



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.07.1998
COM(1998) 474 final

Comunicação da Comissão

ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu

PROTECÇÃO DO EURO **LUTA CONTRA A FALSIFICAÇÃO**

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	3
1.1.	Desafios e objectivos.....	3
1.2.	Responsabilidades do BCE, da Europol e da Comissão.....	6
2.	DOMÍNIOS DE ACÇÃO PRIORITÁRIOS	7
3.	A FORMAÇÃO	9
4.	O SISTEMA DE INFORMAÇÃO.....	9
5.	A COOPERAÇÃO	12
6.	A PROTECÇÃO PENAL / APROXIMAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS: INCRIMINAÇÃO, SANÇÕES, ENTREAJUDA JUDICIÁRIA.....	13
7.	APOIO DOS INSTRUMENTOS EXISTENTES	15
8.	CALENDÁRIO	16

* * *

1. 1. INTRODUÇÃO

1.1. Desafios e objectivos

A introdução da moeda única europeia, o euro, em boas condições faz parte de um processo irreversível que exige a criação de um quadro de protecção para o euro contra a falsificação de moeda que englobe estratégias de prevenção, formação, cooperação e repressão penal.

Nos termos do Regulamento (CE) nº 974/98 do Conselho, de 3 de Maio de 1998¹, em 1 de Janeiro de 2002, as notas e as moedas de euro serão postas em circulação nos Estados-membros que participam no euro². Em conformidade com as disposições do Tratado CE (art. 105º-A), o BCE é a única entidade competente para autorizar a emissão de notas de euro. Os Estados-membros continuam a ter a responsabilidade pela emissão de moedas sob a aprovação do BCE. O Instituto Monetário Europeu aprovou iniciativas importantes, a fim de assegurar um nível elevado de protecção técnica das notas, prevendo elementos de segurança correspondentes aos últimos progressos técnicos.

O Conselho dos Governadores do Banco Central Europeu aprovou em 7 de Julho de 1998 um determinado número de orientações tendo em vista a protecção das notas de euro. Uma das recomendações visa especialmente a luta contra a falsificação de moeda e solicita ao Conselho, aos Estados-membros, à Europol e à Comissão a tomada das medidas que se impõem³.

Por seu lado, o Parlamento Europeu, através da sua comissão do controlo orçamental, solicitou à Comissão que desenvolvesse iniciativas orientadas a nível comunitário tendo em vista reforçar a protecção do euro. O Parlamento refere, designadamente, a experiência adquirida no domínio da protecção dos interesses financeiros das Comunidades.

Trata-se agora de precisar, na sequência dos trabalhos do IME, as orientações essenciais em matéria de protecção do euro. Neste contexto, a luta contra a falsificação constitui um elemento fundamental.

Os riscos que é necessário prevenir decorrem principalmente das grandes potencialidades de difusão do euro, inclusivamente fora da Comunidade. O euro deverá tornar-se uma moeda de transacção e de reserva à escala mundial⁴.

As condições da sua protecção deverão portanto adaptar-se concretamente a esta nova dimensão. Os riscos de falsificação são sempre maiores aquando do aparecimento de novas notas ou moedas. É óbvio que eles aumentarão ainda mais aquando do lançamento da nova moeda única. Enquanto moeda de reserva internacional, o euro constituirá um

¹ JO nº L 139, de 11.5.1998, p. 1.

² Outras formas de criminalidade, nomeadamente o branqueamento de haveres importantes expressos em moeda nacional, podem vir juntar-se, na fase de transição, nomeadamente antes e durante o período de circulação conjunta do euro e das moedas nacionais.

³ Esta recomendação será objecto de um exame aprofundado por parte da Comissão.

⁴ O que implica a necessidade de criar igualmente uma cooperação específica com os parceiros da Comunidade.

valor facilmente convertível e atrairá todas as formas de delinquência, incluindo a criminalidade organizada. As possibilidades de colocação em circulação num território mais vasto, que ultrapassa a jurisdição nacional e as possibilidades de intervenção territorial das autoridades de cada um dos Estados-membros, limitadas ao espaço nacional, aumentam os riscos. O mesmo se verifica no que diz respeito aos progressos técnicos (fotocópias a cores, offset digital), acessíveis não só à criminalidade organizada internacional, mas igualmente à pequena delinquência « artesanal », limitada a um Estado-membro e a um pequeno grupo de indivíduos.

A protecção do euro deverá igualmente ter em conta uma série de factores específicos, tais como:

- o facto de os cidadãos europeus não estarem familiarizadas com as notas e as moedas. Apesar das campanhas de sensibilização, é óbvio que os utilizadores de notas e de moedas de euro terão necessidade de um longo período de adaptação para estarem tão familiarizados com as novas notas e moedas⁵ de euro como o estavam com a sua moeda nacional,
- os graus de experiência muito díspares dos serviços nacionais competentes. É evidente que os falsificadores se determinam em função dos riscos, mas igualmente das possibilidades de colocação em circulação da nota ou da moeda objecto da sua falsificação. Com efeito, certas moedas nacionais raramente são falsificadas,
- a inexperiência do pessoal e a falta de meios de detecção. Há falta de pessoal formado, bem como de meios de controlo⁶ e de detecção, nomeadamente junto de determinados estabelecimentos financeiros cuja actividade lucrativa se baseia principalmente na recolha, no câmbio, no transporte ou na colocação em circulação das divisas,
- a diversidade dos locais de produção e dos suportes « papel » ou « metálicos ». Apesar das condições uniformes de segurança técnica previstas pelo BCE (notas) e pelas casas da moedas ou Tesouros nacionais (moedas), os Estados-membros poderão, não obstante, recorrer a técnicas de fabrico e a processos de impressão e de cunhagem diferentes,
- a variedade das faces nacionais das moedas. Com efeito, as moedas de euro ostentarão uma face comum e uma face nacional, o que vem aumentar as dificuldades de reconhecimento por parte dos utilizadores dos outros Estados-membros, onde as moedas poderão contudo circular,
- o aumento considerável das operações de câmbio (período de circulação conjunta do euro e das moedas nacionais)⁷. Os detentores de moedas e de notas nacionais (incluindo a grande delinquência e a criminalidade organizada) deverão proceder à troca, em prazos curtos, das suas divisas nacionais em euro,

⁵ A experiência de determinados Estados-membros revela que o aparecimento de falsificações de novas moedas levou os utilizadores, em determinadas regiões, a recusarem sistematicamente qualquer câmbio ou qualquer pagamento efectuado com essas moedas.

⁶ A viabilidade de um sistema de detecção de falsificações, simples e eficaz, deverá ser analisada conjuntamente com os sectores profissionais envolvidos, a fim de criar barreiras suplementares a montante da investigação policial. Se for caso disso, deverão ser previstas incitações nesse sentido.

⁷ Regulamento (CE) n° 974/98 do Conselho de 3.5.1998 relativo à introdução do euro, JO L 139 de 11.5.1998, que fixa a sua duração em 6 meses, no máximo. É necessário ter em conta igualmente que, durante os períodos de migração e de afluência turística, a procura de câmbio monetário e o recurso ao pagamento em numerário são muito mais significativos e concentrados em determinadas zonas (aeroportos, estações, portos, locais turísticos, etc.).

- a circulação do euro fora do território dos Estados-membros participantes. A circulação e a utilização da nova moeda não se limitarão apenas aos participantes na terceira fase da UEM. Todos os Estados-membros da União serão envolvidos, bem como um grande número de países terceiros⁸, particularmente os países candidatos à adesão,
- os limites do princípio de territorialidade. A disparidade dos sistemas jurídicos e a manutenção das fronteiras penais constituem, *a priori*, obstáculos à continuidade da acção repressiva e à protecção homogénea da moeda,
- as facilidades proporcionadas pelos progressos tecnológicos. O desenvolvimento das técnicas de reprodução (laser, digital) será facilmente acessível à « falsificação artesanal ».

Com o intuito de neutralizar estes factores, que se manifestarão particularmente aquando da introdução das notas e das moedas de euro, a Comunidade deverá dotar-se dos meios e dos dispositivos necessários que lhe permitam, de forma preventiva e repressiva, lutar contra a falsificação de modo coordenado.

A perspectiva da substituição das moedas nacionais pela moeda única, bem como a existência de abordagens e de estruturas diferentes em matéria de prevenção e de luta contra a falsificação nos Estados-membros, deverão levar a Comunidade a tomar as medidas necessárias para assegurar uma coordenação e uma cooperação eficazes. Deverá chegar-se a uma situação que permita assegurar uma protecção equivalente da moeda europeia em todo o território da União.

O Conselho Europeu de Madrid e, seguidamente, o Tratado de Amesterdão, fazem da protecção equivalente um objectivo atribuído às instituições e aos Estados-membros no que diz respeito ao dinheiro do contribuinte europeu que passa pelo orçamento comunitário. O cidadão europeu tem o direito de esperar que as instituições e os Estados-membros se baseiem no mesmo princípio para a protecção da moeda europeia.

A necessidade de conceber conceitos comuns e obrigações recíprocas implica uma necessidade de interpretação e de regulação comum dos litígios no caso de diferendo. A realização deste objectivo passa pela criação de instrumentos adequados à protecção dos interesses comunitários submetidos ao controlo jurisdicional. Quando se trate de instrumentos que relevam do Tratado CE, a competência jurisdicional do Tribunal de Justiça é incontestável. Quando o dispositivo comunitário deva ser completado por instrumentos abrangidos pelo Título VI do TUE, deverão ser adoptados instrumentos convencionais (Convenções/Protocolos) que permitam o controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça.

A prevenção da falsificação do euro constitui uma prioridade de primeiro plano que exige um esforço de preparação intensivo, o qual deverá preceder a introdução da moeda única. As estratégias de prevenção deverão ser suficientemente dissuasivas para desencorajar os potenciais falsificadores e tornar as operações de falsificação difíceis, arriscadas e dispendiosas. A cooperação deverá ser suficientemente eficaz e a repressão homogénea.

⁸ Este facto terá certamente incidências a nível das fontes de fabrico das falsificações e das contrafacções. Os valores conhecidos, relativos às denominações falsificadas com base nas comunicações feitas à Interpol, demonstram que, relativamente a determinadas moedas nacionais, a falsificação assume uma dimensão internacional, sendo uma parte significativa do fabrico fraudulento feita fora dos países de utilização corrente. A situação do dólar, moeda de reserva internacional, constitui provavelmente o exemplo que melhor ilustra os riscos a que será exposto o euro.

Esta política global de prevenção e de luta contra a falsificação requer a associação de todos os Estados-membros, das instituições e das instâncias da União, bem como dos organismos internacionais competentes. O quadro jurídico deverá estar operacional durante o ano 2000, por forma a permitir a criação efectiva de estruturas adequadas muito tempo antes da colocação em circulação das moedas e das notas.

1.2. Responsabilidades do BCE, da Europol e da Comissão

A protecção do euro, enquanto elemento tangível da UEM, é principalmente uma questão de interesse comunitário (Tratado CE), ainda que, como é óbvio, se possa recorrer aos instrumentos previstos no Título VI para melhorar a protecção penal da moeda.

A iniciativa preconizada pela Comissão inspira-se na abordagem adoptada para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades. Inclui uma componente prevenção baseada nos intercâmbios de informação e na cooperação entre as autoridades competentes. Este dispositivo necessita de um quadro legal comunitário. Inclui igualmente uma componente protecção penal que poderá apoiar-se nos instrumentos do Título VI do TUE. Esta abordagem integra todos os tipos de riscos, quer se trate da criminalidade organizada ou outras formas de criminalidade em matéria de falsificação de moeda, igualmente graves.

O BCE

O IME realizou importantes trabalhos com vista a assegurar a segurança técnica das notas e das moedas e tomou a decisão de criar uma base de dados técnicos no âmbito de um centro de análise da contrafacção de notas (CAC). As moedas que sejam objecto da competência dos Estados-membros poderão também ser abrangidas pela base de dados técnicos do BCE.

Esta base de dados técnicos, que inclui as informações sobre as notas falsas expressas em euros, será gerida sob a égide do BCE. As informações técnicas que alimentarão a base serão fornecidas pelo CAC.

O BCE e o SEBC serão responsáveis pela política monetária e pela emissão e a colocação em circulação das notas. Por esta razão, o IME solicitou que, a partir de Julho de 1996, os seus trabalhos fossem prosseguidos e completados por outras instâncias comunitárias. As informações que incluam dados de carácter pessoal deverão ser objecto de um tratamento diferenciado, fora da base de dados técnicos concebida pelo IME.

Europol

A Convenção Europol, já ratificada por todos os Estados-membros, permite alargar o mandato da Europol no que diz respeito à criminalidade organizada internacional, tal como estabelecido no artigo 2º da Convenção⁹. A Europol poderá assim fornecer uma contribuição operacional na luta contra a contrafacção do euro. Tal decisão será tomada

⁹ Extracto do artigo 2º da Convenção: "...quando haja indícios concretos da existência de uma estrutura ou de uma organização criminosa e quando dois ou mais Estados-membros sejam afectados por essas formas de criminalidade de modo tal que, pela amplitude, gravidade e consequências dos actos criminosos, seja necessária uma acção comum por parte dos Estados-membros".

pelo Conselho por unanimidade com base nos procedimentos previstos no Título VI do TUE

No âmbito do seu mandato, a Europol é chamada a gerir um sistema de informações que será alimentado, numa base voluntária, pelos serviços nacionais, em representação dos Estados-membros, e pelos agentes de ligação dependentes das unidades nacionais. O acesso directo das unidades nacionais aos dados (dados relativos às infracções e acusações, às respectivas datas e locais, aos meios utilizados, aos serviços que instruem os processos, e ao número dos mesmos, dados relativos à suspeita de pertença a uma organização criminosa, etc.) apenas é facultado mediante pedido, unicamente por intermédio dos agentes de ligação, tendo em vista a sua utilização em determinada investigação (artigos 7º e 8º da Convenção).

A transmissão destes dados está sujeita às regras específicas de cada Estado-membro. A Europol poderá transmitir dados a instâncias e Estados terceiros, entre os quais certos organismos comuns e a Interpol (cf. artigo 18º e nº 4 do artigo 10º), mas só em casos isolados, quando esta medida se revelar necessária para a prevenção e a luta contra as infracções. Salvo alteração da Convenção, estas regras condicionam e limitam a cooperação contínua e directa com o BCE e com a Comissão.

A Comissão

A função da Comissão é complementar a do BCE, integrando o valor acrescentado da missão Europol. A Comissão propõe a criação de uma base de dados e de um sistema de informação comunitário (ver *infra*) acessível, em tempo real, às autoridades competentes e à Europol, tendo em vista permitir a esta proceder às análises no âmbito do seu mandato.

O sistema de protecção do euro deveria fazer parte de uma abordagem integrada e global, exigindo uma perspectiva contínua e regular dos factos e dos riscos. Será necessário acrescentar permanentemente informações provenientes de diversas fontes. Fundamentalmente, estas informações emanam dos institutos de emissão, bancos centrais, bancos comerciais, estabelecimentos financeiros ou de crédito, bem como dos serviços aduaneiros ou policiais. A exploração deste conjunto de informações pela Comissão permitirá reforçar a eficácia da prevenção e melhorar o nível de prevenção e a detecção de comportamentos irregulares.

Por esta razão, a partir de Julho de 1996, a Comissão deu início a uma reflexão com peritos dos Estados-membros para avaliar os riscos, bem como a necessidade de adoptar disposições comuns para prevenir e combater a falsificação do euro. No termo destes trabalhos, os serviços da Comissão redigiram um relatório intercalar. Este relatório foi transmitido ao Conselho e permitiu igualmente chegar às conclusões do Conselho Ecofin de 19 de Maio. Estas conclusões realçam a urgência de criar uma protecção eficaz do euro ainda antes da sua entrada em circulação.

2. DOMÍNIOS DE ACÇÃO PRIORITÁRIOS

Os trabalhos realizados no grupo *ad hoc* reunido pela Comissão no âmbito do Comité Consultivo de Coordenação da Luta Contra a Fraude integram a experiência da Comissão, a dos peritos dos Estados-membros, da Europol, do IME e da Interpol, a fim de definir as orientações prioritárias.

Os trabalhos do grupo concentraram-se em determinados aspectos relativos aos suportes em “papel” (notas) e aos suportes “metálicos” (moedas). Dizem fundamentalmente respeito aos dados úteis ao intercâmbio de informações, à compilação dos dados e à cooperação entre as autoridades competentes, a fim de prevenir, investigar as infracções e lutar eficazmente contra todas as actividades ilegais prejudiciais ao euro. Este sistema deverá estar criado antes da colocação em circulação das notas e das moedas de euro, a fim de ser submetido a um período probatório suficiente, destinado a avaliar os riscos de disfunções.

As disposições e os meios necessários deverão encontrar-se efectivamente operacionais em 1 de Janeiro de 2002, data em que as moedas e as notas serão introduzidas simultaneamente em todos os países participantes.

Por conseguinte, é importante prosseguir a reflexão sobre o enquadramento regulamentar necessário para reforçar a prevenção, facilitar e tornar efectiva a necessária cooperação das autoridades nacionais, a fim de melhorar o nível de detecção e tornar obrigatória a comunicação dos factos verificados. No que diz respeito à protecção do euro, o dispositivo aprovado deverá integrar as obrigações respectivas dos países participantes, bem como as dos outros Estados-membros da União. Deverá ter em consideração a necessária cooperação com as instâncias internacionais e os países terceiros.

O esforço de protecção deve igualmente compreender um sistema de cooperação que ultrapasse os meios de acção de entreajuda internacional clássica até agora concebida para a cooperação entre as autoridades de Estados nacionais soberanos tendo em vista a protecção da moeda nacional.

Por conseguinte, existe a necessidade de criar uma estrutura a nível dos serviços da Comissão. Esta estrutura comunitária deverá ser a correspondente das entidades europeias de emissão de moeda (BCE para as notas, Estados-membros para as moedas) e dos outros parceiros a nível da União (Europol) e internacional (O.I.P.C. Interpol).

Por estas razões, convém desenvolver iniciativas em matéria de:

- formação¹⁰,
- sistemas de informação, de comunicação e bases de dados¹¹,
- cooperação, assistência mútua, assistência técnica e operacional nas investigações¹²,
- definição das actividades de falsificação e sanções dissuasoras.

¹⁰ Todos os intervenientes em causa, incluindo os estabelecimentos financeiros e todos os que são susceptíveis de melhorar a detecção o mais a montante possível, deverão ser associados a estas acções. Implementação de sistemas adequados para encorajar a disponibilidade dos recursos e das técnicas necessários (por exemplo, sistema de incentivos positivos).

¹¹ Condições de acesso a esta base, definição da grelha comum da informação policial, estratégica e operacional, modo de transmissão das informações (criação de um mecanismo informatizado de intercâmbio, baseado numa normalização das mensagens, assegurando a compatibilidade técnica dos sistemas).

¹² Tendo em conta a maior necessidade de coordenação a nível europeu para a protecção do euro e a necessidade de prolongar esta cooperação com os parceiros externos da Comunidade, devido à dimensão internacional da falsificação de moeda.

3. A FORMAÇÃO

A entrada em circulação do euro requer uma abordagem em matéria de formação, a fim de melhor prevenir e lutar contra a falsificação de moeda. A Comissão foi assim solicitada a apresentar um documento de reflexão sobre a política de formação profissional a nível comunitário. Tal abordagem deverá basear-se numa repartição equilibrada e coerente dos esforços entre os diferentes níveis (Estados-membros, Comunidade, União), nomeadamente em termos de custo/eficácia, e isto em conformidade com os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

Com base nas orientações da nota de sessão¹³ dos serviços da Comissão, redigida a pedido do grupo « Cooperação policial » do Conselho, a Comissão examina a possibilidade de lançar uma « acção-piloto » que poderá ter início em 1999 e servir para estabelecer um « plano de acção plurianual » em matéria de formação profissional.

A nível aduaneiro, poderá igualmente prever-se alargar o âmbito de aplicação do programa comunitário de formação *MATTHAEUS*, que abrange a componente formação referida na decisão *ALFÂNDEGA 2000*, às actividades de luta contra a falsificação de moedas de euro.

A Comissão terá igualmente em conta neste contexto imperativos relacionados com o alargamento, a fim de integrar as acções de formação específicas para a protecção do euro na sua estratégia de pré-adesão.

Na medida dos meios disponíveis, os profissionais do sector privado, susceptíveis de desempenhar uma função na detecção de falsificações, poderiam também ser associados a determinadas acções de formação dirigidas para objectivos específicos.

4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO

O trabalho dos peritos centrou-se particularmente no intercâmbio das informações e nas condições deste intercâmbio, que segue normas comuns, a fim de evitar que as comunicações digam respeito a um leque de comportamentos demasiado diferentes de um Estado-membro para outro e não se prestem a uma análise pertinente e a uma boa apreensão do fenómeno a nível da União.

Os mecanismos de protecção da moeda única contra as actividades ilegais baseiam-se amplamente na “informação”. Deverão, por conseguinte, basear-se na recolha, na compilação e na avaliação dos dados relativos às notas e moedas falsas, bem como nas informações relativas às operações de fabrico, de detenção, de transporte e de colocação em circulação destas falsificações.

Estes dados dizem respeito fundamentalmente a duas grandes categorias:

- a informação técnica, que incide no agrupamento dos dados, nos processos de fabrico e nas particularidades técnicas das falsificações. O centro de análise das contrafacções (CAC), sob a égide do BCE, será a instância responsável pelo tratamento deste tipo de

¹³ A título de elemento preparatório, um documento da sessão “Grupo de peritos em matéria de falsificação do euro: uma abordagem em matéria de formação” foi apresentado ao grupo “cooperação policial”.

informações. Esta mesma abordagem está a ser avaliada no que diz respeito às moedas,

- as informações administrativas e policiais, que diz respeito à recolha dos dados em matéria de falsificação de moeda, tanto no plano estratégico como no plano operacional.

A exploração sistemática e metódica da informação permite uma perspectiva de conjunto e facilita a identificação dos circuitos ou redes de falsificação. Convém reunir e ordenar todos os pormenores obtidos desde o ponto de partida da investigação, da informação ou da denúncia, até ao encerramento da investigação, ao recurso ao juiz e à aplicação das sanções. Tal permitirá desenvolver uma política de prevenção eficaz, baseada em elementos de informação actualizados de forma contínua.

Impõe-se a definição de normas comuns de intercâmbio e de obrigações regulares de comunicação, através de uma rede de intercâmbio de mensagens. A tecnologia da rede *AFIS Mail* que é utilizada com sucesso desde há mais de uma década no que diz respeito à aplicação *SCENT (Secure Enforcement Network)* pelas autoridades competentes dos Estados-membros e a Comissão, responsáveis pela luta contra as fraudes em matéria aduaneira e agrícola, constitui a este respeito uma pista interessante para o intercâmbio rápido de informações.

A base de dados deve ser convivial e de acesso directo, a fim de permitir o cruzamento de informações imediatas para a actividade operacional.

O sistema deve, tanto quanto possível, ser compatível com os sistemas de informação existentes nos Estados-membros e com o sistema Europol. O sistema da Comissão a implementar deve igualmente ser adaptado às técnicas e aos métodos de trabalho dos serviços de investigação nacionais. Deverão ser definidas regras de acesso. O sistema será alimentado e actualizado continuamente, servindo para fins técnicos, operacionais e estratégicos, facilitando a reunião das diferentes informações e proporcionando uma perspectiva de conjunto. Permitirá também a execução em tempo real de intervenções eficazes e coordenadas a nível comunitário, evitando-se o risco de vários serviços de investigação trabalharem no mesmo processo sem terem conhecimento do facto.

A organização do sistema de informações nas suas diferentes componentes necessitará, para além da utilização de técnicos nacionais, do estabelecimento de um quadro jurídico adequado a nível comunitário. As necessidades foram claramente identificadas nos trabalhos do grupo de peritos. Uma regulamentação comunitária deverá fornecer o quadro jurídico necessário à recolha e ao intercâmbio de informações entre autoridades responsáveis pela protecção da moeda única na luta contra a contrafacção.

O acervo comunitário em matéria de protecção dos interesses financeiros, que prevê um conjunto de disposições para a definição de conceitos, a recolha e o intercâmbio de informações para a cooperação, constitui um quadro de referência útil contínua¹⁴. Um

¹⁴ Regulamentos existentes nos diferentes domínios orçamentais sectoriais: Regulamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 do Conselho (JO L 155 de 7.6.1989), alterado pelo Regulamento (Euratom, CE) n° 1355/96 do Conselho (JO L 175 de 13.7.1996), no que diz respeito aos recursos próprios; Regulamento (CEE) N° 729/70 do Conselho (JO L 94 de 28.4.1970), Regulamento (CEE) n° 4045/89 do Conselho (JO L 388 de 31.12.1989), Regulamento (CEE) n° 595/91 do Conselho (JO L 67 de 14.3.1991), relativamente ao FEOGA-Garantia; Regulamento (CEE) n° 4253/88 (JO L 374 de 31.12.1988), Regulamentos (CE) n°s 1681/94 (Fundos Estruturais, JO L 178 de 12.7.1994) e 1831/94 da Comissão (Fundo de Coesão, JO L 191 de 27.7.1994); Regulamento

sistema de informações funciona já em todos os domínios do orçamento. Inclui, por um lado, a base comunitária IRENE que inclui dados sensíveis sobre os casos de fraude e de irregularidades comunicados pelos Estados-membros. Nesta fase, o acesso a esta base não está aberto aos Estados-membros. No domínio da assistência mútua entre as autoridades aduaneiras dos Estados-membros e da Comissão (Regulamento n° 515/97), existe, por um lado, o SID (Sistema de Informação Aduaneira) que constitui uma base convivial, constantemente actualizada e acessível aos Estados-membros e à Comissão. Esta base, gerida pela Comissão, compreende igualmente dados sensíveis abrangidos pelas regras relativas à protecção desses dados.

Neste contexto, há que ter em conta que o Título V do Regulamento (CE) n° 515/97 do Conselho, de 13 de Março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-membros e à colaboração entre estas e a Comissão a fim de assegurar a correcta aplicação das regulamentações aduaneiras e agrícola, permite armazenar, tendo em vista a prevenção, a investigação e a repressão das irregularidades no domínio aduaneiro, incluindo as que se relacionam com a falsificação de moedas de euro, informações úteis na base de dados central SID. Esta oferece ainda a vantagem de poder integrar as potencialidades informáticas, que se considera indispensável no âmbito da luta contra a falsificação de moeda.

Com base nestes exemplos, que já deram as suas provas, o dispositivo regulamentar deverá compreender:

- uma definição do conjunto das actividades que contribuem para a contrafacção e a falsificação de moeda¹⁵, a fim de permitir o intercâmbio de informações homogéneo;
- a obrigação para os Estados-membros de comunicar todas as informações pertinentes relativas à contrafacção e à falsificação do euro;
- o estabelecimento de um sistema informatizado com uma “rede de intercâmbio de mensagens” e uma “base de dados central” com acesso directo por parte das autoridades nacionais. Este sistema, actualizado regularmente, terá por objectivo a prevenção, o apoio à investigação e a repressão da falsificação monetária e deverá, por conseguinte, incluir dados estratégicos, dados operacionais e dados judiciais adequados. Deverá tratar-se de um sistema convivial interactivo e que permita o acesso directo das autoridades habilitadas;

(CE) n° 515/97 do Conselho (assistência mútua, JO L 82 de 22.3.1997, anteriormente Regulamento (CEE) n° 1468/81 do Conselho (JO L 144 de 2.6.1981).

É igualmente possível recorrer a disposições que obrigam os estabelecimentos financeiros e a impedir a circulação e, em seguida, a apreender as falsificações e a informar a polícia, bem como, se for caso disso, o banco central.

¹⁵ A necessidade e a utilidade de tal iniciativa foram demonstradas na protecção dos interesses financeiros, em que o sistema de informações, de comunicação e de cooperação administrativa e de assistência mútua assenta na noção de irregularidade, tal como definida no artigo 1° do Regulamento (CE, Euratom) n° 2988/95 do Conselho (JO n°L 312, de 23.12.95). Para dar execução ao sistema de informação e de cooperação administrativa e de assistência mútua, os Estados-membros designam as autoridades nacionais competentes.

Ver igualmente o Regulamento (CE) n° 3295/94 do Conselho, que estabelece medidas destinadas a proibir a introdução em livre prática, a exportação, a reexportação e a colocação sob um regime suspensivo das mercadorias de contrafacção e das mercadorias-piratas (JO L 341 de 30.12.94), em que é dada uma definição de mercadorias de contrafacção e de mercadorias-piratas, entre outras razões, para facilitar o intercâmbio de informações e a cooperação entre as autoridades aduaneiras nacionais e a Comissão.

- disposições sobre as modalidades de intercâmbio de informações (e de acesso às bases) com as instâncias comunitárias ou da União, as organizações internacionais (OIPC-Interpol) e os países terceiros. As condições de acesso podem ser diferenciadas em função da missão respectiva das várias autoridades; é útil recordar que, por força do terceiro parágrafo do artigo 29º do Regulamento (CE) nº 515/97 do Conselho, de 13 de Março de 1997, pode ser decidido, sob proposta da Comissão, autorizar às organizações internacionais ou regionais (p. ex. a Europol) a aceder à base de dados SID desde que paralelamente seja celebrado um protocolo com estas organizações;
- disposições relativas à protecção dos dados pessoais, que podem inspirar-se no dispositivo previsto no âmbito do Regulamento (Euratom, CE) nº 2185/96 do Conselho¹⁶ para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades. As disposições do Tratado de Amsterdão (ver nomeadamente artigo 286º TCE) consagram estes princípios e a aplicação destas regras na Comissão;
- a obrigação de os bancos comerciais e os estabelecimentos financeiros comunicarem as falsificações detectadas às autoridades competentes, obrigação esta acompanhada, se for caso disso, de sanções administrativas¹⁷.

5. A COOPERAÇÃO

A passagem da protecção de interesses nacionais para a protecção de um interesse comunitário implica também a cooperação e coordenação entre as instâncias nacionais com a ajuda das instituições e das instâncias da União.

Desde sempre e em todos os países, o fabrico de moeda falsa foi considerado como uma actividade criminosa lesiva das bases do Estado. Uma Convenção Internacional, de 1929, para a Repressão da Moeda Falsa¹⁸ preconiza a criação de estruturas centrais especializadas para prevenir e combater este tipo de actividade ilegal. Estes serviços especializados têm a possibilidade de trocar correspondência directamente entre si e comunicar as informações sobre os factos relacionados com a falsificação de moeda.

Tendo em vista a entrada em circulação do euro, importa realçar as redes existentes, reforçando-as. Um elemento essencial seria dar apoio administrativo e operacional a nível comunitário. Esta estrutura comunitária asseguraria a comunicação e a cooperação com os pontos de contacto dos Estados-membros e com as autoridades responsáveis pela emissão das notas e das moedas, bem como com a Europol e a OIPC-Interpol.

Esta cooperação permitirá melhorar o nível de análise, tanto do ponto de vista estratégico como operacional, e reforçar os meios de luta contra a falsificação, nomeadamente no âmbito de estratégias comuns.

¹⁶ JO L 292 de 15.11.1996. Ver igualmente o Regulamento (CE) nº 515/97 do Conselho, acima referido.

¹⁷ Melhorar as acções a este nível favorece a detecção precoce das falsificações. Ainda que de natureza preventiva, estas acções poderão tornar a repressão mais eficaz, na medida em que se podem revelar instrumentos úteis para uma repressão eficaz e rápida permitindo a transferência célere das informações para as autoridades competentes o mais a montante possível, ou mais perto do delito inicial. O envio de informação regular a estes operadores poderá encorajá-los a melhorar e a desenvolver o dispositivo de detecção precoce.

¹⁸ Convenção assinada em Genebra em 20 de Abril de 1929. Sociedade das Nações, Colectânea dos Tratados, vol. CXII nº 2623 p. 371.

Do ponto de vista operacional, a eficácia das operações no terreno depende, de uma forma geral, da fiabilidade das informações, da rapidez com que são trocadas entre os pontos de contacto habilitados e da qualidade da cooperação entre as autoridades.

A criação de condições para uma cooperação o mais ampla possível, baseada na lealdade e na confiança dos serviços constitui uma necessidade incontornável.

As estruturas existem já nos Estados-membros. Resta definir o quadro jurídico que permita os ajustamentos necessários em matéria de organização a nível da União e criar condições para uma cooperação efectiva, estreita e regular entre as diferentes forças de intervenção nacionais, bem como entre estas, as instituições e as instâncias da União competentes.

O dispositivo regulamentar deverá incluir:

- a obrigação de cooperação e de assistência¹⁹ entre as autoridades nacionais competentes, a Comissão, a Europol e o BCE ;
- disposições sobre a cooperação e a assistência mútua administrativa entre a Comunidade e os países terceiros (cláusulas específicas nos acordos de associação, de cooperação e de parceria entre a Comunidade e os países terceiros) ;
- a criação de um fórum especializado para assegurar uma concertação eficaz entre as autoridades nacionais, as instituições e as instâncias europeias.
- uma clarificação do papel operacional de assistência da Comissão, inspirando-se no artigo 7º do Protocolo nº 2 relativo à protecção dos interesses financeiros, bem como no da Europol com base nas novas disposições do Título VI, artigo 30º, do Tratado de Amesterdão.

6. A PROTECÇÃO PENAL / APROXIMAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES NACIONAIS: INCRIMINAÇÃO, SANÇÕES, ENTREAJUDA JUDICIÁRIA

Paralelamente à preparação de todo o dispositivo regulamentar (definição dos conceitos, recolha dos dados, intercâmbio de informações, cooperação), será elaborada uma vertente penal relativa às incriminações, às sanções²⁰ e à entreajuda judiciária, a fim de alcançar o objectivo que consiste numa protecção equivalente em toda a União.

A questão da definição e dos direitos da vítima, bem como da sua representação no âmbito de acções penais, actualmente regulada por cada uma das ordens jurídicas nacionais, deverá igualmente ser objecto de um exame tendo em vista encontrar uma solução adaptada aos interesses monetários da Comunidade.

Incriminações

¹⁹ Com base nos regulamentos existentes, ver notas nºs 15, 16 e 17.

²⁰ O Regulamento (CE) nº 974/98 do Conselho relativo à introdução do euro limita-se, com efeito, a prever que os Estados-membros adoptarão as sanções adequadas no que diz respeito à contrafacção e à falsificação.

A existência de sistemas jurídicos diferentes, nomeadamente em matéria de direito penal substantivo, deverá conduzir, em primeiro lugar, à aproximação das incriminações relativas às actividades de falsificação monetária.

Esta questão já se colocou nos mesmos termos relativamente à definição do branqueamento aquando da elaboração da directiva comunitária²¹, no que diz respeito à definição de irregularidade no âmbito do regulamento sobre a protecção dos interesses financeiros. ou, mais particularmente ainda, no tocante à definição de fraude no contexto da Convenção relativa à protecção penal dos interesses financeiros.

A prossecução deste objectivo visa dar resposta ao facto de, perante actividades criminosas lesivas dos interesses comunitários, os Estados-membros, isoladamente, não poderem assegurar uma protecção de nível equivalente em toda a Comunidade. A criação de definições comuns tenderá a facilitar a exploração da informação, a cooperação internacional em matéria penal e a aplicação das sanções.

É de salientar a necessidade de uma definição comum das infracções penais ligadas ao conjunto das actividades que participam na falsificação monetária no que diz respeito às notas e às moedas. Os factos relacionados com o fabrico de moeda falsa, ou os que o precedem, o acompanham ou lhe sucedem devem ser circunscritos de forma uniforme, tendo em conta os progressos técnicos em matéria de fotocópia ou de reprodução digital. A eficácia e a homogeneidade deste sistema de protecção, que deverá ser de nível equivalente em toda a Comunidade, dependerá da identificação precisa dos elementos constitutivos das infracções. A definição constante da Convenção de Genebra de 20 de Abril de 1929 constitui, a este respeito, um ponto de partida interessante.

Sanções dissuasoras

Com base na primeira avaliação da situação efectuada pelo IME, afigura-se que, no que diz respeito às sanções, as penas máximas variam muito sensivelmente de um Estado-membro para outro. Esta situação não permite assegurar uma protecção equivalente em toda a UEM. Importa proceder a uma reflexão nesta matéria, com vista a assegurar uma dissuasão que se situe ao mesmo nível.

A experiência e os resultados obtidos no domínio da protecção dos interesses financeiros poderão servir de referência. A criação de incriminações específicas relativas às actividades da falsificação de moeda com base na definição comum da falsificação do euro acima referida poderá, numa primeira fase, ser completada, a nível da União, pelo estabelecimento de um limiar mínimo de pena, o que, como é óbvio, permitirá reduzir os riscos ligados à existência de zonas de menor repressão.

Entreajuda judiciária

Deverá ser prevista uma vertente de entreajuda judiciária, a fim de assegurar uma repressão eficaz e homogénea em toda a União. As orientações da Convenção de Genebra em matéria de cooperação judiciária no âmbito da luta contra a falsificação de moeda poderão

²¹ Directiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1991, JO L 166 de 28.6.1991; Regulamento (CE) 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, JO L 312 de 23.12.95; Convenção de 26 de Julho de 1995, JO C 316 de 27.11.95.

igualmente servir de quadro de referência²² para desenvolver a reflexão e promover as iniciativas necessárias.

As condições da cooperação judiciária no domínio da protecção do euro devem ser definidas para além do projecto de convenção relativa à entreaajuda judiciária actualmente em curso de negociação, nomeadamente no tocante aos pontos que dizem respeito ao reconhecimento e à apreensão dos meios de prova, ao papel da Comissão e do BCE na assistência às autoridades nacionais e à assistência judiciária directa.

7. APOIO DOS INSTRUMENTOS EXISTENTES

As sinergias possíveis e a complementaridade entre o quadro comunitário, as instituições, os instrumentos intergovernamentais e os organismos internacionais existentes devem ser avaliadas de forma precisa. O trabalho dos peritos revelou que as estruturas de cooperação já existentes contra a falsificação de moeda a nível internacional podem desempenhar um papel importante, designadamente no âmbito das relações com os países terceiros em que a divisa europeia será chamada a circular ou a constituir uma moeda de transacção e de reserva internacional.

O intercâmbio das informações relativas à falsificação do euro e à cooperação operacional com todos os países do mundo deverá, por conseguinte, ser intensificado, nomeadamente através dos organismos internacionais competentes. Esta cooperação será completada e especificada no âmbito de cláusulas específicas integradas nos acordos de cooperação entre a Comunidade e os países terceiros (ver supra).

A entrada em vigor da Convenção Europol²³ está prevista para o mês de Outubro de 1998. O Conselho poderá eventualmente decidir por unanimidade alargar o mandato da Europol à falsificação de moeda. É neste contexto que poderá contribuir para a luta contra a criminalidade organizada transnacional, em cooperação com a Comissão e os Estados-membros.

A protecção do euro deverá igualmente apoiar-se nos demais instrumentos internacionais existentes, tais como a Convenção de Genebra²⁴, a fim de proteger os interesses monetários da Comunidade fora da União em todo o mundo²⁵.

A OIPC (Interpol) recebe comunicações sobre os factos relativos à falsificação de carácter internacional, com base num sistema de notificação a partir das unidades Interpol nacionais. Com base nestas informações, estabelece estatísticas anuais relativas à falsificação de moeda das divisas que circulam noutros países. Por conseguinte, a protecção do euro poderá beneficiar, tal como os Estados-membros no que diz respeito à

²² A extradição (artigos 8º, 9º, 10º e 16º), a transmissão directa das comissões rogatórias entre autoridades judiciais (artigo 16º).

²³ JO C 316 de 27.11.1995. A entrada em vigor da Convenção Europol está subordinada à criação de um determinado número de instrumentos que condicionam o próprio funcionamento do serviço. Estes instrumentos são referidos no nº 4 do artigo 45º da Convenção (regulamento interno, estatuto do pessoal, regulamento financeiro, protocolo relativo aos privilégios e imunidades, etc.). A diversidade destes instrumentos impede a formulação de uma previsão sobre a data de entrada em vigor do serviço Europol.

²⁴ Cf. notas da página 12.

²⁵ Poderão ser integradas cláusulas específicas nos acordos concluídos entre a Comunidade e os países terceiros parceiros, com vista a intensificar a cooperação.

sua moeda nacional antes da introdução do euro, da ajuda da OIPC-Interpol. Esta terá em consideração a existência da UEM e considerará os Estados-membros que participam no euro como um único e mesmo espaço monetário.

8. CALENDÁRIO

A programação destas acções deverá estar em consonância com as etapas da UEM.

O BCE decidiu criar a base de dados técnicos.

A Comissão, em conformidade com a sua abordagem e com as conclusões do Conselho de 19 de Maio de 1998, preparará a criação dos meios necessários à protecção do euro, e isto antes da colocação em circulação, em 1 de Janeiro de 2002, das notas e das moedas.

A este título, a Comissão:

- prosseguirá, com a ajuda de peritos, a avaliação da situação e das necessidades de informação e de cooperação entre as autoridades competentes;
- apresentará iniciativas no plano legislativo que virão completar a acção do BCE. Estas iniciativas conduzirão:
 - à criação de um dispositivo destinado a facilitar o intercâmbio de informações e a organização de uma cooperação estreita e regular com vista à prevenção e à luta contra a falsificação de moeda,
 - à necessária aproximação das normas e ao reforço da entreaajuda judiciária em matéria penal, a fim de assegurar uma repressão equivalente²⁶;
- examinará a possibilidade de lançar, durante o exercício de 1999, uma acção-piloto em matéria de formação dirigida a todos os intervenientes no sistema de prevenção, detecção e repressão da falsificação de moeda, em complemento das políticas nacionais de formação profissional. Esta acção permitirá determinar orientações para uma política de formação plurianual.

A Comissão considera necessário um período probatório suficiente, a fim de testar a viabilidade dos meios técnicos e das estruturas a implementar. Com esta finalidade, propõe fixar um prazo para a adopção dos instrumentos legislativos que não ultrapasse o ano 2000. Será então possível a criação e a “rodagem” dos sistemas de protecção a partir de 1 de Janeiro de 2001.

*

* *

²⁶ Uma acção legislativa da Comissão em matéria de cooperação judiciária, com base no terceiro pilar, pressupõe a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, que confere à Comissão poder de iniciativa.

ISSN 0257-9553

COM(98) 474 final

DOCUMENTOS

PT

09 10 01 06

N.º de catálogo : CB-CO-98-492-PT-C

ISBN 92-78-38610-3

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo

17