



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.4.2004
COM(2004) 262 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**SOBRE A PREVENÇÃO E A LUTA CONTRA
A CRIMINALIDADE ORGANIZADA NO SECTOR FINANCEIRO**

ÍNDICE

RESUMO	3
1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	4
2. MEDIDAS TOMADAS E POSSÍVEIS ACÇÕES FUTURAS NA LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA.....	6
2.1. Branqueamento de capitais	6
2.2. Legislação comunitária em vigor destinada a combater o branqueamento de capitais - a Primeira e Segunda Directivas relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.....	6
2.3. A Terceira Directiva relativa ao branqueamento de capitais e outras possíveis acções8	
2.4. Outras medidas em vigor de luta contra o branqueamento de capitais e futuras medidas	10
2.5. Unidades de Informação Financeira.....	14
2.6. Fraude (com excepção da fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade) 15	
2.7. Protecção dos interesses financeiros da Comunidade.....	16
2.8. Protecção do EURO	18
3. INSTRUMENTOS HORIZONTAIS PARA REFORÇAR A LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA.....	19
3.1. Transparência de determinadas pessoas colectivas.....	19
3.2. Cooperação entre os sectores privado e público	21
3.3. Investigação financeira.....	22
3.4. Estatísticas e avaliação comparativa	23
3.5. Avaliação e análise do risco de crime (<i>crime proofing</i>)	23
3.6. Avaliação e acompanhamento das medidas.....	24
3.7. Programas de formação, ateliers de trabalho e estudos.....	24
4. POLÍTICAS DE APOIO À APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO E DE LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA.....	24
4.1. Medidas de financiamento da luta contra a criminalidade financeira organizada	24
4.2. Reforçar a acção externa na luta contra a criminalidade financeira organizada	25
5. CONCLUSÃO	25

RESUMO

- A presente comunicação pretende dar uma visão global das medidas tomadas no quadro da prevenção e da luta contra a criminalidade organizada no sector financeiro (“criminalidade financeira organizada”) e examinará as medidas de política destinadas a reforçar a luta contra este tipo de criminalidade. Para efeitos da presente comunicação, entende-se por criminalidade financeira organizada, as actividades de grupos de criminalidade organizada que utilizam de forma abusiva os sistemas financeiros e de pagamento com o fim de obterem lucros financeiros, uma definição que é suficientemente lata para englobar os recentes escândalos registados no sector empresarial.
- A luta contra a criminalidade financeira organizada reveste-se de especial importância, dado que não se limita à repressão de crimes pontuais, mas se for aplicada com êxito, é susceptível de abalar as próprias fundações das redes da criminalidade organizada que são a maximização dos lucros através de práticas ilegais. O facto de se privar a criminalidade organizada dos meios de branqueamento de capitais ou de financiamento de práticas financeiras criminosas limitará significativamente a sua motivação e a sua margem de acção.
- Desde os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, é cada vez mais evidente que as redes terroristas utilizam métodos da criminalidade organizada para adquirir, transferir e branquear capitais. Assim, a presente Comunicação é também pertinente para a luta contra o financiamento do terrorismo. O tema do financiamento do terrorismo é abordado mais pormenorizadamente na comunicação da Comissão sobre o terrorismo e outros crimes graves¹.
- As investigações sobre a criminalidade financeira organizada requerem, regra geral, uma abordagem multidisciplinar, nomeadamente peritagens contabilísticas, fiscais e bancárias. A cooperação entre os sectores público e privado baseada no objectivo comum de reprimir a criminalidade financeira organizada poderá facilitar o acesso às peritagens pertinentes e reforçar a confiança mútua na capacidade e determinação de investigar e reduzir esta criminalidade.
- As autoridades repressivas devem ser incentivadas a realizar sistematicamente **investigações financeiras** que não se limitem ao exame pontual do crime, mas que abrangem as redes que lhe estão subjacentes, nomeadamente a identificação dos produtos do crime, a recolha de informações sobre o comportamento dos suspeitos, no respeito das disposições sobre a protecção de dados, e a identificação dos beneficiários reais da criminalidade financeira organizada. Tal contribuirá para garantir uma estratégia de investigação **baseada nos serviços de informação**.
- Os sistemas complexos de branqueamento de capitais que tiram partido da facilidade com que se criam pessoas colectivas, a utilização de intermediários e o recurso a uma série de instrumentos para a dissimulação do verdadeiro beneficiário económico facilitam a criminalidade financeira organizada. A questão da transparência,

¹ Comunicação da Comissão relativa a determinadas acções a empreender no domínio da luta contra o terrorismo e outras formas graves de criminalidade, nomeadamente para melhorar as trocas de informações, adoptada pela Comissão em 29.3.2004 – COM(2004)221.

nomeadamente a utilização de paraísos fiscais e de entidades criadas para fins específicos, como ilustrado pelo escândalo da Parmalat, deveria ser considerada um aspecto importante da luta contra a criminalidade organizada.

- Para medir a dimensão da criminalidade financeira organizada, a eficácia da abordagem política seguida, as tendências e as possíveis ameaças, importa introduzir um **sistema estatístico coerente** susceptível de produzir estatísticas fiáveis e comparáveis sobre a criminalidade financeira organizada. Além disso, importa aperfeiçoar os sistemas de acompanhamento das **medidas repressivas e de outros dados** fornecidos às unidades de informação financeira ao abrigo das regras para a luta contra o branqueamento de capitais para permitir uma melhor avaliação do impacto destas regras.
- O lucro é o móbil principal dos grupos de criminalidade organizada, sendo que a supressão dos instrumentos e do produto do crime é provavelmente o modo mais eficaz de combater a criminalidade organizada. Existe assim uma necessidade nítida de sistemas eficazes de apreensão e confisco de bens. Neste contexto, importa considerar a intervenção de entidades de apreensão de activos dotadas das devidas competências que podem, como é o caso nalguns Estados-Membros, utilizar meios de direito civil, se for caso disso, para a apreensão de activos.
- Embora já existam amplas medidas para a luta contra o branqueamento de capitais, a Comissão considera que a avaliação da criminalidade financeira organizada é crucial para a identificação das melhores práticas e da necessidade de iniciativas legislativas ou outras neste domínio. Por conseguinte, deverá proceder-se em 2005 a uma avaliação completa da política e das medidas aplicadas no combate à criminalidade financeira organizada na UE.

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A presente comunicação trata do problema da criminalidade organizada no sector financeiro. Aborda, assim, os delitos não violentos, ou seja, regra geral, a obtenção de lucros financeiros ilícitos mediante a utilização abusiva de sistemas financeiros e/ou de pagamento. Para efeitos da presente comunicação, a criminalidade organizada no sector financeiro («criminalidade financeira organizada») abrange toda uma série de infracções, nomeadamente o branqueamento de capitais, a fraude financeira e a contrafacção do euro, desde que sejam cometidas por organizações criminosas. Estas são definidas na Acção Comum de 21 de Dezembro de 1998².

Com base nas medidas tomadas desde o Conselho Europeu de Tampere de 1999 com vista a reforçar o compromisso assumido no sentido de lutar contra a criminalidade organizada a nível da União Europeia, a presente comunicação tem dois objectivos:

² O artigo 1º da Acção Comum de 21 de Dezembro de 1998 (98/733/JAI) refere o seguinte: “Para efeitos da presente acção comum, entende-se por «organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa da liberdade ou medida de segurança privativa da liberdade cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave, quer essas infracções constituam um fim em si mesmas, quer um meio de obter benefícios materiais e, se for caso disso, de influenciar indevidamente a actuação de autoridades públicas.”

- em primeiro lugar, fazer um balanço das acções realizadas até à data tanto no domínio da luta específica contra a criminalidade financeira organizada como da luta global contra esta forma de criminalidade; e
- em segundo lugar, com base neste balanço, identificar os sectores em que são necessárias novas iniciativas para reforçar a luta contra a criminalidade financeira organizada.

Muitas vezes, a criminalidade financeira é considerada erradamente como “um crime sem vítimas”. Embora a criminalidade financeira organizada nem sempre tenha um impacte directo nas pessoas (apesar de existirem casos de prejuízos directos), não deixa de ter um impacte mais amplo a nível da sociedade, nomeadamente em termos de perdas de receitas, perda de reputação e degradação das normas públicas. Se atingir níveis importantes, esta criminalidade pode desencorajar a criação de novas empresas, dissuadir os investidores potenciais e falsear a concorrência.

Tendo em conta o que precede, a luta contra a criminalidade financeira organizada reveste-se de importância não só na perspectiva do delito propriamente dito. Quando estes delitos constituem a base para outros actos criminosos eventualmente mais graves, a sua investigação torna-se um elemento central da estratégia desenvolvida pela União Europeia para a luta contra a criminalidade organizada, dado que esta última não pode sobreviver sem acesso a capitais ou a outros activos financeiros. A repressão da criminalidade propriamente dita tem um impacte nas actividades das organizações criminosas; contudo, uma repressão do seu objectivo principal, ou seja, o lucro, pode contribuir tão ou mais eficazmente para o desmantelamento das suas actividades.

Neste contexto, merecem especial atenção as seguintes considerações:

- Até à data, não foi feita qualquer tentativa a nível da União Europeia para definir com precisão o conceito de "criminalidade financeira" que abrange um número significativo de tipos e subcategorias de delitos. Para combater eficazmente a criminalidade financeira organizada, tanto a nível da União Europeia como a nível internacional, importa encontrar definições comuns nesta área. Tal permitirá que se defina uma abordagem política coerente e um consenso sobre a melhor forma de prevenir e de combater a criminalidade financeira organizada.
- O direito civil e as regras, procedimentos e sanções administrativas têm que tornar-se parte integrante de uma estratégia eficaz de prevenção e de investigação que deve complementar as disposições da legislação penal, nomeadamente nos casos em que a repressão efectiva das infracções penais e civis é impossível ou dificultada devido à ineficácia da cooperação judiciária. Uma cooperação plena e efectiva a nível administrativo e um intercâmbio de informações entre as autoridades regulamentares e de controlo competentes podem ser um elemento essencial da prevenção e da repressão da criminalidade financeira. Para garantir a eficácia da luta contra a criminalidade financeira organizada, importa definir, a nível da União Europeia, políticas globais que conciliem disposições materiais de direito penal e de direito civil com um diálogo a nível das autoridades regulamentares no quadro de uma abordagem integrada com vista à prevenção e à repressão da criminalidade.

2. MEDIDAS TOMADAS E POSSÍVEIS ACÇÕES FUTURAS NA LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA

2.1. Branqueamento de capitais

A luta contra o branqueamento de capitais constitui, há já vários anos, uma prioridade política absoluta para a União Europeia que resulta da necessidade de proteger o sistema financeiro contra uma utilização abusiva e de apoiar os esforços da luta contra a criminalidade organizada no sector financeiro. O Conselho Europeu de Tampere declarou nas conclusões que o branqueamento de capitais está no cerne da criminalidade organizada, pelo que deverá ser erradicado onde quer que ocorra e que serão tomadas medidas concretas para detectar, congelar, apreender e confiscar os produtos do crime³.

Desde os ataques terroristas, de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, os instrumentos de combate ao branqueamento de capitais foram alargados a uma série de crimes graves, incluindo os crimes relacionados com o financiamento do terrorismo⁴.

O produto do crime não é só uma ameaça para a estabilidade social e política, comprometendo também a reputação e a estabilidade das instituições financeiras e do sistema bancário e financeiro em geral. Por conseguinte, a Comissão tomou medidas enérgicas para proteger o sistema financeiro contra uma utilização abusiva pelos branqueadores de capitais. A Comissão está determinada a prosseguir esta missão e a aplicar uma legislação cada vez mais sofisticada para combater o branqueamento de capitais. Para que estas iniciativas comunitárias sejam tão eficazes quanto possível, importa que sejam complementadas por medidas tomadas no quadro da cooperação entre os Estados-Membros.

2.2. Legislação comunitária em vigor destinada a combater o branqueamento de capitais - a Primeira e Segunda Directivas relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais

A necessidade de proteger o sistema financeiro contra uma utilização abusiva e o receio de que a aplicação de medidas radicalmente diferentes pudesse comprometer o bom funcionamento do mercado interno, levaram a Comissão Europeia a propor uma proposta de legislação comunitária neste domínio ao abrigo do Tratado CE. Até à data, foram adoptadas duas directivas comunitárias neste domínio, a primeira em 1991 e a segunda em 2001.

A Directiva relativa ao branqueamento de capitais de 1991⁵ é o principal instrumento do combate contra o branqueamento de capitais. Esta directiva transpôs para o direito

³ Conclusão nº 51 do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999.

⁴ Uma declaração conjunta do Conselho e da Comissão, que altera a acta da 2386ª sessão do Conselho Assuntos Gerais, de 19 de Novembro de 2001, indica que os delitos associados ao financiamento do terrorismo constituem uma infracção grave para efeitos da Directiva 91/308/CEE.

⁵ Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais. A directiva cria um enquadramento para os estabelecimentos de crédito ou outras instituições financeiras com o fim de combater o branqueamento de capitais. A primeira directiva baseou-se na 40ª Recomendação do Grupo de Acção Financeira. Ao abrigo da directiva foi igualmente criado junto da Comissão um comité de contacto destinado a facilitar a aplicação coordenada da directiva e a concertação entre os Estados-Membros.

européu aquelas das 40 recomendações do Grupo de Acção Financeira sobre o Branqueamento de Capitais (GAFI)⁶ que tratam especificamente do sector financeiro. As 40 Recomendações do GAFI são consideradas as normas mundiais de facto na luta contra o branqueamento de capitais. Contudo, relativamente a um dos pontos principais, a directiva vai mais longe do que o GAFI. Enquanto as 40 Recomendações iniciais consideravam facultativa a notificação do branqueamento de capitais, a directiva tornou-a obrigatória. A directiva exige nomeadamente que as instituições financeiras identifiquem e conheçam os seus clientes, mantenham registos e organizem programas de formação relacionados com o combate ao branqueamento de capitais. Ao abrigo da directiva, o sigilo bancário deve ser levantado, se for caso disso, e qualquer suspeita de branqueamento de capitais tem de ser notificada.

A directiva requer igualmente que as entidades sujeitas à obrigação de notificação adoptem uma **abordagem baseada no risco** e examinem com especial atenção qualquer transacção que considerem especialmente susceptível, devido à sua natureza, de estar ligada ao branqueamento de capitais. Estas entidades são incentivadas a detectar áreas vulneráveis das suas operações, no quadro das suas obrigações legais e a dar assim prioridade aos seus esforços na luta contra o branqueamento de capitais.

Relativamente a esta primeira directiva, a **Directiva relativa ao branqueamento de capitais de 2001**⁷, que os Estados-Membros deveriam ter transposto para a legislação nacional até 15 de Junho de 2003⁸, alarga o conceito de criminalidade a uma gama mais vasta de delitos graves e o branqueamento de capitais a um leque mais amplo de profissões e de actividades. **Além do sector financeiro, a directiva abrange os auditores, técnicos de contas externos, notários e advogados, casinos e agentes imobiliários.** Os profissionais forenses só estão incluídos relativamente a determinadas relações comerciais de elevado risco (sector financeiro, imobiliário e empresarial). A Comissão está ciente de que a aplicação das disposições de luta contra o branqueamento de capitais conduz em certa medida ao abandono dos métodos tradicionais de branqueamento e à utilização de novos métodos, nomeadamente o recurso a pagamentos em numerário. Tendo em conta o seu carácter anónimo, esta forma de branqueamento de capitais tem registado um aumento significativo. Assim, **o recurso a pagamentos elevados em numerário** foi também considerado na directiva e os Estados-Membros têm de alargar as obrigações estabelecidas na directiva a **determinados negociantes de bens de elevado valor,**

⁶ O GAFI (Grupo de Acção Financeira sobre o Branqueamento de Capitais), uma entidade intergovernamental instituída pela Cimeira do G-7 em 1989, é a principal entidade internacional no quadro do combate contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. O Grupo de Acção é uma entidade que desempenha o papel de órgão-director, sendo responsável pela criação da vontade política necessária para permitir reformas a nível legislativo nacional e a nível da regulamentação nestas áreas. Ao longo dos anos, o GAFI tem obtido algum êxito efectivo a nível prático e adquiriu uma posição significativa a nível internacional. A Comissão é, a par de todos os Estados-Membros, um membro de pleno direito do GAFI. Para mais informações consultar: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁷ Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2001 que altera a Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais

⁸ Em finais de Janeiro de 2004, só nove Estados-Membros tinham transposto a Segunda Directiva relativa ao branqueamento de capitais para a legislação nacional. Estes Estados-Membros são a Dinamarca, a Alemanha, os Países Baixos, a Irlanda, o Reino Unido, a Espanha, a Bélgica, a Áustria e a Finlândia.

sempre que o pagamento seja efectuado em dinheiro e de um montante igual ou superior a 15 000 euros. **Está em estudo a questão de saber se importa alterar as directivas existentes mediante o reforço das medidas de luta contra o branqueamento de capitais a nível do recurso a pagamentos elevados em numerário.**

A directiva abrange igualmente um **feedback adequado** e um intercâmbio de informações sobre o branqueamento entre os sectores público e privado, devendo os Estados-Membros assegurar que as instituições e as pessoas abrangidas pela directiva tenham acesso a informações actualizadas sobre as práticas de branqueamento de capitais e sobre os indícios que permitam identificar as transacções suspeitas. **A Comissão reflectirá sobre a necessidade de tomar outras medidas nesta matéria. Os operadores do sector privado só se manterão vigilantes e determinados se verificarem que as despesas impostas conduzem a resultados válidos.**

2.3. A Terceira Directiva relativa ao branqueamento de capitais e outras possíveis acções

A Comissão e a maioria dos Estados-Membros consideraram que era necessário aguardar os resultados das negociações sobre a revisão das 40 Recomendações do GAFI antes de tomar novas medidas legislativas neste domínio. As recomendações revistas foram adoptadas numa reunião plenária extraordinária do GAFI realizada em Junho de 2003⁹.

A Directiva de 2001 prevê a adopção de uma terceira directiva que abrange o conceito das infracções principais. **A Comissão vem de anunciar que irá apresentar uma proposta neste sentido até Junho de 2004. Neste contexto, a Comissão defende um alinhamento total pela definição de crimes graves dada na Acção Comum 98/699/JAI¹⁰. Além disso, os Estados-Membros comprometeram-se a executar as 40 Recomendações do GAFI. A proposta de uma terceira directiva deveria estabelecer as alterações a introduzir na directiva actual para garantir que as normas requeridas a nível da UE nunca sejam menos rigorosas do que as normas internacionais do GAFI, nomeadamente no que respeita ao dever de vigilância face aos clientes, o qual, tendo em conta o recente escândalo da Parmalat, deveria continuar a ser considerado com um instrumento importante na luta contra o branqueamento de capitais.**

A Comissão estuda a eventualidade de alargar a proibição do branqueamento de capitais estabelecida na Segunda Directiva a fim de abranger o financiamento do terrorismo. Tal significaria que as obrigações de comunicação

⁹ As novas 40 Recomendações do GAFI podem ser consultadas no seguinte endereço: www.fatf-gafi.org. A mais recente revisão das 40 Recomendações do GAFI vem reforçar significativamente o princípio da identificação dos clientes ("conheça os seus clientes"), tipificar o crime de branqueamento de capitais e incentivar a cooperação internacional na luta contra o branqueamento de capitais. Além disso, as 40 Recomendações revistas alargam consideravelmente a lista das pessoas e dos estabelecimentos que devem participar activamente na luta contra o branqueamento de capitais.

¹⁰ Infracções puníveis com uma pena privativa de liberdade ou com uma medida de segurança de uma duração máxima superior a um ano ou, nos Estados cujo sistema jurídico preveja sanções com um limite mínimo, as infracções puníveis com uma pena privativa de liberdade ou uma medida de segurança de uma duração mínima superior a seis meses. Esta última foi substituída pela Decisão-Quadro do Conselho 2001/500/JAI.

das operações de branqueamento e outras obrigações previstas na directiva seriam alargadas por forma a cobrir quaisquer transacções susceptíveis de constituir um indício de um financiamento do terrorismo. A definição actual do branqueamento de capitais não tem devidamente em conta os casos em que os capitais ou bens adquiridos legitimamente se destinam a financiar actividades terroristas ou são desviados para esse efeito.

A Comissão prevê igualmente a introdução na sua proposta de directiva do princípio geral de que os funcionários dos estabelecimentos de crédito e das instituições financeiras que notificam transacções suspeitas devem beneficiar de uma protecção adequada. A Comissão teme, com efeito, que as ameaças a que estão expostos os funcionários das instituições financeiras possam ter um efeito contraproducente na luta contra o branqueamento de capitais.

O GAFI adoptou, em 14 de Fevereiro de 2003, notas interpretativas sobre duas das suas oito recomendações especiais¹¹ sobre o financiamento do terrorismo (trata-se das recomendações especiais VI sobre os sistemas de remessas e VII sobre as transferências electrónicas), dizendo ambas respeito a operações de pagamento¹². A Comissão tenciona estabelecer um espaço de pagamento único para todos os tipos de pagamentos, defendendo a inclusão destas exigências na legislação comunitária¹³. O sector de pagamentos exige regras plenamente harmonizadas a nível comunitário no que se refere a estes aspectos, a fim de garantir uma concorrência em condições de igualdade (no que respeita aos prestadores de serviços de pagamento, ao acesso, aos custos de adaptação) e por razões de eficiência (requisitos idênticos em matéria de informação sobre o remetente permitiriam o tratamento automatizado das operações de extremo a extremo).

A Comissão continuará a estudar em 2004 a partilha dos dados (feedback) relativos à luta contra o branqueamento de capitais entre os sectores público e privado e a avaliar o risco do recurso a pagamentos elevados em numerário. No que respeita à partilha de informações, a Comissão acompanhará os esforços dos sectores público e privado a fim de estabelecer se são necessárias novas acções comunitárias neste domínio.

A Comissão proporá procedimentos aperfeiçoados de identificação dos titulares e dos beneficiários das contas bancárias. Apesar de o Protocolo de 2001 da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da

¹¹ Estas oito recomendações especiais acordadas e adoptadas pelo GAFI em Outubro de 2003 constituem a nova norma internacional de luta contra o financiamento do terrorismo. A sua aplicação deverá impedir os terroristas e os seus acólitos de acederem ao sistema financeiro internacional.

¹² O objectivo da recomendação especial VI consiste em aumentar a transparência dos fluxos de pagamento mediante a garantia de que as diferentes jurisdições aplicarão medidas coerentes contra o branqueamento e o financiamento do terrorismo a todos os sistemas de transferência de fundos ou de valores e nomeadamente aos sistemas tradicionalmente à margem do sector financeiro convencional. A recomendação especial VII destina-se a impedir que os terroristas e outros criminosos utilizem livremente os sistemas de transferência electrónica e a detectar estes abusos. Tem ainda em vista garantir a disponibilização imediata de um mínimo de informações sobre a identidade dos autores das transferências electrónicas.

¹³ Cf. neste contexto a Comunicação da Comissão sobre um Novo Quadro Jurídico relativo aos Pagamentos no Mercado Interno, COM(2003) 718 final. Pode ser consultada na seguinte página da Comissão : http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/index_en.htm

União Europeia¹⁴ (ainda não ratificado) conter disposições sobre os pedidos de informação sobre as contas e as transacções bancárias e sobre o acompanhamento das operações bancárias, as informações necessárias nem sempre são fáceis de obter. Os bancos deveriam ser obrigados a responder rapidamente aos pedidos de informação das autoridades competentes.

Além das duas directivas relativas ao branqueamento de capitais mencionadas no ponto 2.2, a Comissão apresentou, em 2 de Julho de 2002, uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção do branqueamento de capitais através da cooperação aduaneira (JO C 227 de 24.9.2002, p. 574) As directivas relativas ao branqueamento de capitais prevêm nomeadamente o controlo dos fundos que transitam pelas instituições financeiras. Contudo, este mecanismo de controlo pode ser contornado pelo recurso a pagamentos elevados em numerário que não estão sujeitos a um controlo uniforme na Comunidade. A proposta em causa prevê uma abordagem uniforme para o controlo dos movimentos de numerário baseado num sistema de declaração de montantes superiores a 15 000 euros. Esta medida, em articulação com as directivas relativas ao branqueamento de capitais, deverão facilitar a luta neste domínio.

A Comissão continuará igualmente a controlar e a avaliar os riscos associados à vulnerabilidade da Internet e das novas tecnologias de comunicação face aos branqueadores de capitais. O recurso crescente à Internet para transacções financeiras de todo o tipo permitem que determinadas transferências possam escapar aos controlos e aos mecanismos de vigilância aplicados ao abrigo das regras para a luta contra o branqueamento de capitais da UE.

2.4. Outras medidas em vigor de luta contra o branqueamento de capitais e futuras medidas

A Acção Comum, de 3 de Dezembro de 1998, relativa ao branqueamento de capitais, identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda de instrumentos e produtos do crime¹⁵ complementa as directivas relativas ao branqueamento de capitais, respondendo à necessidade de melhorar a cooperação entre os Estados-Membros neste domínio. Esta Acção Comum foi parcialmente substituída pela Decisão-Quadro¹⁶ relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime. Esta decisão-quadro destina-se a garantir que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que não sejam feitas ou mantidas quaisquer reservas a determinados artigos da Convenção de Estrasburgo de 1990¹⁷, obrigando os Estados-Membros a tomar medidas de apreensão e a sancionar penalmente o branqueamento dos produtos do crime. A decisão-quadro obriga ainda os Estados-Membros a garantir que a legislação nacional permita confiscar bens cujo valor corresponda ao dos produtos do crime.

¹⁴ 326/01 de 21.11.2001

¹⁵ Acção Comum 98/699/JAI de 9.12.1998

¹⁶ 2001/500/JAI, JO L 182 de 5.7.2001. A Comissão elaborará um relatório sobre a implementação desta decisão-quadro antes de finais de 2003 para que o Conselho possa avaliar em que medida as disposições necessárias foram tomadas para dar cumprimento à presente decisão-quadro.

¹⁷ Convenção Europeia relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Confiscação dos Produtos do Crime, Conselho da Europa, Novembro de 1990.

Um Acto do Conselho de 30 de Novembro de 2000¹⁸ alarga as competências da Europol ao branqueamento de capitais em geral, independentemente do tipo de infracção que esteja na origem do branqueamento dos produtos do crime. Até à data, só seis Estados-Membros¹⁹ ratificaram o Protocolo; os outros **Estados-Membros deveriam ser encorajados a ratificar o Protocolo o mais brevemente possível.**

O Protocolo da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal estabelecido pelo Acto do Conselho, de 16 de Outubro de 2001²⁰, exige que as autoridades dos Estados-Membros transmitam informações sobre as contas e as transacções bancárias de pessoas devidamente identificadas. Os Estados-Membros não podem invocar o sigilo bancário para recusar a cooperação neste contexto. **O Protocolo representa um instrumento potencialmente importante na luta contra a criminalidade financeira organizada. Contudo, este não foi ainda ratificado, devendo os Estados-Membros envidar esforços no sentido da sua aplicação a breve prazo**²¹.

O projecto de decisão-quadro do Conselho sobre o confisco de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime²² foi objecto de um acordo político por ocasião do Conselho Justiça e Assuntos Internos de 19 de Dezembro de 2002. O objectivo da presente decisão-quadro é assegurar que todos os Estados-Membros disponham de regras efectivas que regulem o confisco dos produtos do crime, nomeadamente no que respeita ao ónus da prova relativamente à origem dos bens detidos por uma pessoa condenada pela prática de uma infracção relacionada com a criminalidade organizada. A Decisão-quadro relativa à execução das decisões de congelamento de bens ou de provas²³ estabelece as regras segundo as quais um Estado-Membro reconhece e executa uma decisão de congelamento tomada por uma autoridade judiciária de outro Estado-Membro no âmbito de um processo penal. Um projecto de decisão-quadro estabelece uma abordagem semelhante relativamente à execução das decisões de confisco na União Europeia²⁴.

Possíveis medidas futuras:

- Acompanhamento dos dossiers ("case tracking"): os Estados-Membros são incentivados a desenvolver sistemas coerentes que permitam o acompanhamento dos dados transmitidos pelas entidades sujeitas a obrigações de informação ao abrigo das regras para efeitos da luta contra o branqueamento de capitais, por forma a poder fundamentar a aplicação de medidas repressivas ou outras na sequência das notificações de transacções suspeitas. Tal permitiria a obtenção de dados específicos e fiáveis a nível nacional quanto ao número de processos e condenações por delitos de branqueamento ou de infracções principais, confisco de bens, investigações e detenções efectuadas com base em informações sobre as operações de branqueamento de capitais. Estes sistemas de acompanhamento deveriam poder indicar igualmente os dados transmitidos entre as UIF e os dados

¹⁸ Acto do Conselho de 30 de Novembro, JO C 358 de 13.12.2000, p.1.

¹⁹ Em Fevereiro de 2004, o Protocolo tinha sido ratificado pela Alemanha, Espanha, França, Grécia, Portugal e Suécia.

²⁰ JO C 326 de 21.11.2001, p. 1.

²¹ Em 1 de Novembro, nenhum dos Estados-Membros havia ratificado o Protocolo.

²² JO C 184 de 2.8.2002, p.3.

²³ 2003/577/JAI de 22 de Julho de 2003, JO L 196, p. 45.

²⁴ JO C 184 de 2.8.2002, p. 8.

utilizados para efeitos de repressão. Para esse efeito, as unidades de informação financeira (UIF), as autoridades repressivas, os tribunais, e outras instâncias implicadas na rede de dados no contexto da luta contra o branqueamento de capitais, deverão estar dotadas de um sistema estatístico que recolha não só os dados pertinentes mas que estabeleça também a ligação com o sistema de informação (ou inversamente)²⁵.

- **Poderes de confisco:** a Recomendação nº 3 das 40 Recomendações do GAFI incentiva os países a introduzir medidas de confisco não sujeitas a uma condenação penal prévia ou que obriguem o autor presumido da infracção a estabelecer a prova da origem lícita dos bens passíveis de levar a uma condenação. Como é o caso nalguns Estados-Membros, a intervenção de entidades de apreensão de activos²⁶ podem tornar-se a pedra angular dos esforços destinados a privar os autores de crimes dos lucros e bens que adquiriram ilegalmente, utilizados os meios legais oferecido pelos direitos penal e/ou civil²⁷. Tal inclui nomeadamente o poder de confiscar bens sem condenação penal prévia e a obrigação para o arguido de provar a origem legal dos bens que são presumidamente o produto de um crime²⁸. **Importa, assim, considerar o estabelecimento de entidades de apreensão de activos a nível nacional. A Comissão apoia os esforços da Europol para a criação de um «centro de informação sobre a apreensão de activos»²⁹ destinado a facilitar a identificação dos bens de origem criminosa no quadro das investigações penais importantes realizadas pelos Estados-Membros. A Eurojust deve ser associada a estes esforços.**
- **Obrigações de informação :** a Recomendação nº 17 das 40 Recomendações do GAFI preconiza a aplicação de sanções eficazes, adequadas e dissuasivas a pessoas singulares ou colectivas que não cumpram as regras da luta contra o branqueamento de capitais. As directivas relativas ao branqueamento de capitais impõem a determinadas pessoas obrigações de informação importantes e outras obrigações. Importa apurar se a criminalização das faltas graves no cumprimento das obrigações de informação e de outras obrigações, tais como a verificação adequada da identidade, o registo das transacções e a cooperação com as UIF e nomeadamente a responsabilização das empresas em determinados casos,

²⁵ Cf. neste contexto a Recomendação nº 32 das 40 Recomendações do GAFI.

²⁶ Segundo a Recomendação nº 17 b) da Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio «Os Estados-Membros deverão ponderar (...) a criação de unidades que se destinem especificamente ao processo de detecção, apreensão e confisco de bens» e deverão ainda analisar se estas unidades dispõem de « recursos humanos, operacionais e técnicos (...) suficientes para lutar contra o branqueamento de capitais».

²⁷ Estes exemplos revelaram-se um instrumento especialmente eficaz na supressão do produto do crime. Trata-se de um procedimento «in rem», ou seja, contra o bem, independentemente de uma eventual condenação do arguido por actividades criminosas. Tal permite que as autoridades repressivas concentrem a sua acção sobre os bens provenientes de actividades criminosas. Logo que a origem criminosa dos bens tenha sido comprovada com base na noção de prova em direito civil, menos estrita, o ónus da prova cabe ao arguido que deve provar a origem legal dos activos. No que respeita à entidade de apreensão de activos do Reino Unido, estão disponíveis informações no sítio <http://www.homeoffice.gov.uk/>

²⁸ Cf. neste contexto, a Recomendação nº 19 da Estratégia para o novo milénio.

²⁹ Este centro destina-se a facilitar a cooperação internacional, disponibilizando informações exaustivas sobre os instrumentos de identificação de activos existentes nos Estados-Membros, uma descrição dos procedimentos pertinentes e uma lista de pontos de contacto nacionais.

melhorará a eficácia deste aspecto das regras da luta contra o branqueamento de capitais.

- Base de dados sobre as transacções em numerário: importa examinar a viabilidade e a utilidade da criação pelos Estados-Membros de uma base de dados sobre as transacções em numerário superiores a um determinado montante, a qual poderia ser consultada pelas autoridades policiais e judiciárias no quadro de investigações efectuadas com base em informações sobre operações de branqueamento de capitais no respeito da legislação sobre a protecção de dados³⁰.
- **Paraísos fiscais:** a Recomendação nº 14 da Estratégia para o novo milénio preconiza que deverá ser aprovado um instrumento sobre as medidas que os Estados-Membros deverão tomar relativamente aos centros financeiros off-shore e on-shore e aos paraísos fiscais que operam nos seus territórios, bem como sobre uma política comunitária comum relativamente aos centros financeiros e paraísos fiscais estabelecidos fora da União Europeia. Os Estados-Membros deverão garantir a implementação efectiva das 40 Recomendações do GAFI e das directivas comunitárias relativas ao branqueamento de capitais nos centros financeiros off-shore e on-shore e nos paraísos fiscais que operam nos seus territórios. Quanto aos paraísos fiscais que operam fora dos territórios dos Estados-Membros³¹, importa prever um mecanismo que facilite uma resposta a nível da UE nos casos em que estes paraísos fiscais sejam considerados uma ameaça importante em termos de branqueamento de capitais³². Para prevenir e detectar a criminalidade financeira das empresas, a utilização de centros financeiros e de entidades criadas para fins específicos, é necessária uma coordenação particularmente estreita entre as autoridades regulamentares no quadro do direito das sociedades, as autoridades de controlo dos mercados de valores mobiliários, os auditores e as respectivas autoridades de supervisão.
- Os sistemas bancários paralelos e outros sistemas de remessas alternativas são frequentemente utilizados por terroristas ou outros criminosos para procederem à transferência de fundos ilegais, dado que tais sistemas não deixam quaisquer vestígios em suporte papel. A fim de assegurar um acompanhamento adequado e, se for caso disso, a supressão de tais sistemas, é necessário incentivar um intercâmbio rápido de informações de casos individuais entre as autoridades repressivas, as UIF e outras entidades responsáveis. Tal contribuirá para a promoção de acções coordenadas entre as autoridades nacionais e estrangeiras destinadas a dissuadir a utilização destes sistemas de transferência de fundos ilegais. Para esse efeito, a Comissão apoia e participa na criação de um sistema de alerta precoce para promover o intercâmbio de informações e uma acção conjunta para suprimir as transferências ilegais de fundos a nível internacional.
- SUSTRANS: a Comissão apoia e incentiva os esforços da Europol no sentido de reforçar o seu dispositivo de luta contra o branqueamento de capitais graças ao

³⁰ A Recomendação nº 19 b) das 40 Recomendações do GAFI preconiza o estabelecimento pelos Estados-Membros de uma tal base de dados que seria gerida por agências nacionais.

³¹ O Conselho Conjunto JAI-Ecofin adoptou, em Outubro de 2000, as conclusões sobre a questão dos riscos de branqueamento associados aos centros financeiros offshore e onshore e aos paraísos fiscais.

³² Neste contexto, ver a declaração do United States Treasury Department, de 19 de Novembro de 2003, que anuncia a sua decisão de vedar ao Myanmar o acesso ao sistema financeiro americano, designando-o uma plataforma de branqueamento de capitais.

tratamento informatizado das notificações de transacções suspeitas enviadas ao seu sistema de análise (SUSTRANS) e a uma transmissão mais sistemática das informações financeiras pelos Estados-Membros.

Em matéria de luta contra o branqueamento de capitais, o sector privado desenvolveu esforços significativos destinados a criar sistemas nomeadamente de identificação e notificação de transacções suspeitas. Torna-se agora necessário complementar estas medidas com novas iniciativas do sector público. Uma maior eficácia dos esforços complementares desenvolvidos pelo sector público para lutar contra o branqueamento de capitais permitiria, por outro lado, que se considerasse uma extensão das obrigações impostas às instituições financeiras e outras no quadro das directivas relativas ao branqueamento de capitais. Tal poderia implicar nomeadamente a extensão da definição do branqueamento de capitais às situações em que uma pessoa deveria ter sabido que os bens provinham de actividades criminosas.

2.5. Unidades de Informação Financeira

Cooperação e troca de informações entre as UIF

As directivas relativas ao branqueamento de capitais convidam os Estados-Membros a designar uma autoridade para receber notificações sobre transacções suspeitas transmitidas pelo sector financeiro e por determinadas outras actividades e profissões. Estas autoridades denominam-se Unidades de Informação Financeira (UIF). Todos os Estados-Membros criaram unidades de informação financeira (UIF) para recolher e analisar as informações recebidas ao abrigo da directiva com o objectivo de detectar ligações entre as transacções financeiras suspeitas e as actividades criminosas que lhe estão associadas.

Actualmente, a cooperação e a troca de informações entre as UIF dos Estados-Membros são muitas vezes morosas e limitadas, não estando geralmente informatizadas. Ora, tendo em conta a natureza muitas vezes internacional do branqueamento de capitais, o facto de explorar ao máximo as informações financeiras disponíveis permitirá reforçar as medidas de luta contra este fenómeno e obter melhores resultados. Por forma a promover a cooperação e a troca de informações entre os Estados-Membros e as UIF, a decisão do Conselho de Outubro de 2000³³ convidou os Estados-Membros a garantirem que as UIF cooperem na recolha, análise e investigação das informações pertinentes, incluindo a troca de informações.

A Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho e o Conselho Europeu sublinharam a necessidade de melhorar a cooperação entre as UIF. O Conselho Conjunto ECOFIN/JAI, de Outubro de 2001, convidou a Comissão a estudar as possibilidades de financiamento comunitário para um projecto nesta área. Sob a égide dos Países Baixos, foi desenvolvida uma rede informática que inclui actualmente sete UIF. Os primeiros resultados deste projecto denominado FIU-NET são, apesar de modestos, bastante encorajantes. Contudo, é óbvio que a concepção e a implementação de uma

³³ Decisão do Conselho, de 17 de Outubro de 2000, relativa a disposições de cooperação entre as unidades de informação financeira dos Estados-Membros em matéria de troca de informações, (2000/642/JAI), JO L 271 de 24.10.2000, p.4. A decisão convida ainda os Estados-Membros a prever e aprovar canais de comunicação apropriados e protegidos entre as UIF.

rede operacional otimizada que reúna as UIF de todos os Estados-Membros exigirão um investimento importante ao longo de vários anos.

A Comissão crê que se trata de um projecto válido que poderia melhorar os esforços da UE na luta contra o branqueamento de capitais. Assim, propõe-se que a Comissão conclua com o Ministério Neerlandês da Justiça um acordo de financiamento para iniciar o co-financiamento do projecto de desenvolvimento e de implementação de uma rede informática totalmente operacional que reúna as UIF de todos os Estados-Membros para o tratamento e a troca de informações financeiras.

A rede FIU-NET permitirá que todos os Estados-Membros possam trocar informações financeiras graças a uma rede informática descentralizada; todas as UIF deverão estar ligadas à rede-piloto de base actual (FIU-NET). Tendo em conta as ligações evidentes com o seu trabalho, a Europol acompanhará de perto este projecto.

Em 22 de Dezembro de 2003, a Comissão decidiu conceder formalmente uma subvenção ao Ministério Neerlandês da Justiça para o desenvolvimento da rede FIU-NET. O respectivo acordo de financiamento entre a Comissão e este Ministério está a ser ultimado.

Importa assinalar que se encontra em curso a implementação de uma rede paralela entre as UIF dos Estados em vias de adesão com o apoio do programa de financiamento PHARE. Estas duas redes estão a ser concebidas por forma a serem totalmente compatíveis e susceptíveis de uma fusão que dará lugar na devida altura a uma rede única para toda a UE.

2.6. Fraude (com excepção da fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade)

A fraude e a contrafacção de meios de pagamento que não em numerário (nomeadamente os cartões de crédito e de débito e os cheques) representam uma fonte importante de rendimentos ilícitos para os grupos de criminalidade organizada. Uma decisão-quadro³⁴ foi adoptada em 2001 para assegurar que a fraude e a contrafacção de meios de pagamento que não em numerário sejam reconhecidas como infracções penais e estejam sujeitas a sanções eficazes. .

Em Fevereiro de 2001, em complemento da decisão-quadro, a Comissão adoptou um Plano de Acção de três anos destinado a prevenir a fraude e a contrafacção dos meios de pagamento que não em numerário³⁵ que tem em vista promover uma abordagem de prevenção mais coerente nesta área. O Plano de Acção assenta numa cooperação estreita entre as autoridades públicas competentes e o sector privado. Inclui um amplo leque de medidas não legislativas de sensibilização, de troca de experiências e de informações, de formação, de desenvolvimento e de partilha de material

³⁴ Decisão-quadro do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário (2001/413/JAI), JO L 149 de 02.06.2001, p.1. Esta decisão-quadro cobre o furto, a contrafacção ou falsificação, a recepção ou a obtenção e a utilização fraudulenta de um instrumento de pagamento ou de instrumentos supostamente considerados instrumentos de pagamento. A utilização ilícita de um computador para fins lucrativos está igualmente abrangida. A decisão-quadro preconiza também a cooperação e a troca de informações entre os Estados-Membros para combater estas infracções.

³⁵ Combate à fraude e à falsificação dos meios de pagamento que não em numerário de 9.2.2001, COM(2001) 11 final.

didáctico³⁶. O Plano de Acção foi plenamente apoiado pelas partes interessadas públicas e privadas.

A Comissão publicará em 2004 um relatório sobre os progressos realizados no quadro deste Plano de Acção e proporá novas iniciativas. As áreas prioritárias continuarão a ser a segurança dos serviços e sistemas de pagamento, a troca efectiva de informações e o reforço da cooperação entre as diferentes autoridades públicas e entre estas últimas e o sector privado. Importa precisar a legislação de protecção de dados em vigor na EU relativamente a actividades de prevenção da fraude para permitir um maior intercâmbio de informações transfronteiras. Continuar-se-á igualmente a dar prioridade à integração dos países em vias de adesão no quadro de prevenção da fraude da UE e o reforço das relações com as autoridades públicas dos países terceiros. Novas ameaças serão também tidas em conta. Assim, no quadro do Fórum da UE sobre a Prevenção da Criminalidade Organizada, realizou-se, em Fevereiro de 2004, um atelier de trabalho sobre o roubo de identidade (uso ilegal dos dados pessoais para assumir a identidade de outra pessoa com o fim de realizar actividades criminosas).

Para que a luta contra a fraude seja eficaz, importa reforçar a cooperação a todos os níveis. Devem ser assim implementados sistemas que permitam assegurar uma troca de informações rápida e adequada entre os intervenientes. **A Comissão estudará, no quadro do Fórum da UE sobre a Prevenção da Criminalidade Organizada³⁷, o âmbito e o teor das orientações que deverão estabelecer, de forma clara, as modalidades de cooperação a seguir pelos organismos públicos e privados para uma luta eficaz contra a fraude. A ausência de uma legislação harmonizada em matéria de luta contra a fraude constitui um entrave grave à cooperação policial e judiciária nesta área.**

2.7. Protecção dos interesses financeiros da Comunidade

Os recursos próprios da Comunidade sofrem perdas elevadas devido à fraude que permite obter lucros ilícitos com um risco mínimo e que, regra geral, conduz a penas reduzidas em caso de condenação.

Ao abrigo do artigo 280º do Tratado CE, a Comunidade e os Estado-Membros podem tomar as medidas necessárias para combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade. O Segundo Protocolo³⁸ da Convenção sobre a Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades de 1995 (esta última está em vigor desde 17 de Outubro de 2002) convida os Estados-Membros a tomar medidas e a proceder à troca de informações com a Comissão por forma a estabelecer que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis em casos de fraude, corrupção e branqueamento de capitais. O Segundo Protocolo ainda não entrou em vigor e os dois Estados-Membros que ainda não procederam à sua ratificação devem

³⁶ Informações sobre todas medidas do Plano de Acção 2001-2003 e sobre a sua implementação estão disponíveis no seguinte sítio : http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_en.htm

³⁷ Nomeadamente o Grupo de Peritos na Prevenção da Fraude na EU na área dos meios de pagamento que não em numerário.

³⁸ Segundo Protocolo estabelecido com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, da Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, JO C 221 de 19.07.1997, p. 12.

envidar esforços redobrados nesse sentido, a fim de reforçar a luta contra os actos de fraude lesivos dos interesses financeiros da Comunidade.

O OLAF desempenha um papel fundamental enquanto entidade de investigação e de coordenação em todas as áreas da protecção dos interesses financeiros da Comunidade. Os seus esforços para detectar e prevenir o branqueamento do produto da fraude são um elemento importante da protecção dos interesses financeiros da Comunidade. O reforço da cooperação e da troca de informações com as UIF terá um importante impacte nos esforços do OLAF nesta área.

Um sistema coordenado de assistência mútua e de troca de informações é um elemento importante na luta contra a fraude. A Comissão prepara actualmente uma iniciativa sobre a assistência administrativa mútua para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades contra a fraude e outras actividades ilegais. Esta iniciativa abrange a assistência mútua e a troca de informações a nível vertical e/ou horizontal no que respeita à fraude ao IVA, ao branqueamento do produto da fraude na Comunidade, à fraude em matéria de fundos estruturais e a outros tipos de fraude ainda não cobertos pelo direito comunitário derivado.

Na área da criminalidade financeira, o objectivo desta iniciativa consiste no aproveitamento das informações obtidas com base nas disposições de luta contra o branqueamento de capitais ao abrigo dos instrumentos jurídicos do primeiro e do terceiro pilares com o fim de proteger os interesses financeiros da Comunidade. Trata-se nomeadamente de utilizar as informações relativas às transacções financeiras suspeitas para detectar fraudes lesivas dos interesses financeiros comunitários. A **fraude ao IVA** é também uma das grandes preocupações dos Estados-Membros e da Comunidade Europeia. Para alguns Estados-Membros, o IVA é a fonte mais importante de receitas fiscais e o montante dos recursos próprios IVA representa até 25 % do orçamento comunitário. Além da perda de receitas, este tipo de fraude prejudica as actividades comerciais legais de determinados sectores económicos e entrava o bom funcionamento do mercado comum.

Por conseguinte, a Comissão apresentou, em Junho de 2001, uma proposta³⁹ de um novo regulamento destinado a reforçar a cooperação entre as administrações fiscais dos Estados-Membros para a luta contra a fraude ao IVA. O Conselho adoptou esta proposta em 8 de Outubro de 2003 e um novo Regulamento n.º 1798/2003⁴⁰ relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004. Este regulamento veio melhorar significativamente o enquadramento jurídico para a cooperação administrativa, sendo assim de considerar como um instrumento primordial na luta contra a fraude ao IVA.

Apesar de o novo regulamento sobre a cooperação administrativa constituir uma condição prévia indispensável para uma melhor cooperação entre os Estados-Membros na luta contra a fraude ao IVA, é necessário acompanhar esta iniciativa legislativa por medidas concretas destinadas a reforçar a cooperação entre as administrações fiscais e os funcionários. O Programa Fiscalis (2003-2007) foi assim adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu para melhorar a cooperação quotidiana entre os funcionários.

³⁹ COM(2001) 294 final de 18.6.2001.

⁴⁰ Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho.

Paralelamente, a Comissão, em conjunto com os Estados-Membros, efectuou um exame aprofundado das fraudes ao IVA no comércio intracomunitário e identificou as várias medidas tomadas a nível nacional e que deram os melhores resultados na luta contra as fraudes do tipo "operador fictício". Entretanto, vários Estados-membros começaram a adaptar os seus sistemas de controlo nacionais com base nestas "melhores práticas", a fim de prevenir e de eliminar este tipo de fraude.

A iniciativa legislativa da Comissão tendo em vista um regulamento sobre a assistência administrativa e a troca de informações veio dar ao papel de coordenação tão necessário da Comissão (OLAF) em matéria de fraude internacional ao IVA uma base jurídica mais pormenorizada. Esta iniciativa vem complementar a legislação em vigor, nomeadamente o Regulamento (CE) n° 515/97 relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correcta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola, e o Regulamento (CE) n° 1798/2003 relativo à cooperação administrativa no domínio da fraude ao IVA.

Contudo, além das medidas tomadas recentemente neste domínio, **é necessário procurar a nível comunitário uma definição comum e exaustiva da fraude fiscal e uma harmonização das sanções penais. A Comissão tenciona lançar um estudo comparativo das respectivas definições de fraude fiscal e das suas consequências penais. Importa reforçar a cooperação entre o Estados-Membros, a Comissão (OLAF), a Eurojust e eventualmente a Europol, aproveitando melhor os sistemas de coordenação já existentes a nível do OLAF e da Eurojust e prever para esse efeito recursos suficientes para otimizar o potencial para uma parceria efectiva⁴¹.**

Por fim, a criação de um Procurador Europeu independente responsável pela detecção e pela repressão de infracções lesivas dos interesses financeiros da Comunidade irá reforçar a luta contra a criminalidade financeira organizada.

2.8. Protecção do EURO

A introdução do euro tornou necessária uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros da UE e a adopção de regras e procedimentos comuns. Exigiu, além disso, medidas especiais para prevenir a sua falsificação. Estas medidas incluem um regulamento que define as medidas necessárias à protecção do euro⁴² e uma decisão-quadro sobre sanções penais⁴³. O Conselho adoptou uma decisão que tornou o mandato da Europol extensivo à falsificação de moeda⁴⁴ e atribuiu à

⁴¹ Ver Declaração n° 2 da Decisão do Conselho que alarga o mandato da Europol às formas graves de criminalidade internacional enumeradas no anexo à Convenção Europol (2001/C 362/02).

⁴² Regulamento (CE) n° 1338/2001 do Conselho, de 28 de Junho de 2001, que define medidas necessárias à protecção do euro contra a falsificação, JO L181 de 04.07.2001, p. 6.

⁴³ Decisão-quadro do Conselho, de 29 de Maio de 2000, sobre o reforço da protecção contra a contrafacção de moeda na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras, (2000/383/JAI), JO L 140 de 14.6.2000, p.1

⁴⁴ Decisão do Conselho, de 29 de Abril de 1999, que torna o mandato da Europol extensivo à falsificação de moeda e de meios de pagamento, (1999/C 149/02), JO C 149 de 28.5.1999, p. 16.

Comissão a coordenação da formação e da assistência técnica através da decisão que estabelece um programa financeiro específico⁴⁵.

O Banco Central Europeu (BCE) estabeleceu e mantém o SCC⁴⁶, uma base de dados sobre as contrafacções e análises de novos tipos de notas sujeitas a contrafacção. A Europol é responsável pela transmissão e pela análise de informações, tendo criado uma base de dados sobre as infracções para uso das autoridades repressivas e reforçado o seu papel nesta área. A Comissão (OLAF) acompanha a implementação da legislação, prepara as iniciativas legislativas, gere o programa “Pericles” de formação e de assistência técnica e analisa os novos tipos de contrafacção de moedas de euros.

Todos os Estados-Membros aplicaram a legislação comunitária relativa às sanções penais⁴⁷. Criaram ainda repartições centrais nacionais para a protecção do euro contra a falsificação e designaram entidades responsáveis pela análise técnica das falsificações. Obrigaram, por outro lado, por força de legislação específica, as instituições de crédito a retirar da circulação e a entregar às autoridades competentes as notas e moedas em euros falsas. Por fim, realizaram acções de formação e de assistência técnica para a protecção do euro sob a coordenação da Comissão.

O BCE e a Comissão examinam actualmente a utilização crescente de equipamentos digitais modernos que permitem uma fácil reprodução das notas. Encontra-se em estudo legislação comunitária sobre a utilização de elementos de segurança de leitura óptica integrados nas notas de euro⁴⁸. Por fim, encontram-se em estudo métodos comuns para a detecção de moedas e notas falsas a nível das instituições de crédito e outras instituições.

3. INSTRUMENTOS HORIZONTAIS PARA REFORÇAR A LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA

A Comissão Europeia tenciona desenvolver e melhorar algumas medidas horizontais de prevenção e de luta contra a criminalidade organizada em geral que são igualmente pertinentes para combater a criminalidade financeira organizada.

3.1. Transparência de determinadas pessoas colectivas

As normas de transparência e de integridade das administrações públicas e das entidades privadas devem ser globalmente reforçadas de modo a prevenir e a desencorajar a criminalidade financeira em geral, o que contribuirá para uma melhor

⁴⁵ Decisão do Conselho, de 17 de Dezembro de 2001, que estabelece um programa de acção em matéria de intercâmbio, de assistência e de formação para a protecção do euro contra a falsificação (programa "Pericles"), (2001/923/CE), JO L 339 de 21.12.2001 p. 50.

⁴⁶ "sistema de controlo de contrafacções".

⁴⁷ Relatórios da Comissão baseados no artigo 11º da Decisão-Quadro, de 29 de Maio de 2000, sobre o reforço da protecção contra a falsificação de moeda, na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras, COM(2001) 771 final, de 13 de Dezembro de 2001, e COM(2003) 532 final de 3 de Setembro de 2003.

⁴⁸ Uma legislação deste tipo a nível europeu exigiria que todos os fabricantes ou importadores de impressoras, scanners e software de tratamento de imagens, sediados na UE, estivessem dotados de detectores adequados nos seus produtos; com base nomeadamente no Sistema de Inibição de Contrafacções desenvolvido pelo BCE e por outros bancos centrais.

detecção da criminalidade financeira organizada. O GAFI sublinhou a necessidade de facilitar o acesso à informação sobre os beneficiários efectivos e o controlo das pessoas colectivas e de dar especial atenção às acções ao portador e aos trusts⁴⁹. O Conselho de Tampere de Outubro de 1999 reconheceu igualmente nas suas conclusões a necessidade de uma maior transparência quanto aos beneficiários efectivos⁵⁰.

Um relatório encomendado pela Comissão⁵¹ concluiu que a falta de transparência quanto nomeadamente à identificação dos beneficiários efectivos, a utilização de trusts ou de instrumentos equivalentes e de intermediários, são alguns dos entraves à cooperação internacional contra o branqueamento de capitais. As Recomendações nº 33 e 34 das 40 Recomendações do GAFI sublinham também os riscos de que as acções ao portador e os trusts sejam utilizados de forma abusiva para efeitos de branqueamento de capitais.

O caso Parmalat e outros escândalos revelaram a existência de muitas lacunas. A Comissão está a implementar o seu programa em matéria de governo e de direito das sociedades que aborda várias áreas em que foram detectadas deficiências. A Comissão adoptou recentemente uma proposta de directiva de revisão da Oitava Directiva sobre o direito das sociedades no que se refere à revisão legal das contas. São tratadas questões relacionadas com o controlo dos auditores que será confiado a organismos independentes. Além disso, são abordadas as seguintes questões : plena responsabilidade dos auditores pelas contas consolidadas das sociedades cotadas; a necessidade de estas empresas disporem de comissões de auditoria independentes que funcionem eficazmente e que disponham de amplas competências; o reforço do regime de sanções; por fim, o eventual reforço da cooperação de todos os órgãos de fiscalização a nível europeu. É incluído um modelo de cooperação com as autoridades regulamentares dos países terceiros.

Além disso, importa acelerar os trabalhos sobre o papel dos administradores independentes não executivos ou membros do conselho fiscal ; sobre a responsabilidade conjunta de todos os administradores pelas contas da sociedade e sobre a garantia de uma informação e uma divulgação totais sobre a estrutura e as relações internas dos grupos de empresas. Nos casos de recurso a paraísos fiscais e a entidades criadas para fins específicos, importa analisar se estas operações especiais devem constar das contas das sociedades com uma explicação sobre a sua finalidade e se o auditor do grupo deve ser obrigado a verificar se esta descrição corresponde à realidade.

A necessidade de uma maior transparência a fim de prevenir a infiltração da criminalidade organizada nos sectores público e privado é igualmente abordada na

⁴⁹ Ver nomeadamente as Recomendações nº 33 e 34 das 40 Recomendações do GAFI

⁵⁰ A Conclusão nº 54 refere o seguinte: “Respeitando devidamente as disposições em matéria de protecção de dados, deverá haver uma maior transparência das transacções financeiras e da detenção de participações em empresas...”

⁵¹ O estudo sobre as disposições e a sua aplicação nos Estados-Membros da EU e sobre os entraves que lhe estão associados à cooperação internacional no quadro da luta contra o branqueamento de capitais, Transcrime Research Institute, relatório final, Outubro de 2001, está disponível no seguinte sítio: <http://www.transcrime.unitn.it>

Estratégia para o novo milénio⁵². Neste contexto, a Comissão financiou recentemente um estudo⁵³ que analisa as medidas tomadas pelos Estados-Membros para prevenir a infiltração das pessoas colectivas pela criminalidade organizada e pelos grupos terroristas. Na Comunicação da Comissão sobre as acções a tomar em matéria de luta contra o terrorismo e outras formas de criminalidade grave, as conclusões deste estudo são abordadas de forma mais pormenorizada⁵⁴.

A Comissão considera que uma melhoria das regras de transparência pode ajudar a combater a criminalidade financeira organizada, mas que estas novas disposições devem ser elaboradas em estreita cooperação com os representantes do sector privado. Uma maior transparência no sector empresarial é susceptível de se repercutir a nível de eficiência e dos custos, implicando nomeadamente uma verificação mais pormenorizada da identidade dos administradores e dos accionistas. Na sequência do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a transparência das pessoas colectivas⁵⁵, a Comissão propõe a realização de análises custos-benefícios no quadro do reforço das medidas de transparência com o fim de combater de forma mais eficaz a criminalidade financeira organizada.

Além disso, a Comissão reconhece que uma melhoria da transparência e da troca de informações não só é útil para combater a criminalidade financeira organizada, mas que esta também pode desempenhar um papel primordial noutros domínios de interesse para a UE. Importa estudar novas vias para a prevenção e a luta contra a criminalidade financeira, dando especial atenção às estruturas complexas e opacas (nomeadamente alguns instrumentos derivados), às filiais e a entidades criadas para fins específicos utilizadas pelas sociedades para cometer e dissimular manipulações fiscais e financeiras. Um dos objectivos poderia consistir em recomendar uma estratégia global e coerente da UE para pôr cobro a este tipo de infracções.

3.2. Cooperação entre os sectores privado e público

A cooperação a nível da UE entre o sector financeiro e os outros sectores empresariais, por um lado, e as autoridades repressivas, por outro, deveria desempenhar um papel importante na prevenção e na detecção de casos de branqueamento de capitais e de outras formas de criminalidade financeira. Tal pode facilitar a identificação das melhores práticas no quadro das empresas, incentivar a fertilização das ideias e promover o reforço dos controlos sectoriais internos. Crê-se que um volume importante de transacções realizadas no quadro da criminalidade financeira organizada continua a passar despercebido. Promover uma cooperação mais estreita entre a polícia (ou outras autoridades repressivas) e o sector privado poderia incentivar a comunicação de um número mais elevado de delitos financeiros.

⁵² Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio (JO C 124 de 3.5.2000, p. 1). Cf. nomeadamente a Recomendação nº 3.

⁵³ Estudo comparativo das medidas tomadas pelos Estados-Membros a fim de prevenir a infiltração das pessoas colectivas pela criminalidade organizada e pelos grupos de terroristas, Institute of Advanced Legal Studies, Setembro de 2003.

⁵⁴ Comunicação da Comissão relativa a determinadas acções a empreender no domínio da luta contra o terrorismo e outras formas graves de criminalidade, nomeadamente para melhorar as trocas de informações, adoptada pela Comissão em 29.3.2004 – COM(2004)221.

⁵⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a transparência das pessoas colectivas e das medidas destinadas a aumentar a transparência no domínio bancário e financeiro no contexto da luta contra o branqueamento de capitais", SEC(2001) 1645 de 16.10.2001.

No contexto do branqueamento de capitais, uma cooperação intensiva entre as autoridades repressivas, o sector financeiro e os outros sectores empresariais deverá facilitar a **detecção e a eliminação das deficiências** que existem no quadro dos sistemas financeiros e que a criminalidade organizada procura explorar⁵⁶.

A Comissão tenciona assim promover o desenvolvimento da cooperação entre o sector público e o sector privado no quadro do fórum da UE sobre a prevenção da criminalidade organizada, incentivando os trabalhos de investigação neste domínio. Com base nos resultados da Conferência de Dublin «Tackling Organised Crime in Partnership»⁵⁷, a Comissão, em concertação com os outros órgãos competentes, elaborará um plano de acção para organizar esta cooperação a nível da UE.

A Comissão estudará as possibilidades de coordenação entre os funcionários das autoridades repressivas e administrativas e os representantes dos sectores financeiros e empresariais alvo da criminalidade financeira organizada.

3.3. Investigação financeira

A investigação financeira é um dos instrumentos utilizados para obter mais informações sobre as actividades e o esquema de comportamento das redes de criminalidade organizada, representando um valor acrescentado efectivo face às investigações realizadas nos Estados-Membros. Para que a luta contra a criminalidade financeira organizada seja tomada a sério, importa torná-la uma das competências prioritárias dos responsáveis de polícia e dotar as autoridades policiais e judiciárias dos recursos e dos meios de formação necessários.

As investigações financeiras podem desempenhar um papel importante na melhoria das estratégias de desmantelamento da criminalidade organizada. Estas técnicas de investigação deverão ser incentivadas a nível nacional e, se for caso disso, a nível europeu⁵⁸. Para combater com êxito a criminalidade organizada e o respectivo financiamento, importa rever os conceitos tradicionais de luta contra a criminalidade. Em matéria de investigação da criminalidade financeira, há que adoptar uma estratégia «global» e investigar simultaneamente o delito e as outras actividades que lhe estão associadas. **A definição de uma política comum para o desenvolvimento e a aplicação das investigações financeiras enquanto técnica de investigação permitirá reforçar a luta contra a criminalidade financeira organizada. Importa igualmente considerar a adopção de regras normalizadas para a investigação aplicáveis aos organismos de investigação financeira da UE, nomeadamente no que respeita ao seu financiamento, às suas necessidades de formação e aos seus mecanismos de cooperação.**

⁵⁶ Em Julho de 2003, o Ministério Americano da Segurança Interna (US Department of Homeland Security), anunciou um novo programa que permite partilhar com o sector privado os dados sobre as deficiências dos dispositivos de segurança e do sistema financeiro revelados pelas investigações destinadas a ajudar as empresas privadas a defenderem-se melhor contra o branqueamento de capitais e outros delitos financeiros.

⁵⁷ A Conferência de Dublin «Tackling Organised Crime in Partnership» realizou-se em 20 e 21 de Novembro de 2003. Esta conferência foi financiada pelo programa AGIS da Comissão Europeia e apoiada pelo Ministério da Justiça Irlandês (Irish Department of Justice, Equality and Law Reform) bem como pelo centro neerlandês para a cooperação policial internacional. A «Declaração de Dublin» adoptada inclui algumas recomendações sobre o estabelecimento de parcerias contra a criminalidade organizada.

⁵⁸ Cf. neste contexto, a Recomendação n.º 27 das 40 Recomendações do GAFI.

Os Estados-Membros deverão reforçar as capacidades da Europol para dar resposta ao aumento das necessidades em matéria de investigação financeira. A Europol deverá ser habilitada a realizar investigações financeiras a par das investigações realizadas sobre a criminalidade organizada.

A Comissão propõe a criação de um grupo de trabalho composto por representantes dos seus próprios serviços (nomeadamente o OLAF), pela Europol e pela Eurojust, ao qual incumbirá a elaboração de normas mínimas para os sistemas nacionais de informação sobre a criminalidade a fim de facilitar as análises estratégicas e táticas, a planificação e as operações, o que, por sua vez, contribuiria para um dispositivo repressivo eficaz na UE baseado na informação.

3.4. Estatísticas e avaliação comparativa

A luta contra a criminalidade financeira necessita, em primeiro lugar, de uma definição comum do conceito de «criminalidade financeira». Tal permitirá ainda elaborar estatísticas fiáveis e comparáveis susceptíveis de reflectir as tendências existentes nesta área. A Recomendação nº 32 das 40 Recomendações do GAFI preconiza o estabelecimento de dispositivos estatísticos exaustivos destinados a aumentar a eficácia e a eficiência dos sistema de luta contra o branqueamento de capitais. Um sistema comum de medida do volume de notificações de transacções suspeitas, de acções penais e de condenações por branqueamento de capitais e de outras medidas de repressão, na sequência de notificações de transacções suspeitas, seria um instrumento precioso para a criação de um sistema de alerta precoce e para a avaliação da eficácia das medidas tomadas nesta área. Ao abrigo do nº 2, alínea d), do artigo 30º do Tratado da União Europeia, a acção comum no domínio da cooperação policial abrange uma rede de investigação, documentação e estatística sobre a criminalidade transfronteiriça. A Recomendação nº 1 da Estratégia para o novo milénio preconiza um conceito uniforme à escala da União Europeia, dos temas e fenómenos relacionados com a criminalidade organizada e a identificação das novas tendências⁵⁹.

A Comissão, em conjunto com todos os interessados, tenciona promover a recolha de informações pertinentes e a elaboração de mecanismos estatísticos mais particularmente centrados na criminalidade financeira organizada. A Comissão apoia ainda a realização de avaliações do risco económico das várias formas de criminalidade organizada, a fim de definir uma metodologia europeia de avaliação dos riscos e prejuízos económicos.

3.5. Avaliação e análise do risco de crime (*crime proofing*)

Os serviços da Comissão estão actualmente a estudar um mecanismo que permita detectar as propostas legislativas susceptíveis de criar não premeditadamente oportunidades para actividades criminosas. Numa fase subsequente, será eventualmente possível alargar este modo de avaliação do risco da criminalidade além do processo legislativo, abrangendo por exemplo os processos aplicáveis nos

⁵⁹ Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio - JO nº C 124 de 03.05.2000, a Recomendação nº 1 aborda implicitamente a necessidade de dispor de um sistema estatístico coerente susceptível de contribuir para a avaliação da dimensão da criminalidade organizada, das tendências na Europa e da eficácia das políticas adoptadas e aplicadas.

domínios das indemnizações de seguros ou dos pedidos de cartões de créditos a fim de reduzir as possibilidades de fraude. Quanto à fraude contra o orçamento comunitário, a Comissão (OLAF) lançou uma iniciativa (« fraud proofing») para identificar e suprimir as oportunidades de fraude nas propostas legislativas ou outras⁶⁰.

3.6. Avaliação e acompanhamento das medidas

A Comissão Europeia concede especial importância ao mecanismo de avaliação mútua, tal como estabelecido nomeadamente no quadro do grupo pluridisciplinar do Conselho. **Prevê ainda para 2005 uma avaliação completa da eficácia e do impacto das medidas de luta contra a criminalidade financeira organizada na UE. O objectivo será a identificação das melhores práticas e dos domínios em que deverão ser tomadas medidas complementares contra este tipo de criminalidade.**

3.7. Programas de formação, ateliers de trabalho e estudos

A formação é um elemento crucial na luta contra a criminalidade financeira organizada. As autoridades judiciais e policiais e os órgãos respectivos do sector privado devem dispor das competências e saber-fazer necessários. As acções de formação devem motivar o pessoal e, na medida do possível, a sociedade, abordando os imperativos de ordem económica e social subjacentes à luta contra a criminalidade financeira organizada.

A Comissão Europeia continuará a organizar e a financiar seminários, ateliers de trabalho e estudos graças ao seu programa de apoio AGIS; uma descrição pormenorizada deste programa está disponível nas páginas do sítio Europa consagradas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (www.europa.eu.int).

4. POLÍTICAS DE APOIO À APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO E DE LUTA CONTRA A CRIMINALIDADE FINANCEIRA ORGANIZADA

4.1. Medidas de financiamento da luta contra a criminalidade financeira organizada

Em 10 de Fevereiro de 2004, a Comissão publicou uma Comunicação sobre as Perspectivas Financeiras pós-2006, intitulada « Construir o nosso futuro comum – Desafios políticos e meios orçamentais da União alargada 2007-2013» (COM (2004) 101 final). Esta comunicação identifica a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça como uma prioridade do quadro político global e como um novo horizonte da integração. De entre as prioridades em matéria de segurança, a comunicação preconiza que se dê maior ênfase às acções de prevenção da criminalidade, nomeadamente às novas formas e meios de criminalidade organizada grave. Este compromisso de criar novos mecanismos de financiamento contribuirá para alargar o debate geral e contribuirá para desenvolver uma política eficaz de luta contra a criminalidade financeira organizada a nível da UE. A Comissão Europeia desempenhará assim um papel crucial no apoio, acompanhamento e desenvolvimento das iniciativas legislativas e de política nesta área.

⁶⁰ Comunicação da Comissão de 7.11.2001, SEC(2001)2029 final.

4.2. Reforçar a acção externa na luta contra a criminalidade financeira organizada

Os programas de assistência técnica da UE destinam-se a ajudar os países terceiros a melhorar a sua capacidade de respeitar as normas tanto a nível europeu como internacional. Regista-se uma tendência crescente para incluir as questões da justiça e assuntos internos nestes programas, nomeadamente na perspectiva do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. A União Europeia concluiu ainda alguns acordos com países terceiros, tendo recentemente concluído, em 25 de Junho de 2003, um acordo de assistência judicial recíproca em matéria penal com os Estados Unidos⁶¹. A Comissão Europeia tenciona estudar a possibilidade de concluir acordos semelhantes entre a União Europeia e outros países. Recorda ainda a necessidade⁶² de melhorar a coerência das políticas comunitárias face aos paraísos financeiros e fiscais a fim de promover a adopção das melhores práticas europeias ou internacionais.

5. CONCLUSÃO

A criminalidade organizada prejudica os agentes económicos e reforça a economia paralela, reduzindo assim o crescimento económico e os recursos públicos. A luta contra este fenómeno é tanto mais pertinente quanto a redução deste tipo de criminalidade tem um impacte mais amplo na luta contra a criminalidade organizada em geral. O lucro é a força motriz por excelência desta criminalidade e o facto de reduzir ou suprimir o respectivo acesso aos grupos de criminalidade organizada debilita estes grupos de modo significativo.

A luta contra o branqueamento de capitais é, há já vários anos, uma prioridade política absoluta para a União Europeia que resulta da necessidade de proteger o sistema financeiro e de apoiar os esforços de luta contra a criminalidade organizada. Na sequência dos trágicos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 e do consenso internacional sobre a necessidade de focar especificamente o financiamento do terrorismo, a importância desta tarefa ganhou uma visibilidade e uma importância ainda maiores.

Apesar de já existirem amplas medidas de luta contra o branqueamento de capitais, a Comissão está decidida a prosseguir esta luta e a desenvolver uma legislação adequada no contexto de um sistema financeiro internacional cada vez mais sofisticado.

A Primeira e a Segunda Directivas relativas ao branqueamento de capitais introduziram importantes processos de controlo do branqueamento de capitais destinados a facilitar a detecção do branqueamento de capitais e de outros bens provenientes de actividades criminosas. Estes esforços prosseguirão. A proposta de uma terceira directiva relativa ao branqueamento de capitais, que a

⁶¹ Além da assistência judicial recíproca em matéria penal, o Acordo entra a UE e os Estados Unidos trata também de questões mais especificamente associadas à criminalidade financeira, nomeadamente a troca de informações sobre as pessoas singulares ou colectivas suspeitas ou acusadas de actividades criminosas.

⁶² Ver Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social - A política fiscal da União Europeia - prioridades para os próximos anos. (COM(2001) 260 final de 23 de Maio de 2001).

Comissão tenciona apresentar em Junho de 2004, procurará consolidar e reforçar esta abordagem. Esta proposta indicará as alterações a introduzir nas directivas existentes, tendo em conta as 40 Recomendações revistas do GAFI e reforçará os mecanismos de protecção contra o branqueamento de capitais.

A luta contra a criminalidade financeira organizada deve associar plenamente todas as partes interessadas num esforço comum para detectar, acompanhar e combater a criminalidade. Uma cooperação mais ampla entre os sectores público e privado desempenha um papel primordial nesta área. De igual modo, o reforço da cooperação e o intercâmbio de informações a todos os níveis entre as instâncias de repressão tanto a nível nacional como a nível internacional, será determinante neste contexto. Importa dar maior ênfase ao papel estratégico que a Europol e a Eurojust devem desempenhar nas investigações conjuntas e paralelas e à coordenação entre a Europol e as autoridades repressivas e judiciárias nacionais.

As investigações financeiras deveriam ser parte integrante da acção repressiva, no quadro de uma abordagem «global» da criminalidade fundada na recolha de informações sobre as redes e os beneficiários da criminalidade organizada. Importa desenvolver instrumentos efectivos para a identificação, congelamento, apreensão de instrumentos e produtos do crime, recorrendo eventualmente a entidades de apreensão de activos especializadas e a procedimentos de direito civil.

Os criminosos beneficiam da possibilidade de ocultar a identidade dos beneficiários efectivos dos bens e da facilidade com que se podem criar sociedades e utilizar intermediários. A questão da transparência continua a ser assim um aspecto essencial da luta contra a criminalidade financeira organizada, o que exigirá que se desenvolvam mais esforços nesta área.

São igualmente necessárias outras formas de apoio para otimizar a luta contra a criminalidade financeira organizada. Importa desenvolver os instrumentos utilizados para medir a dimensão das diferentes formas desta criminalidade, acompanhar as tendências emergentes e avaliar a eficácia das medidas tomadas. A avaliação das medidas aplicadas é essencial para lutar contra a criminalidade financeira organizada. A Comissão proporá assim uma avaliação completa da eficácia das medidas tomadas na matéria a fim de facilitar a identificação das melhores práticas e dos domínios em que é necessário um esforço complementar.

Tal como referido na presente comunicação, a Comissão Europeia considera a luta contra a criminalidade financeira organizada uma prioridade fundamental para o seu trabalho nos próximos anos, estando determinada a desempenhar um papel primordial na adopção de medidas eficazes e eficientes neste domínio.