

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos

[COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)]

e sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo

[COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)]

(2013/C 271/05)

Relator: **Christophe ZEEB**

Em 27 e 28 de fevereiro de 2013, o Conselho, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e em 12 de março de 2013, o Parlamento Europeu, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do mesmo Tratado, decidiram consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

e a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 24 de abril de 2013.

Na 490.^a reunião plenária de 22 e 23 de maio de 2013 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 145 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com as propostas da Comissão destinadas a adaptar o quadro regulamentar europeu à luz das alterações introduzidas nas normas internacionais de prevenção e luta contra o branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Com efeito, os criminosos que abusam do sistema financeiro e das facilidades oferecidas pelo mercado interno põem em perigo os próprios pilares em que assenta a nossa sociedade. Na ótica do CESE, é essencial dotar a União Europeia e os Estados-Membros de meios eficazes para reforçar a integridade e a transparência das operações financeiras. Nesse aspeto, as propostas da Comissão vão seguramente na boa direção.

1.2 O CESE regozija-se com as especificações introduzidas em matéria dos deveres de vigilância que as entidades profissionais deverão aplicar em relação aos beneficiários efetivos das sociedades, por um lado, o que permite um ganho de transparência quanto às pessoas singulares que atuam sob a potencial fachada de uma pessoa coletiva, bem como, por outro, em relação às pessoas politicamente expostas, passíveis de

apresentar um risco mais elevado de corrupção em virtude das funções que desempenham. O CESE aprova igualmente a inclusão dos prestadores de serviços de jogo na lista das entidades profissionais sujeitas a obrigações, já que este setor pode ser utilizado para fins de branqueamento de capitais.

1.3 O CESE saúda a ambição da Comissão de fazer com que a UE assumira a liderança na luta a nível mundial contra o branqueamento de capitais e o terrorismo. O CESE defende que um esforço coletivo que congregue todas as partes interessadas é uma das formas de assegurar a eficácia do novo quadro regulamentar europeu e de permitir fazer da União Europeia um exemplo em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Congratula-se com as clarificações introduzidas na proposta para assegurar a proporcionalidade relativamente às PME. O CESE reputa conveniente que organismos intermediários, como organizações profissionais, associações ou federações, prestem assistência técnica e profissional às pequenas entidades, a fim de que elas possam cumprir as obrigações estabelecidas na proposta.

1.4 O CESE felicita a Comissão por se ter prestado a buscar um equilíbrio delicado entre dois conjuntos de interesses que à partida se afiguram dificilmente conciliáveis – a proteção dos dados pessoais e a luta contra o branqueamento de capitais. O objetivo da recolha e análise de informações, incluindo de dados de caráter pessoal, por uma vasta gama de entidades profissionais visa apenas e só a deteção de atividades criminosas. Por conseguinte, caberá às entidades profissionais velar por proteger, na medida do possível, a privacidade dos seus clientes, e encarar como prioridade prestar auxílio às autoridades nacionais no combate à criminalidade.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de harmonização europeia das sanções aplicáveis no setor financeiro. A prevenção da criminalidade tem de ser tão eficaz quanto possível e as entidades profissionais devem estar sujeitas a sanções dissuasivas e proporcionais ao volume de capitais branqueados. O CESE apela assim à Comissão e aos Estados-Membros para que garantam uma aplicação coerente e correta das sanções administrativas e penais.

2. Contexto

2.1 O branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça constituem ameaças à segurança mundial e à integridade do sistema financeiro. O Grupo de Ação Financeira (doravante GAFI) é o organismo responsável a nível internacional por elaborar medidas – designadas *recomendações* – de prevenção e de luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e, desde há pouco tempo, o financiamento da proliferação de armas de destruição maciça.

2.2 Durante cerca de três anos, esteve em curso uma revisão das recomendações do GAFI para reforçar as medidas de prevenção e proteger melhor o sistema financeiro, dotando os governos de instrumentos mais sólidos para sancionar as infrações graves. O GAFI adotou as suas novas recomendações em fevereiro de 2012 ⁽¹⁾.

2.3 As principais alterações introduzidas pelas novas recomendações do GAFI são as seguintes:

2.3.1 As recomendações especificam melhor o conceito de abordagem baseada no risco que os países e as entidades obrigadas à aplicação das medidas de vigilância da clientela (doravante as «entidades profissionais») deverão pôr em prática para melhor se aperceberem dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (doravante BC/FT) e adaptar os respetivos sistemas de vigilância em conformidade, permitindo-lhes assim afetar os seus recursos de modo eficaz, em função da natureza dos riscos identificados.

2.3.2 As recomendações fornecem os esclarecimentos necessários sobre a natureza das obrigações que incumbem às entidades profissionais. Especificam o âmbito das obrigações em matéria de (i) transparência quanto à identidade dos beneficiários efetivos das sociedades e dos beneficiários das transferências eletrónicas, bem como de (ii) identificação de pessoas politicamente expostas passíveis de apresentar um risco mais elevado de corrupção em virtude das funções que desempenham.

2.3.3 As recomendações consagram às autoridades competentes para o exercício da ação penal e às unidades de informação financeira meios mais eficazes de investigação e reforçam o intercâmbio de informações em matéria de investigações, controlo e repressão de infrações graves.

2.4 A partir de 2004, o GAFI iniciará um novo ciclo de avaliação recíproca dos seus membros, incidindo em particular na eficácia da aplicação das suas novas recomendações.

3. Proposta da Comissão

3.1 As propostas (i) da Quarta DBC contra o BC/FT e (ii) do segundo regulamento relativo às informações que acompanham as transferências de fundos inserem-se no contexto de atualização do quadro regulamentar europeu e têm por objetivo refletir as alterações introduzidas nas recomendações do GAFI.

3.2 As principais alterações que estas propostas introduzem no quadro regulamentar europeu são as seguintes:

3.2.1 Passam a integrar a lista das entidades profissionais (i) os comerciantes que efetuarem transações em numerário num valor superior a 7 500 euros ⁽²⁾, (ii) os prestadores de serviços de jogo e (iii) os agentes do mercado de arrendamento.

3.2.2 Faz-se referência expressa aos crimes fiscais enquanto infrações subjacentes ao branqueamento de capitais.

3.2.3 A proposta de diretiva precisa que a abordagem baseada no risco, tanto no plano supranacional e nacional como ao nível de cada entidade profissional, deve ser aplicada em função de graus de vigilância escorados numa lista mínima de fatores a ter em consideração ou com base em orientações elaboradas pelas autoridades europeias de supervisão.

3.2.4 As autoridades europeias de supervisão (ABE, AESPCR e AEVMM) são chamadas a participar na análise do risco de BC/FT na União Europeia e a emitir normas técnicas de regulamentação destinadas aos Estados-Membros e às instituições financeiras.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ O limiar atual é de 15 000 euros.

3.2.5 As entidades profissionais devem obter informações sobre os beneficiários efetivos e considerar as pessoas politicamente expostas, tanto a nível nacional como as que trabalhem para organizações internacionais, como uma categoria de clientela particularmente em risco.

3.2.6 Estabelece-se uma lista de sanções administrativas para os casos de violação sistemática das disposições fundamentais da diretiva por parte das entidades profissionais.

3.3 As alterações propostas baseiam-se, nomeadamente, no estudo ⁽³⁾ sobre a aplicação da Terceira DBC contra o BC/FT, elaborado por uma empresa de auditoria independente, bem como nos contributos recebidos pela Comissão quando da sua consulta pública.

3.4 As propostas de diretiva e de regulamento destinam-se a substituir a diretiva e o regulamento vigentes, que serão revogados.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE concorda com a necessidade de adaptar o atual quadro regulamentar europeu em matéria de luta contra o BC/FT à luz das alterações produzidas no plano internacional. O CESE está ciente de que o fenómeno de BC/FT afeta todos os setores da economia e que cabe ter em particular atenção a eficácia do quadro regulamentar de prevenção da utilização do sistema financeiro para fins criminosos.

4.2 O CESE saúda a ambição da Comissão de fazer com que a UE assuma a liderança na luta a nível mundial contra o branqueamento de capitais e o terrorismo. Reitera a posição que assumiu num parecer anterior, no qual acolhia «com agrado os progressos em matéria de regras de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo como um sinal de uma UE que garante um elevado nível de probidade e de conduta em comportamento público e privado. A diretiva é um passo pragmático para a gestão de assuntos financeiros, sendo igualmente uma maneira de reforçar a União Europeia» ⁽⁴⁾.

4.3 O CESE entende que a redução do limiar (de 15 000 euros para 7 500 euros) a partir do qual os comerciantes em bens deverão aplicar as obrigações previstas na proposta de diretiva representa mais um passo na direção certa para promover os pagamentos que não em numerário. O CESE já assinalou

num parecer anterior ⁽⁵⁾ que o pagamento em numerário é considerado um fator facilitador da economia paralela e que os pagamentos que não em numerário são mais transparentes no plano fiscal e económico, menos onerosos para o conjunto da sociedade, para além de práticos, seguros e inovadores.

4.4 Apoiar as pequenas entidades

4.4.1 O CESE acolhe favoravelmente o facto de que os agentes do mercado de arrendamento e os prestadores de serviços de jogo passarem a ficar sujeitos às obrigações em matéria de luta contra o BC/FT, quando essas entidades não são visadas pelas recomendações do GAFL.

4.4.2 O CESE congratula-se com as clarificações introduzidas na proposta para assegurar a proporcionalidade relativamente às PME. A fim de garantir que as pequenas entidades estão em condições de cumprir as obrigações estabelecidas na proposta de diretiva, o CESE propõe envolver formalmente organismos intermediários, como organizações profissionais, associações ou federações que representam as pequenas entidades a nível nacional, e dotá-las de poderes de orientação, de apoio e de mediação. É essencial apoiar as pequenas entidades para evitar que se tornem o alvo prioritário dos autores do branqueamento de capitais.

4.5 Conciliar os requisitos de identificação na era digital

4.5.1 A obrigação de identificação dos indivíduos deve realizar-se na sua presença física. Em caso contrário, as entidades profissionais devem aplicar medidas de vigilância reforçada devido ao risco associado a uma transação à distância. O CESE questiona-se se este grau de exigência é adequado ao rumo atual da sociedade, que se encaminha para uma «digitalização total».

4.5.2 O CESE apela à Comissão para que pondere medidas capazes de conciliar as obrigações em matéria de identificação da clientela com o recurso cada vez mais generalizado a pagamentos e transferências eletrónicos.

4.6 Equilíbrio entre a proteção dos dados pessoais e a luta contra o branqueamento

4.6.1 O CESE salienta a importância de conciliar os interesses associados à proteção dos dados pessoais, por um lado e, por outro, a salvaguarda da integridade do sistema financeiro através da luta contra o BC/FT.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ JO C 267 de 27.10.2005, pp. 30-35.

⁽⁵⁾ JO C 351 de 15.11.2012, p. 52.

4.6.2 Na medida em que o conceito de luta contra o BC/FT se baseia na recolha e análise de informações, incluindo dados pessoais, por uma vasta gama de entidades profissionais, o CESE considera que as propostas respondem, em larga medida, às exigências formuladas em relação quer aos Estados-Membros quer às entidades profissionais, com vista a lograr um equilíbrio mais adequado entre dois conjuntos de interesses à partida dificilmente conciliáveis.

4.6.3 No atinente à obrigação prevista no artigo 39.º da proposta de diretiva de destruir os documentos e informações, findo o período de 5 a 10 anos após o termo das relações de negócio, o CESE insta os Estados-Membros a assegurarem que as suas legislações preveem as situações excluídas desta obrigação, como os processos judiciais, as falências ou as sucessões, a fim de não irem de encontro ao interesse geral.

4.6.4 O CESE propõe que a diretiva preveja expressamente a obrigação de manter em estrita confidencialidade a identidade das pessoas que assinalem transações suspeitas, a não ser que estas tenham concordado com a divulgação da sua identidade ou que seja essencial divulgá-la para garantir um processo judicial equitativo no quadro de uma ação penal.

4.7 Consolidar a legitimidade da intervenção das autoridades europeias de supervisão

4.7.1 O CESE salienta que as autoridades europeias de supervisão serão implicadas a nível europeu na análise do risco de BC/FT e poderão emitir orientações e normas regulamentares destinadas aos Estados-Membros e às instituições financeiras. Se o CESE realça a importância da concertação e da cooperação com as autoridades europeias de supervisão em matéria de luta europeia contra o BC/FT, também faz notar que estas dispõem de competências de representação e de regulamentação limitadas ao setor financeiro. Há, todavia, um conjunto numeroso de entidades profissionais sujeitas a obrigações que não relevam do setor financeiro e, por conseguinte, não estão representadas a nível europeu. O CESE propõe, por isso, que a Comissão atue como parte interessada a nível europeu na análise do risco e na emissão de orientações em nome das entidades profissionais não financeiras sujeitas a obrigações em matéria de luta contra o BC/FT.

4.7.2 O CESE está convicto da necessidade de dispor de recomendações e normas interpretativas harmonizadas a nível europeu com vista a assegurar uma aplicação mais uniforme das regras de luta contra o BC/FT nos Estados-Membros.

4.8 Sanções administrativas

4.8.1 As propostas em apreço estabelecem uma lista de sanções administrativas na esteira da Comunicação da Comissão de 8 de dezembro de 2010 – Reforçar o regime de sanções no

setor dos serviços financeiros, objeto de parecer do CESE (6), figurando também noutras propostas recentes da Comissão (7).

4.8.2 O CESE defende a harmonização europeia das sanções aplicáveis no setor financeiro. É forçoso constatar, no entanto, que a repressão da criminalidade não a consegue conter. É, portanto, essencial que a prevenção da criminalidade seja tão eficaz quanto possível e que as entidades profissionais fiquem sujeitas a sanções dissuasivas e proporcionais ao volume de capitais branqueados, caso não cumpram as suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT.

4.8.3 O CESE questiona-se, todavia, quanto ao caráter puramente «administrativo» das sanções previstas e receia que se torne a pôr em causa a sua severidade, tendo em conta a hierarquia das normas jurídicas e a proporcionalidade das sanções em matéria penal. Se é verdade que as sanções administrativas previstas têm caráter dissuasor e perseguem um objetivo de harmonização europeia, também é um facto que as sanções penais previstas para o crime de branqueamento variam de um país para outro. O CESE apela à Comissão e aos Estados-Membros para que garantam a aplicação coerente e correta das sanções impostas às entidades profissionais em caso de incumprimento das suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT, bem como das sanções penais aplicáveis em caso de crime de branqueamento.

4.8.4 O CESE teme que se possa pôr em causa a conformidade do regime de sanções administrativas aos artigos 6.º, n.º 1, e 7.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, havendo o risco de que certas sanções administrativas sejam transformadas em sanções penais, as quais só poderão ser pronunciadas por um tribunal independente após julgamento imparcial, condições essas que as autoridades administrativas competentes não preenchem. O CESE convida a Comissão a buscar soluções jurídicas adequadas no intuito de assegurar que o regime de sanções proposto não pode de modo algum tornar a ser posto em causa.

4.8.5 O CESE considera que a introdução, na proposta, de um conjunto mínimo de regras assentes em determinados princípios para a aplicação de medidas e sanções administrativas representa uma abordagem que reforça a resposta da UE como um todo.

5. Observações na especialidade

5.1 O CESE recomenda um alargamento da definição de financiamento do terrorismo constante do artigo 1.º, n.º 4, da proposta de diretiva, a fim de abranger «quaisquer outros atos» para além das infrações previstas, em conformidade com a formulação da Recomendação 5 do GAFI.

(6) JO C 248 de 25.8.2011, p. 108.

(7) COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 O CESE observa que os anexos à proposta de diretiva contêm uma lista de fatores e elementos de risco que as entidades profissionais devem verificar no âmbito das suas obrigações em matéria de luta contra o BC/FT. Em todo o caso, o CESE considera que as listas constantes dos anexos não são exaustivas e que os profissionais implicados devem também ter em conta, de acordo com a abordagem baseada no risco, outros fatores estreitamente ligados aos Estados-Membros e aos condicionalismos específicos das transações que realizam.

5.3 O CESE considera que a chave para a resolução do problema da pirataria reside em rastrear e deter os fluxos financeiros implicados. Deveria ser elaborada na UE uma lista negra de instituições financeiras envolvidas no branqueamento de dinheiro proveniente da pirataria. O Banco Mundial, a Interpol e a Europol podem ajudar nesta luta de investigação dos montantes pagos como resgate, que devem ser rastreados e apreendidos, para que a pirataria deixe de ser um negócio compensador ⁽⁸⁾.

Bruxelas, 23 de maio de 2013

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ JO C 76 de 14.3.2013, p. 15.