas figés mais en expansion. On sait comment dans une poussée géopolitique caractéristique les quatre mafias italiennes et les clans albanophones se sont répandus dans toute l'Europe en quelques décennies. Au final, des pans entiers du territoire européen sont profondément criminalisés et donc en voie d'*effondrement* ; quand ce ne sont pas directement des structures étatiques. Combien d'Etats mafieux ou criminels l'Europe géographique abrite-t-elle ? Cet effondrement territorial est mal connu car silencieux.
- Troisième particularité : ces organisations sont particulièrement *résilientes*, c'est-à-dire d'une part adaptatives face aux changements sociaux économiques et d'autre part très résistantes à la répression. Les Etats parviennent souvent moins à les éradiquer qu'à les réguler.

- Enfin, quatrième particularité : ces organisations gèrent des **flux financiers** d'ampleur macro économique pouvant influencer en profondeur la vie politique, économique et sociale. Elles ont un PIB parfois supérieur à certains petits pays.

Ces quatre particularités expliquent pourquoi ces grandes organisations criminelles sont de véritables puissances globales. Le crime organisé ne peut plus être analysé en termes de *marginalité* sociale. Il s'agit d'un phénomène de *pouvoir*.

Il y a ainsi une véritable géographie criminelle de l'Europe. Cette cartographie est largement insoupçonnée et souligne par exemple la présence d'un *arc mafieux en Méditerranée du Nord*, dont les principaux acteurs criminels sont les mafias italiennes, albanophones et turques qui ont depuis longtemps débordé leurs bastions naturels et ont su s'imposer plus au Nord. A ce titre, il convient, pour l'avenir proche, d'observer l'évolution d'une zone grise, aux portes de l'Europe, génératrice de grands désordres criminels : la vaste bande sahélienne.

2° Deuxième défi, ensuite : l'UE doit faire face à des *prédations financières* d'ampleur macro économique. A ce titre, trois remarques s'imposent :

- Première remarque : les marchés financiers dérégulés de manière aveugle sont des *proies faciles* pour les appétits criminels. On citera pour mémoire un exemple récent : la gigantesque fraude à la taxe carbone dont le préjudice pour le seul budget de l'Etat français s'est élevé à 1,5 milliards d'euros et pour l'Europe à environ 5 à 6 milliards d'euros.
- Deuxième remarque : **la lutte contre le blanchiment de l'argent** du crime organisé et de la corruption est un *échec* complet. Il faut ici souligner le rôle pernicieux joué par les paradis fiscaux et bancaires (très présents en Europe) et par la banalisation des instruments juridico financiers destinés à rendre anonyme l'origine des flux financiers (trusts, fiduciaires, etc.).
- Troisième remarque, enfin : certains acteurs des marchés financiers et bancaires sont aussi parfois des **prédateurs**. Les méga escroqueries sur les marchés initiés par des « criminels en cols blancs » se multiplient. Par ailleurs, la plupart des grandes crises financières des 30 dernières années sont le fruit de politiques de dérégulation qui furent criminogènes. La bulle immobilière américaine dite des subprimes comportait une dimension majeure de fraudes dont l'essentiel fut initiée là aussi par des banquiers et des financiers, d'ailleurs à ce jour impunis.

3° Troisième défi : l'UE est confrontée à un **cyber espace** en grande partie anonyme. Ce cyber espace est un territoire très vulnérable aux entités criminelles et ce en raison de ses particularités : il est transnational, fluide, furtif et opaque. Toutes les grandes infractions qui se commettaient hier encore dans le monde réel se déplacent ainsi, en tout ou parti, dans cet espace virtuel sans régulation crédible. Un exemple : l'économie du sport se financiarise à grande vitesse du fait du développement des paris sportifs en ligne ; or ces paris font l'objet d'un trucage de grande ampleur par le crime organisé à travers des sites de paris plus ou moins légaux disséminés un peu partout sur la planète.

4° Enfin, quatrième défi : l'UE doit faire face aux *conséquences de la crise financière* née de l'éclatement de la bulle immobilière américaine. Cette crise aux effets durables représente un *effet d'aubaine* de portée historique pour le crime organisé. Il y a deux raisons à cet effet d'aubaine. D'abord, les Etats exsangues sont tentés de réduire les budgets consacrés à la lutte contre les criminalités organisée et en col blanc : moins de policiers, de douaniers, de juges, etc. Par ailleurs, les entreprises industrielles et financières, quelque soit leur taille, ne peuvent plus accéder aisément au crédit bancaire légal car les banques, en défaut de liquidités ou de solvabilité, prêtent moins. Ces entreprises industrielles ou financières, surtout les plus petites, vont donc naturellement se financer vers le *shadow banking* du crime organisé. De manière permanente, le monde criminel dispose en effet de masses d'argent aptes à se blanchir immédiatement. Le crime organisé accélère ainsi sa pénétration de l'économie légale.

**Les conséquences** de ces phénomènes criminels sont souvent invisibles mais profondes et durables. Soulignons ici la grande différence avec les actes criminels qualifiés de terrorisme. Le terrorisme est visible mais d'une létalité relativement faible, là où le crime organisé ou en col blanc est par nature discret mais d'une grande létalité directe et indirecte. A la différence du terrorisme, le crime organisé sait se rendre invisible et passer sous le radar de la médiasphère. Or on sait que dans la « société de l'information et de la communication », ce que la médiasphère ne perçoit pas à sa juste mesure a toutes les chances de se développer impunément.

De manière fondamentale, le crime organisé fausse le fonctionnement des systèmes politiques par le jeu de la *corruption systémique* et la formation de véritables *bourgeoisies criminelles*. Il transforme aussi le fonctionnement des marchés économiques et financiers, au profit de ses acteurs les moins honnêtes : la « main invisible » est remplacée par une « main criminelle » qui déforme toutes les règles, avec des dégâts réels sur le budget des Etats,

la santé des consommateurs, l'environnement ou encore le développement économique. Le crime organisé tue, mais aussi détruit et paupérise.

Cependant, la dangerosité réelle du crime organisé est peut-être encore insoupçonnée. Le crime organisé est en effet en pleine *mutation* au plan mondial. Il *s'hybride et converge* en direction de deux univers jusque là relativement éloignés de lui : d'une part avec le terrorisme et d'autre part avec la criminalité en col blanc. On peut ainsi se demander si nous ne voyons pas apparaître des formes inédites de « criminalité organisée en col blanc ».

Notre vigilance aux mutations du crime organisé doit être d'autant plus forte que le *contexte* actuel est favorable à son expansion. Six circonstances ou facteurs à dimension historique et macro économique doivent être rappelés brièvement :

- *La balkanisation ou fragmentation du monde.* Nous sommes passés depuis 1945 d'une quarantaine d'Etats à environ 200 aujourd'hui, dont un grand nombre sont des « Etats Potemkine », des Etats vides de puissance, fragiles et vulnérables aux forces criminelles organisées.
- *La globalisation ou mondialisation.*
- *La marchandisation et la financiarisation généralisées.*
- *La dérégulation dogmatique des marchés.* La dérégulation est criminogène en ce sens qu'elle crée des incitations et des opportunités criminelles de grande ampleur.
- *L'effet de diversion* provoqué par la lutte anti terroriste.
- Enfin, *les conséquences de la crise financière*, déjà évoquées précédemment.

**En conclusion**, dans le monde chaotique post guerre froide, le crime organisé représente un véritable *défi stratégique*, dépassant les juridictions des seuls organes répressifs et judiciaires, d'ampleur géopolitique et macro économique. Des succès durables contre le crime organisé en Europe ne pourront être acquis qu'à deux conditions :

- D'abord, un travail permanent à la fois de *connaissance* fondamentale et de *pédagogie* afin de sortir de *l'aveuglement*. On ne combat pas ce que l'on ignore, ce que l'on nie ou ce que l'on relativise. Là, le travail des universitaires et des commissions d'enquête parlementaire est fondamental afin de servir d'aiguillon tant pour les décideurs que pour les opinions publiques.
- Ensuite, une priorité donnée au *renseignement*. Il faut sortir des logiques de travail purement réactives, au profit de méthodologies intellectuelles et opérationnelles pro actives.