



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.11.2005
COM(2005) 620 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**Prevenir e combater o financiamento do terrorismo através de uma melhor coordenação
a nível nacional e de uma maior transparência do sector não lucrativo**

INTRODUÇÃO

Impedir que os terroristas tenham acesso a fontes de financiamento constitui uma das pedras angulares da luta da União Europeia contra o terrorismo. Este objectivo resulta claramente do Plano de Acção de Luta contra o Terrorismo¹ e das Declarações do Conselho na sequência dos atentados de Madrid e de Londres². A política da UE neste domínio foi descrita mais pormenorizadamente na Comunicação da Comissão de Outubro de 2004³ e na Estratégia da UE de Luta contra o Financiamento do Terrorismo de Dezembro de 2004⁴. Todas estas iniciativas revelam claramente que a importância deste trabalho não consiste apenas em impedir que os terroristas tenham acesso a recursos financeiros, mas igualmente em maximizar a utilização das informações financeiras (*financial intelligence*) em todas as vertentes da acção anti-terrorismo.

Na sua Declaração sobre a luta contra o terrorismo de 25 de Março de 2004, o Conselho Europeu convidou os Estados-Membros “a reforçar a cooperação entre as autoridades nacionais competentes, as Unidades de Informação Financeira e as instituições financeiras privadas, a fim de facilitar um melhor intercâmbio de informações sobre o financiamento do terrorismo”⁵. A referida declaração convidou igualmente a Comissão a estudar a forma de melhorar a regulação e a transparência das associações sem fins lucrativos que podem ser utilizadas pelos terroristas para angariar fundos para as suas actividades. A presente comunicação aborda precisamente estas componentes fundamentais do combate ao financiamento do terrorismo. A Parte I é consagrada aos problemas de coordenação a nível nacional, enquanto a Parte II aborda as vulnerabilidades do sector não lucrativo em relação ao financiamento do terrorismo, apresentando em anexo uma recomendação aos Estados-Membros e um quadro relativo a um código de conduta destinado às associações sem fins lucrativos.

PARTE I – ESTRUTURAS NACIONAIS DE COORDENAÇÃO

A avaliação pelos pares (*peer evaluation*) sobre o terrorismo (“Medidas nacionais de combate ao terrorismo: melhorar os mecanismos e as capacidades nacionais para a luta contra o terrorismo”)⁶ revelou-se um instrumento de grande utilidade para ajudar os Estados-Membros

¹ Plano de Acção de Luta contra o Terrorismo, Documento do Conselho 10586/04, de 15 de Junho de 2004.

² Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo adoptada pelo Conselho Europeu em 25 de Março de 2004; Declaração do Conselho sobre a resposta da UE aos atentados à bomba em Londres, adoptada em sessão extraordinária do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 13 de Julho de 2005.

³ Comunicação da Comissão relativa à prevenção e à luta contra o financiamento do terrorismo de 20.10.2004, COM (2004) 700.

⁴ Estratégia da UE de «Luta contra o financiamento do terrorismo» apresentada pelos Secretário-Geral/Alto Representante e Comissão ao Conselho Europeu. Documento do Conselho 16089/04, de 14 de Dezembro de 2004.

⁵ A trigésima primeira recomendação que integra as quarenta recomendações do Grupo de Acção Financeira convida os países a assegurar que “os decisores políticos, as Unidades de Informação Financeira, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os supervisores tenham mecanismos efectivos que lhes permitam cooperar e, nos casos adequados, coordenar a nível nacional entre si no que diz respeito à elaboração e aplicação de políticas e acções destinadas a combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo”.

⁶ Na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001, o Conselho “JAI” de Setembro de 2001 lançou uma avaliação sobre as medidas nacionais de luta contra o terrorismo.

a avaliarem as respectivas medidas nacionais anti-terrorismo. O combate ao financiamento do terrorismo foi incluído no âmbito da referida avaliação. Contudo, dada a dimensão da tarefa, os relatórios e as recomendações enviados pelos Estados-Membros nem sempre abordaram de forma suficientemente aprofundada a questão do financiamento do terrorismo. Por esta razão, é conveniente conferir especial atenção aos mecanismos nacionais de combate ao financiamento do terrorismo e aproveitar os resultados da presente comunicação como possível tópico para uma avaliação a realizar pelos pares.

O Programa da Haia refere que o simples facto de as informações atravessarem as fronteiras deveria deixar de ser relevante na UE⁷. Contudo, um intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades competentes na UE depende de uma coordenação global e efectiva a nível nacional para identificar, comparar e analisar a informação pertinente e gerar informações tratadas fiáveis e de elevada qualidade em matéria criminal. Um intercâmbio de informações bem coordenado a nível nacional é indispensável para que o “princípio da disponibilidade”⁸ funcione com eficácia, dado que, na falta de uma adequada coordenação a nível nacional e de informações tratadas de elevada qualidade em matéria criminal, as informações tratadas necessárias a nível da UE correm o risco de não estarem disponíveis.

A Estratégia da UE de luta contra o financiamento do terrorismo convidou a Comissão a avaliar as estruturas nacionais de coordenação entre os diferentes ministérios, agências e outros intervenientes na luta contra o financiamento do terrorismo. A Comissão foi convidada a analisar outros possíveis métodos de cooperação entre as autoridades de aplicação da lei e os serviços de informações, por um lado, e o sector privado, por outro. A análise da Comissão baseia-se em grande medida nas respostas dos Estados-Membros a um questionário enviado aos 25 Estados-Membros da UE em meados de Março de 2005, bem como nos debates com a Europol e os representantes do sector.

Nas respostas a esse questionário, os Estados-Membros confirmaram que os organismos estatais responsáveis pela luta contra o financiamento do terrorismo incluem os Ministérios das Finanças, da Justiça, do Interior e dos Negócios Estrangeiros, o Tesouro e a Unidade de Informação Financeira (FIU), a polícia financeira especializada, os ministérios públicos, as autoridades aduaneiras, os serviços fiscais, os serviços de informações, as entidades reguladoras financeiras e o Banco Central (“intervenientes relevantes”).

As vantagens de garantir a coordenação entre os intervenientes relevantes foram sublinhadas por numerosos Estados-Membros:

“... os representantes da maioria dos organismos competentes reúnem-se e trocam directamente as informações pertinentes, avaliam e elaboram, com base num consenso, o produto final destinado às instâncias de decisão. A reflexão que resulta

⁷ Programa da Haia: Reforçar a liberdade, a segurança e a justiça na União Europeia. Bruxelas, 13 de Dezembro de 2004 (Documento do Conselho 16054/04). Ver igualmente a proposta de Decisão-Quadro do Conselho relativa ao intercâmbio de informações com base no princípio da disponibilidade, COM (2005) 490 de 12.10.2005.

⁸ Ver Programa da Haia, secção 2 “Melhorar o intercâmbio de informações” para efeitos de aplicação da lei.

dessas reuniões de peritos é particularmente útil, bem como a possibilidade de abordar questões específicas de uma forma global.”⁹

A coordenação e a partilha de informações entre os organismos nacionais foram sublinhadas no documento do Conselho sobre as melhores práticas relativas às medidas financeiras restritivas de luta contra o terrorismo¹⁰. A análise descrita na presente comunicação é coerente com a referida abordagem e deverá inclusivamente completá-la.

A análise das estruturas de coordenação dos Estados-Membros revela (i) uma série de melhores práticas horizontais para reforçar a coordenação entre **todos** os intervenientes relevantes e (ii) os domínios em que medidas específicas a **alguns** intervenientes relevantes podem reforçar a coordenação e o intercâmbio de informações. O primeiro aspecto é abordado na secção 1, enquanto as questões de coordenação específicas a alguns intervenientes relevantes são abordadas na secção 2. A secção 3 aborda as questões respeitantes à coordenação entre os intervenientes relevantes e o sector privado. Em todos os casos será conferida especial atenção às normas em matéria de protecção de dados, incluindo as garantias relativas à exactidão das informações contidas em bases de dados nesta matéria.

1. ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO HORIZONTAL EM QUE PARTICIPAM TODOS OS INTERVENIENTES RELEVANTES

A análise das estruturas nacionais de coordenação revela um conjunto de melhores práticas horizontais destinadas a reforçar a partilha das informações a nível nacional entre todos os intervenientes relevantes e de que se podem deduzir as seguintes considerações:

1.1. Para ajudar a resolver a coordenação política, deve ser estudado o estabelecimento de um quadro nacional que inclua todos os intervenientes relevantes. Tal contribuirá para obter um consenso em torno de uma estratégia nacional de combate ao financiamento do terrorismo. Promoverá uma maior confiança, compreensão e fiabilidade entre os organismos. As tarefas principais deveriam incluir a elaboração de um plano de acção comum anti-terrorismo, análises comuns de risco e de ameaça em matéria de combate ao financiamento do terrorismo e outros estudos comuns nesta matéria¹¹. Devem ser criadas estruturas para garantir que todos os intervenientes relevantes sejam consultados, contribuam e cheguem a acordo sobre análises conjuntas de informações tratadas quanto aos métodos utilizados por terroristas para financiar as suas actividades. As vantagens de incluir representantes do sector privado neste trabalho devem ser igualmente examinadas.

1.2. Para ajudar a resolver questões operacionais, deve ser examinada a possibilidade de reunir os intervenientes relevantes dos serviços de informações, das autoridades de aplicação da lei, dos ministérios públicos, das Unidades de Informação Financeira, dos serviços fiscais e das entidades reguladoras financeiras. Este grupo poderia ter o mandato de examinar os processos de

⁹ Resposta ao questionário da Comissão por parte da Representação Permanente da República da Eslovénia junto da União Europeia.

¹⁰ Documento do Conselho 13851/4/04 rev. 4.

¹¹ Um Estado-Membro realçou a relevância de análises conjuntas sobre investigações temáticas regulares, designadamente em matéria de operações financeiras ilícitas relacionadas com o financiamento do terrorismo.

investigação sob várias perspectivas. Poderiam obter-se as seguintes vantagens operacionais: (i) revelar pistas que de outra forma não seriam detectadas; (ii) recomendar alterações quanto ao desenrolar das investigações e assegurar que estas se baseiam em informações tratadas; (iii) evitar a duplicação de trabalho; (iv) contribuir para estabelecer ligações entre suspeitos e (v) facilitar a avaliação conjunta de investigações conexas.

1.3. A coordenação operacional poderá ser reforçada através de redes nacionais, ligando em cada Estado-Membro a respectiva Unidade de Informação Financeira com, por um lado, as entidades de notificação e, por outro, os intervenientes relevantes. Assim se criaria um meio informático, electronicamente seguro, para a recepção, o tratamento e a divulgação de informações financeiras. Permitiria a transferência directa de informações a partir das instituições financeiras para bases de dados especializadas nas FIU, apoiaria a produção, assistida por computador, de informações financeiras no âmbito das FIU e permitiria o intercâmbio informático de informações entre as FIU e os intervenientes relevantes. Este trabalho é actualmente objecto de uma avaliação no âmbito do projecto FIU-NET.

1.4. Normas mínimas para a recolha, a análise e a divulgação de informações tratadas. Esta medida facilitaria a produção de informações tratadas e a sua partilha, bem como impulsionaria uma abordagem baseada em informações tratadas e no risco. As normas deveriam sublinhar a necessidade de analisar o significado e a relevância das informações recolhidas e alcançar um compromisso comum no sentido da divulgação rápida dessas informações entre as pessoas autorizadas dos outros intervenientes relevantes.

1.5. A elaboração de normas mínimas relativas ao tratamento de informações, designadamente níveis de confidencialidade, autorizações de segurança ou códigos de tratamento de documentos, facilitaria e aumentaria um intercâmbio de informações rápido e eficaz entre os intervenientes relevantes.

1.6. As informações financeiras deveriam apoiar e complementar a actividade global de luta contra o terrorismo. A integração na actividade geral de luta contra o terrorismo dos contributos de um organismo responsável pela coordenação da luta contra o financiamento do terrorismo contribuiria para garantir que as informações financeiras constituem parte integrante da actividade anti-terrorismo. Contribuiria também para colmatar a lacuna que possa existir entre a polícia especializada no combate ao financiamento do terrorismo, a polícia anti-terrorismo e os serviços de informações.

2. ESTRUTURAS DE COORDENAÇÃO ESPECÍFICAS A ALGUNS INTERVENIENTES RELEVANTES

2.1. Alguns Estados-Membros declararam que **tinham formalizado a criação de estruturas de intercâmbio de informações sobre o financiamento do terrorismo entre os Ministérios das Finanças, do Interior e da Justiça** e descreveram a forma como este processo tinha conferido novo incentivo à luta contra o financiamento do terrorismo através da conjugação dos serviços de informações, da polícia especializada e das FIU.

- 2.2. Alguns Estados-Membros assinalaram as vantagens de um **organismo intergovernamental vocacionado para a identificação, a localização e o congelamento de activos de criminosos e terroristas**. Estes “organismos de investigação de activos”, com uma capacidade de investigação financeira muito desenvolvida, deveriam poder apoiar-se nas competências complementares dos serviços policiais, dos ministérios públicos, dos serviços fiscais, aduaneiros e outros serviços pertinentes, bem como constituir uma fonte de conhecimentos especializados em relação a investigações sobre o terrorismo (e qualquer outra investigação de crimes graves).
- 2.3. Os Estados-Membros deveriam **promover a sensibilização entre as autoridades de aplicação da lei do papel que os serviços de investigação financeira podem desempenhar na luta contra o financiamento do terrorismo** e outra criminalidade. O recurso a memorandos de acordo entre as FIU e outros organismos pode ajudar a estabelecer um quadro necessário para um acesso eficiente às informações financeiras.
- 2.4. Os peritos no combate ao financiamento do terrorismo no âmbito das FIU deveriam ter uma **autorização de segurança apropriada** que lhes permita receber, transmitir e analisar em conjunto as informações financeiras com os serviços de informações ou outros intervenientes relevantes responsáveis pelo tratamento de dados codificados. Também se deverá estudar a necessidade de autorizações de segurança apropriadas a nível de outros intervenientes relevantes, a fim de se poder partilhar e analisar conjuntamente as informações classificadas se for caso disso.

Reforço da compreensão mútua entre os intervenientes relevantes

- 2.5. É provável que a coordenação da luta contra o financiamento do terrorismo seja facilitada nos casos em que **a FIU englobe uma unidade vocacionada para o combate ao financiamento do terrorismo** que permita uma coordenação mais estreita com os peritos no combate ao financiamento do terrorismo e em matéria de luta contra o terrorismo a nível de outros intervenientes relevantes. Os peritos no combate ao financiamento do terrorismo que participam nas Unidades de Informação Financeira têm também um maior conhecimento das tipologias existentes neste âmbito e, por esta razão, facilitam a identificação e a atribuição de prioridades aos casos de alto risco. Estas unidades de peritos deveriam assegurar uma estratégia que envolva várias instâncias através da coordenação com as autoridades policiais, os ministérios públicos e os serviços de informações. Estas unidades devem ser incentivadas a comparar as suas estratégias com as das suas homólogas noutros Estados-Membros.
- 2.6. Para reforçar a compreensão mútua, especialmente quando não existem estruturas formais, os Estados-Membros deveriam encorajar **o destacamento de magistrados ligados à investigação, procuradores, investigadores financeiros, analistas e outros elementos das Unidades de Investigação Financeira**, quer junto de outros intervenientes relevantes quer com origem nestes.
- 2.7. **Os intervenientes relevantes devem compreender claramente a função de cada um e assegurar que estão criados os sistemas que permitam a rápida circulação das informações até às instâncias melhor colocadas para actuar.** Assim se assegurará, por exemplo, que as informações policiais ou judiciais sobre suspeitos

conhecidos sejam rapidamente transmitidas aos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros responsáveis por solicitar ao Conselho ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas a designação como terroristas para se poderem aplicar medidas preventivas restritivas de natureza financeira (sanções) aos seus fundos e activos. As autoridades responsáveis pela investigação deveriam analisar se estão preenchidas as condições para aplicar medidas administrativas de congelamento e se tais medidas são oportunas, e, nos casos apropriados, apresentar um pedido para que sejam aplicadas tais medidas. Do mesmo modo, quando se apreendem montantes em dinheiro, quer seja na fronteira pelas autoridades aduaneiras ou noutra local, e quando exista a suspeita de que possam estar associados ao terrorismo, as FIU deveriam ser informadas por forma a aumentar a probabilidade de encontrar informações conexas.

Aumentar a capacidade de utilização das informações financeiras

- 2.8. Utilização de palavras-chave, nomes-chave e outros identificadores para melhorar a identificação imediata das listas de operações suspeitas de estarem relacionadas com o terrorismo.** Deveriam ser instauradas formas adequadas de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira e os serviços operacionais especializados, incluindo o intercâmbio de informações sobre operações suspeitas para efeitos de aplicação da lei e eventual interrupção de actos terroristas.

Conjugar as competências

- 2.9. A complexidade do combate ao financiamento do terrorismo é tal que a experiência e os conhecimentos especializados devem ser conjugados de forma frequente** permitindo, por exemplo, que os peritos com qualificações complementares sejam pontualmente destacados para determinado projecto, investigação ou acção penal. Um Estado-Membro exemplificou esta situação mencionando as estruturas criadas que tornam possível e mais fácil a um magistrado especializado em criminalidade financeira actuar em conjunto com um magistrado especializado na luta anti-terrorismo em casos de combate ao financiamento do terrorismo.

Sensibilizar o grande público

- 2.10.** Além de assegurar que os funcionários das entidades de notificação estejam informados das tipologias e das ameaças, os Estados-Membros deveriam, conjuntamente com as instituições financeiras e outras, assegurar que **os utilizadores dos serviços financeiros sejam informados da forma como podem contribuir para os esforços do sector público e do sector privado** para combater o financiamento do terrorismo e outra criminalidade financeira.

3. OS INTERVENIENTES RELEVANTES E O SECTOR PRIVADO

Em muitos casos, não são tanto as informações financeiras propriamente ditas na posse das instituições financeiras e outros organismos que são de importância vital para a acção de aplicação da lei, mas sobretudo as *informações tratadas (intelligence)* que as primeiras podem proporcionar. Esta é a razão pela qual é indispensável assegurar uma coordenação adequada entre os intervenientes relevantes e as instituições financeiras (e outras entidades que devem

notificar relatórios sobre o branqueamento de capitais) por forma a que as informações necessárias possam ser fácil e rapidamente obtidas, respeitando as orientações que para este efeito são dadas pelos intervenientes relevantes¹². **As informações tratadas na posse do sector público podem ser enriquecidas pelos contributos das instituições financeiras.** Em alguns Estados-Membros, por exemplo, foram obtidos indícios importantes graças à partilha de informações sensíveis com instituições financeiras, designadamente dados sobre documentos de identidade falsificados, tendo em vista a identificação e localização de suspeitos.

Acesso às informações financeiras do sector privado

- 3.1. Medidas que permitem às autoridades competentes saber se uma pessoa objecto de investigação é ou foi titular de uma conta bancária, bem como obter informações pormenorizadas sobre as contas e operações bancárias em conformidade com o artigo 32.º da Terceira Directiva “Branqueamento de capitais”¹³.** Alguns Estados-Membros indicaram, em resposta ao questionário acima mencionado, as vantagens de um registo nacional de contas bancárias para a identificação rápida de fundos e contas suspeitas. Esses “registos” poderiam incluir desde uma única base de dados centralizada (permanentemente actualizada) até listas de clientes codificadas na posse e controladas pelas instituições financeiras. O acesso das Unidades de Informação Financeira, com base num relatório de operações suspeitas, daria uma resposta de sim ou não caso a pessoa suspeita seja ou tivesse sido titular de uma conta bancária numa instituição concreta. Um modelo alternativo permitiria às autoridades de aplicação da lei que investiguem uma suspeita de financiamento terrorista solicitar à FIU para inquirir junto das instituições financeiras no sentido de saber se o suspeito é ou foi titular de uma conta bancária. A Comissão desenvolverá novas iniciativas conjuntamente com os Estados-Membros e o sector privado para avaliar as formas de aplicação do artigo 32.º da directiva acima referida.
- 3.2.** Os serviços de informações indicaram que os terroristas utilizaram conhecidas empresas de envio de dinheiro, com filiais em diferentes Estados-Membros, para proceder a uma série de pequenas transferências monetárias cujos destinatários eram pessoas associadas a grupos extremistas. Consideradas separadamente, essas transferências podem parecer legítimas, mas analisadas como um todo são susceptíveis de levantar suspeitas. **Os estabelecimentos que asseguram serviços de envio e transferência de dinheiro devem assegurar que os seus sistemas lhes permitam** respeitar as disposições internacionais em matéria de dados sobre o remetente e a estratégia de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo com base no risco e, em especial, as medidas que prevêm um acompanhamento adequado de operações suspeitas.

¹² No que diz respeito à cooperação *internacional* entre os intervenientes, esta deve ser conforme com o disposto no artigo 28.º da Terceira Directiva “Branqueamento de capitais” e deve reforçar, e não reduzir, o intercâmbio de informações tratadas entre as Unidades de Informação Financeira.

¹³ O artigo 32.º da Terceira Directiva “Branqueamento de capitais” estabelece que “Os Estados-Membros devem exigir que as respectivas instituições de crédito e instituições financeiras possuam sistemas que lhes permitam responder plena e rapidamente a qualquer pedido de informações da Unidade de Informação Financeira ou de outras autoridades nos termos do seu direito interno, destinadas a determinar se mantêm ou mantiveram nos últimos cinco anos relações de negócio com uma determinada pessoa singular ou colectiva, e qual a natureza dessas relações”.

- 3.3. As boas práticas indicam que qualquer actividade suspeita deveria ser comunicada à FIU **mesmo quando não se relacione com uma transacção concreta**, por exemplo quando uma suspeita suficientemente grave implicar a recusa por parte de uma instituição financeira em abrir uma conta, designadamente se a pessoa em causa não fornecer os dados adequados para a sua identificação.

Incentivar a cooperação com o sector privado

- 3.4. Encorajar o funcionamento eficaz dos *comités de ligação* entre um ou mais intervenientes relevantes e representantes de instituições financeiras e de crédito e outras entidades de notificação. As reuniões regulares dos comités de ligação, presididas pelo organismo nacional de coordenação do combate ao financiamento do terrorismo e/ou pela FIU, constituem um meio indispensável para mobilizar e sensibilizar o sector privado, informando-o da evolução das tipologias de financiamento do terrorismo e actualizando os indicadores de risco. Para além dos comités de ligação estruturados, deveriam existir pontos de contacto de combate ao financiamento do terrorismo a nível das instituições financeiras, a fim de facilitar o rápido contacto com as FIU e outros intervenientes relevantes neste domínio. Um retorno regular de informação às entidades de notificação permitirá que estas transmitam informações de elevada qualidade às Unidades de Informação Financeira.
- 3.5. As entidades de notificação que actuam em mais de um Estado-Membro deveriam ter por objectivo assegurar a coordenação entre os responsáveis nacionais da conformidade (*“compliance officers”*), por exemplo através de uma **“função europeia da conformidade”**. Esta deveria estabelecer a relação entre operações suspeitas identificadas em dois ou mais Estados-Membros e definir ou reconfirmar as suspeitas no caso de operações conexas para ou de dois ou mais Estados-Membros.
- 3.6. Deveria ser incentivado **o destacamento, mesmo por um curto período, de pessoal da polícia financeira/das Unidades de Informação Financeira/dos serviços de informações junto dos detentores de dados do sector privado**. Esta medida reforçaria o conhecimento das autoridades públicas sobre a gestão de dados pelo sector privado e da eventual facilidade ou dificuldade resultante da obtenção de determinados tipos de informações.

PARTE II – VULNERABILIDADES DAS ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM RELAÇÃO AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E A OUTROS FINS CRIMINOSOS

1. CONTEXTO EUROPEU E INTERNACIONAL

A Comunicação da Comissão de Outubro de 2004 sobre o financiamento do terrorismo evocou a possibilidade de se adoptar um código de conduta para diminuir os riscos de utilização abusiva do sector não lucrativo¹⁴. A recomendação e o quadro relativo a um código de conduta, anexos à presente comunicação, constituem portanto a sequência lógica da referida comunicação. Enquanto o objecto da presente comunicação visa a prevenção da utilização abusiva das associações sem fins lucrativos para o financiamento do terrorismo, as medidas de transparência e de responsabilidade financeira reforçadas permitirão proteger

¹⁴ COM(2004) 700 de 20.10.2004, ver ponto 5.2.

também estas associações contra uma utilização abusiva para outros fins criminosos. A recomendação e o quadro relativo a um código de conduta deveriam, por conseguinte, reforçar a confiança dos doadores e incentivar as subvenções, ao mesmo tempo que previne, ou pelo menos reduz, o risco de utilização abusiva para fins criminosos.

Na sequência dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, o Grupo de Acção Financeira (GAFI) adoptou uma série de “recomendações especiais” sobre o financiamento do terrorismo. Entre estas, figura uma recomendação¹⁵ nos termos da qual se convida os países a reflectir sobre as vulnerabilidades do sector não lucrativo. Na prática, os Estados-Membros e os países terceiros têm tido dificuldades em aplicar este aspecto das recomendações especiais. Importantes debates tiveram lugar a nível do GAFI a respeito das diferentes abordagens possíveis. Até ao momento, os membros do GAFI não conseguiram chegar a acordo sobre uma estratégia comum para a aplicação da recomendação especial VIII.

Os Governos dos Estados-Membros da UE e outros organismos internacionais também reconheceram a importância desta problemática¹⁶. O documento de Estratégia Comum da UE¹⁷ relativo ao financiamento do terrorismo e as conclusões do Conselho Europeu de 16 e 17 de Dezembro de 2004 convidaram a Comissão a apresentar propostas destinadas a evitar a utilização abusiva das associações sem fins lucrativos para financiar o terrorismo. A Declaração do Conselho de 13 de Julho de 2005 sobre a resposta da UE aos atentados de Londres, solicita ao Conselho que chegue a acordo “sobre um código de conduta para evitar a utilização fraudulenta das associações de beneficência por parte dos terroristas”.

Tendo em conta a potencial vulnerabilidade do sector não lucrativo em relação ao financiamento do terrorismo e a outros fins criminosos, a Comissão dirige uma recomendação aos Estados-Membros e apresenta um quadro relativo a um código de conduta destinado às associações sem fins lucrativos que exercem a sua actividade na União Europeia.

A Comissão consultou os Estados-Membros e o sector não lucrativo durante a preparação da recomendação e do quadro relativo a um código de conduta, e realizou uma consulta pública na Internet que durou oito semanas.

2. APLICAÇÃO A NÍVEL EUROPEU

A Comissão deverá *prosseguir o diálogo com o sector não lucrativo* no seguimento da recomendação e do quadro relativo a um código de conduta que figuram em anexo à presente comunicação.

Em especial, a Comissão organizará, no primeiro semestre de 2006, a criação de um **grupo de contacto informal** e uma **conferência** com representantes do sector não lucrativo e as

¹⁵ A recomendação especial VIII refere o seguinte: "... As associações sem fins lucrativos são especialmente vulneráveis e os países devem assegurar que não possam ser utilizadas para fins criminosos (i) por organizações terroristas que tenham a aparência de entidades legais; (ii) para explorar entidades legais como via para o financiamento do terrorismo, ... e (iii) para esconder ou ocultar o desvio ilegal de fundos destinados a fins legais a favor de organizações terroristas."

¹⁶ O Grupo de Acção Financeira, na sua recomendação especial VIII; os Ministros das Finanças do G8, a "Declaração dos Ministros das Finanças " de Deauville, de 17 de Maio de 2003; os Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos do G8, "Recommendations for Enhancing the Legal Framework to Prevent Terrorist Attacks", Washington, 11 de Maio de 2004.

¹⁷ Ibidem.

autoridades competentes com o objectivo de analisar meios eventuais para uma aplicação mais concreta dos princípios enunciados na recomendação e no quadro relativo a um código de conduta.

Também deveriam prosseguir os debates com as partes interessadas sobre a possibilidade de desenvolver parcerias entre as associações sem fins lucrativos e as autoridades públicas com o objectivo de estabelecer um *equilíbrio adequado entre a regulação legislativa e a auto-regulação do sector não lucrativo*.

A Comissão Europeia aprofundará a sua reflexão sobre a questão de saber se, *em certas circunstâncias, o financiamento comunitário das associações sem fins lucrativos* poderá estar subordinado ao respeito de medidas de transparência e de responsabilidade financeira reforçadas.

Três anos após a data da sua adopção, a Comissão *avaliará os resultados obtidos com a aplicação da recomendação e do quadro relativo a um código de conduta*.

ANEXO

Recomendação aos Estados-Membros e Quadro relativo a um código de conduta destinado às associações sem fins lucrativos para reforçar a transparência e a responsabilidade financeira do sector não lucrativo com o objectivo de impedir o financiamento terrorista e outros tipos de utilização abusiva para fins criminosos

1. INTRODUÇÃO

O sector não lucrativo desenvolve importantes missões de carácter humanitário e outras indispensáveis aos cidadãos em determinados domínios fundamentais. As associações sem fins lucrativos constituem uma parte importante das nossas sociedades democráticas, realizando frequentemente tarefas cruciais que não podem ser assumidas por outros tipos de organizações ou entidades públicas.

Contudo, existem provas que demonstram que em várias ocasiões as associações sem fins lucrativos foram utilizadas para financiar o terrorismo e outros fins criminosos¹⁸ e, em alguns casos, foram impostas medidas administrativas de congelamento¹⁹ com o objectivo de evitar este tipo de abusos. Os terroristas e as organizações terroristas podem ter acesso a diferentes fontes de financiamento. O dinheiro pode ser transferido através do sistema financeiro, graças a transferências electrónicas, para sistemas alternativos de envio de dinheiro e através de pessoas que transportam dinheiro, mas as transferências e a angariação de fundos podem também realizar-se a coberto de associações sem fins lucrativos. O GAFI declarou no seu relatório sobre o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo de 2003-2004, que: *“os exemplos de casos apresentados este ano no âmbito do exercício sobre tipologias revelaram que as associações sem fins lucrativos podem ser abusivamente utilizadas de várias formas e com diferentes finalidades para financiar o terrorismo. Em primeiro lugar, as associações sem fins lucrativos podem ser utilizadas por terroristas e organizações terroristas para angariar fundos, como foi o caso das associações sem fins lucrativos mais importantes cujos activos foram congelados com base na Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2001)... Vários peritos assinalaram a importância do sistema de angariação informal de dinheiro junto de muitas comunidades étnicas ou religiosas, bem como as dificuldades que existem para fazer o acompanhamento desses fundos... As associações sem fins lucrativos podem ser igualmente utilizadas pelos terroristas para transferir fundos... Por último, as associações sem fins lucrativos podem também ser utilizadas para fornecer apoio logístico directo a terroristas ou servir como cobertura para as suas operações.”*²⁰

¹⁸ Peritos do GAFI analisaram casos de utilização abusiva das associações sem fins lucrativos para financiamento do terrorismo, por exemplo no Relatório sobre *Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004*, disponível em <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797pdf>; outros exemplos figuram na página “Inquiry Reports” da *Charity Commission for England and Wales*, no seguinte endereço <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>.

¹⁹ As medidas de congelamento têm por base o Regulamento (CE) n.º 881/2002 de 27 de Maio de 2002 (JO L 139 de 29.5.2002, p. 9), na sua versão alterada, ou o Regulamento (CE) n.º 2580/2001 de 27 de Dezembro de 2001 (JO L 344 de 28.12.2001, p. 70), na sua versão alterada.

²⁰ Ver páginas 8-10 do relatório sobre *Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004*, disponível em <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/16/35396797pdf>.

A aplicação por parte das associações sem fins lucrativos de normas de transparência e de responsabilidade financeira mais estritas ou mais sistemáticas contribuirá para proteger melhor o sector não lucrativo contra os abusos para fins criminosos. O presente documento tem por objectivo encontrar uma abordagem que reduza este risco de utilização abusiva do sector não lucrativo, sem aumentar os encargos que pesam sobre ele. Os princípios básicos enunciados na comunicação não devem ser interpretados como uma forma de restringir a liberdade de associação. Deve ser conferida especial atenção às normas de protecção de dados. Além disso, a aplicação da recomendação dirigida aos Estados-Membros e do quadro relativo a um código de conduta não devem prejudicar a eficácia da ajuda de emergência ou de outras acções realizadas, se for caso disso, pelas associações sem fins lucrativos. É conveniente assegurar que o trabalho ou a reputação de uma grande maioria de associações sem fins lucrativos que desenvolvem as suas actividades legítimas a nível nacional, europeu ou internacional não seja comprometido.

As associações sem fins lucrativos da União Europeia são muito heterogéneas em termos de dimensão e de forma jurídica²¹. Para efeitos da recomendação dirigida aos Estados-Membros e do quadro relativo a um código de conduta, são consideradas associações sem fins lucrativos as organizações, as pessoas colectivas e outras entidades jurídicas cujo objecto principal consiste em “participar na recolha e/ou distribuição de fundos para fins caritativos, religiosos²², culturais, educativos, sociais ou fraternos, ou para outros tipos de obras de beneficência”²³. Tendo em conta esta diversidade de formas, seria necessário evitar uma abordagem demasiado “generalista”²⁴. Além disso, a recomendação e o quadro relativo a um código de conduta não devem constituir um obstáculo para as actividades transfronteiriças legais das associações sem fins lucrativos. A abordagem europeia tem portanto por objectivo estabelecer princípios comuns que possam servir de base às medidas nacionais de aplicação.

2. RECOMENDAÇÃO AOS ESTADOS-MEMBROS PARA ABORDAR AS VULNERABILIDADES DO SECTOR NÃO LUCRATIVO EM RELAÇÃO AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E A OUTROS TIPOS DE UTILIZAÇÃO ABUSIVA PARA FINS CRIMINOSOS

A presente recomendação é dirigida aos Estados-Membros com o objectivo de os ajudar a avaliar o alcance dos progressos realizados na luta contra a utilização indevida das associações sem fins lucrativos para o financiamento do terrorismo e outros fins criminosos, bem como para identificar medidas adicionais que poderiam ser tomadas a nível nacional. Os Estados-Membros deveriam encorajar as associações sem fins lucrativos a aplicar medidas mais transparentes e responsáveis na sua gestão diária com o objectivo de reduzir as possibilidades de utilização indevida para fins criminosos. Os Estados-Membros deveriam

²¹ Esta diversidade do sector já foi assinalada na Comunicação da Comissão sobre a “promoção do papel das associações e das fundações na Europa”, COM(1997) 241.

²² A Declaração n° 11 anexa ao Tratado de Amesterdão declara que “*A União Europeia respeita e não prejudica o estatuto de que beneficiam, ao abrigo das legislações nacionais, as igrejas e as associações ou comunidades religiosas nos Estados-Membros*”.

²³ Com base na definição constante da recomendação VIII sobre as melhores práticas do Grupo de Acção Financeira.

²⁴ Para evitar este tipo de abordagem, propõe-se o registo das associações sem fins lucrativos que pretendam beneficiar de um regime fiscal específico, de acesso a subvenções públicas e do direito de recolha de fundos junto do público; o quadro relativo a um código de conduta refere a aplicação de regras contabilísticas e de apresentação de relatórios às associações sem fins lucrativos abaixo de uma determinada dimensão.

assegurar que o sector não lucrativo nacional se associe plenamente à aplicação dessas medidas a nível nacional.

2.1. Fiscalização do sector não lucrativo

- Os Estados-Membros deveriam assegurar a fiscalização do seu sector não lucrativo. Esta missão de fiscalização poderia ser confiada a um único organismo público ou a autoridades já existentes ou a organismos de auto-regulação.
- As instâncias responsáveis pela fiscalização do sector não lucrativo, ou de parte deste, deveriam garantir uma cooperação eficaz a nível nacional. No âmbito desta missão deveriam:
 - utilizar sistemas, acessíveis ao público, de registo de todas as associações sem fins lucrativos que exercem as suas actividades no território e que pretendam beneficiar de um regime fiscal preferencial, do direito de recolha de fundos junto do público e de acesso a subvenções públicas. Estes sistemas de registo poderão ser geridos a nível nacional, regional ou municipal. Deve ser conferida especial atenção para que o registo das referidas associações respeite plenamente o princípio da liberdade de associação. Por conseguinte, o registo deverá adoptar a forma de um aviso de constituição em vez de um pedido prévio de autorização de constituição;
 - identificar os requisitos a que as associações sem fins lucrativos estão actualmente sujeitas, a fim de evitar a duplicação da obrigação de registo e/ou de notificação;
 - identificar as categorias de associações sem fins lucrativos que não são visadas pela obrigação de registo e reduzir o risco que este tipo de lacunas possa apresentar;
 - fornecer orientação às associações sem fins lucrativos em matéria de transparência financeira e de vulnerabilidades a que este sector está sujeito;
 - garantir a coordenação entre as instâncias competentes no que diz respeito a investigações sobre utilizações abusivas das associações sem fins lucrativos. As investigações deveriam respeitar os procedimentos penais em vigor. As instâncias competentes deveriam também ter a capacidade para avaliar o risco de utilização abusiva de cada associação sem fins lucrativos;
 - incitar as autoridades fiscais a proceder a controlos das associações sem fins lucrativos que beneficiem de um regime fiscal especial, tendo em devida consideração a dimensão e a actividade da associação.

2.2. Incentivar o respeito do código de conduta

Com o objectivo de incentivar o respeito deste código, os Estados-Membros deveriam ter em conta os seguintes elementos:

- O registo e as normas de transparência e de responsabilidade financeira reforçadas **conferem um estatuto visível às associações sem fins lucrativos** e contribuem para obter

e manter a confiança do público e garantir a credibilidade das actividades sem fins lucrativos;

- Poderia propor-se a todas as associações sem fins lucrativos que respeitam a obrigação de registo e as normas de transparência e de responsabilidade financeira a concessão de **um estatuto fiscal privilegiado, de subvenções públicas e do direito de recolha de fundos junto do público**. A fim de assegurar o respeito das disposições na matéria, poderia ser elaborado um modelo de certificação como o descrito infra;
- Poderia ser apropriado prever, no futuro, que os princípios de transparência e de responsabilidade propostos no quadro relativo a um código de conduta figurem **em etiquetas existentes ou a criar**. Tais sistemas, que poderiam ser geridos por entidades públicas ou privadas, teriam por objectivo examinar a conformidade das associações sem fins lucrativos com as medidas em matéria de transparência e de responsabilidade financeira;
- As **entidades de fiscalização privadas ou as associações sem fins lucrativos de cúpula** deveriam ser incentivadas a criar rótulos de conformidade ou outros mecanismos similares para serem utilizados pelas associações sem fins lucrativos que respeitam os princípios enunciados no quadro relativo a um código de conduta.

2.3. Sensibilização e vulnerabilidades das associações sem fins lucrativos em relação ao financiamento do terrorismo e a outros fins criminosos

As informações tratadas continuam a indicar²⁵ que a utilização abusiva do sector não lucrativo continua a ser um dos meios utilizados pelos terroristas para angariar fundos com o objectivo de financiar as suas actividades. Por conseguinte, é essencial que os Estados-Membros e as associações sem fins lucrativos estejam perfeitamente cientes da forma como as organizações podem ser abusivamente manobradas para financiar o terrorismo e outros fins criminosos.

- As associações sem fins lucrativos deveriam ser incentivadas a **avaliar as suas boas práticas actuais** para que possam reforçar a sua própria prevenção contra a utilização abusiva para o financiamento do terrorismo e outros fins criminosos;
- Com a participação dos principais intervenientes do sector não lucrativo, os Estados-Membros deveriam iniciar **programas de sensibilização a favor das associações sem fins lucrativos** sobre os riscos/vulnerabilidades do sector no que diz respeito a utilizações abusivas;
- **Deveriam ser fornecidas orientações ao sector privado** (instituições financeiras, contabilistas, auditores e advogados que trabalhem com o sector não lucrativo) no sentido de facilitar a detecção de actividades/operações suspeitas, em especial sobre as técnicas conhecidas e utilizadas pelos terroristas de infiltração nas associações sem fins lucrativos.

²⁵ Ver, por exemplo, o documento da Europol "*Overview of the fight against financing of terrorism in the European Union*", de divulgação reservada, de 1 de Junho de 2005.

2.4. Investigações sobre a utilização abusiva das associações sem fins lucrativos

As investigações devem ser proporcionadas em relação à gravidade do risco identificado e respeitar os procedimentos penais em vigor.

- A cooperação e/ou o intercâmbio de informações **a nível nacional** deveriam ser supervisionados e coordenados, se possível, por uma das autoridades competentes em matéria de fiscalização das associações sem fins lucrativos e incluir as autoridades fiscais, a Unidade de Informação Financeira e os serviços de aplicação da lei. Para facilitar o intercâmbio de informações a nível nacional, seria necessário designar uma pessoa em cada uma dessas entidades que constituiria o único ponto de contacto para o intercâmbio de informações sobre questões relacionadas com a utilização abusiva das associações sem fins lucrativos para financiamento do terrorismo. É necessário criar canais de informação específicos entre estas entidades, a fim de garantir a rapidez e a eficácia dos intercâmbios.
- A cooperação e/ou o intercâmbio de informações **a nível da UE/internacional** deveriam apoiar-se numa rede composta por pontos de contacto únicos dos serviços de aplicação da lei com experiência em matéria de financiamento do terrorismo e do sector das associações sem fins lucrativos. A Comissão promoverá a utilização das redes de cooperação/intercâmbio de informações existentes na UE entre as autoridades de aplicação da lei e, se for caso disso, outras instâncias competentes para investigar eventuais utilizações abusivas de associações sem fins lucrativos. O Organismo Europeu de Luta Anti-fraude (OLAF) poderia desempenhar um papel específico no âmbito desta cooperação e intercâmbio de informações. O papel da *CEPOL (Academia Europeia de Polícia)* poderia ser essencial para a formação dos altos responsáveis dos serviços policiais com o objectivo de melhorar os seus conhecimentos sobre as vulnerabilidades do sector e as tipologias de utilizações abusivas, bem como promover a cooperação e o intercâmbio de informações.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O SECTOR NÃO LUCRATIVO – QUADRO RELATIVO A UM CÓDIGO DE CONDUTA DESTINADO ÀS ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS PARA PROMOVER AS MELHORES PRÁTICAS EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A aplicação de níveis mais exigentes de transparência e de responsabilidade financeira ao sector não lucrativo permitiria reduzir as possibilidades de utilização abusiva para fins criminosos. Uma parte considerável das associações sem fins lucrativos já respeita a maioria das condições mencionadas no presente documento, tendo muitas delas também estabelecido os seus próprios códigos de conduta. Ao decidir aplicar estas regras, as associações sem fins lucrativos demonstram a sua responsabilidade em relação à generosidade pública e defendem-se elas próprias contra a utilização abusiva para fins criminosos. O objectivo principal das condições previstas no presente quadro relativo a um código de conduta é, por conseguinte, definir normas mínimas comuns gerais em matéria de transparência destinadas às associações sem fins lucrativos na União Europeia e incentivar a continuação dos debates neste domínio.

- As associações sem fins lucrativos deveriam prosseguir a realização da sua **missão** e utilizar os seus recursos para estes efeitos.
- A responsabilidade do cumprimento da regulamentação deveria incumbir à **mais alta instância dirigente** da associação.

- Todas as associações sem fins lucrativos deveriam elaborar um **documento de que constem os dados de identificação** da associação. Este registo deveria ser actualizado e estar disponível nas instalações das associações sem fins lucrativos. As associações sem fins lucrativos registadas deveriam enviar essa identificação à instância responsável pelo registo. Esta entidade deveria ser informada das principais alterações a nível da organização e da sua eventual liquidação (conjuntamente com uma declaração sobre o método de distribuição dos activos líquidos da associação sem fins lucrativos).

A referida informação deveria identificar claramente a associação sem fins lucrativos. Para além de sua denominação oficial, seria conveniente incluir o eventual acrónimo utilizado ou qualquer outra denominação informal, o seu nome comercial e o seu número de registo (se necessário). Seria conveniente incluir informações sobre o endereço da sede social, os números de telefone e de fax e o endereço do sítio web, bem como o registo dos anteriores endereços e suas alterações. Também deveriam ser comunicados os dados sobre as sucursais da associação. Deveria ser incluída uma declaração relativa aos objectivos gerais e políticos e às prioridades (missão) da associação sem fins lucrativos, bem como uma descrição da sua organização e estrutura de decisão, reflectindo a dimensão da associação e indicando os sistemas de controlo financeiro interno. Esse documento deveria identificar os directores ou membros do comité executivo e outros responsáveis da associação e as respectivas responsabilidades. Se for caso disso, seria igualmente conveniente identificar o titular beneficiário da associação.

A lista dos números das contas bancárias abertas em nome da associação sem fins lucrativos e todos os dados pessoais deveriam ser mantidos de forma confidencial no registo e na sede da associação sem fins lucrativos.

- As associações sem fins lucrativos deveriam respeitar **práticas contabilísticas correctas** e elaborar **declarações financeiras anuais** de receitas e despesas. Deveria ser preparado um **relatório** anual com a descrição e o orçamento das actividades, os projectos realizados durante o exercício financeiro anterior, incluindo uma declaração sobre a forma como estes projectos favoreceram a prossecução dos objectivos gerais da associação. A fim de evitar impor às associações sem fins lucrativos excessivos encargos administrativos, deveriam aplicar-se **regras contabilísticas e de apresentação de relatórios simplificadas a certas associações sem fins lucrativos de dimensão mais reduzida**²⁶. As declarações financeiras e os relatórios financeiros deveriam estar disponíveis na sede das associações sem fins lucrativos e poder ser consultados a pedido das autoridades públicas responsáveis pela fiscalização.
- Os relatórios financeiros e as declarações financeiras anuais, as actas das reuniões dos órgãos de decisão e os registos sobre as pistas de auditoria²⁷ deveriam ser **conservados durante pelo menos cinco anos** na sede social da associação.
- No que diz respeito aos fluxos financeiros, as associações sem fins lucrativos deveriam recorrer a **canais formais** para o conjunto das suas operações sempre que exista a possibilidade de utilizar o sistema financeiro oficial. Na medida do possível, todos os

²⁶ Os Estados-Membros poderiam definir outros critérios (por exemplo, domínios de actividade) para as associações sem fins lucrativos sujeitas a regras contabilísticas e de apresentação de relatórios simplificadas.

²⁷ Ver a descrição constante do ponto relativo aos requisitos que se devem respeitar em matéria de *pistas de auditoria relativas a fundos*.

montantes recebidos deveriam ser depositados em contas bancárias e a saída de fundos deveria realizar-se a partir destas mesmas contas bancárias.

- Todas as associações sem fins lucrativos deveriam respeitar a regra “**conheça os seus beneficiários e as associações sem fins lucrativos suas associadas**”, ou seja, as associações sem fins lucrativos deveriam desenvolver esforços para verificar a identidade, as referências e a boa fé dos seus beneficiários e das associações sem fins lucrativos suas associadas. Poderia prever-se por exemplo que, antes do pagamento, a associação sem fins lucrativos se assegure da capacidade do beneficiário potencial para realizar o objectivo caritativo da subvenção e para proteger os fundos contra qualquer desvio para fins não caritativos. Na medida do possível, as associações sem fins lucrativos deveriam prever que as condições gerais da subvenção sejam objecto de um acordo escrito e instaurar um acompanhamento permanente.
- As associações sem fins lucrativos deveriam estabelecer *pistas de auditoria* completas e exactas *relativas a fundos* transferidos para fora da sua jurisdição e/ou país, bem como a fundos transferidos para pessoas que prestam serviços em nome da associação sem fins lucrativo originária. Poderia prever-se ainda a obrigação de conservar registos adequados de todas as operações financeiras destinadas a intermediários directos, quer se trate de organizações ou de pessoas.