

## III

(Atos preparatórios)

**BANCO CENTRAL EUROPEU****PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU**

de 17 de maio de 2013

**sobre uma proposta de diretiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e sobre uma proposta de regulamento sobre as informações que acompanham as transferências de fundos**

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

**Introdução e base jurídica**

Em 27 de fevereiro de 2013 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (a seguir designada por «diretiva proposta») <sup>(1)</sup>. Em 28 de fevereiro de 2013 o BCE recebeu do Conselho outro pedido de parecer, desta feita sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos (a seguir «regulamento proposto») <sup>(2)</sup> (a seguir coletivamente referidos como «instrumentos da União propostos»). O BCE também recebeu do Parlamento Europeu pedidos de parecer sobre os instrumentos da União propostos, nomeadamente em 2 de abril de 2013, sobre a diretiva proposta, e em 3 de abril de 2013, relativamente ao regulamento proposto.

A competência do BCE para emitir o parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4 e 282.º, n.º 5 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que a matéria dos instrumentos da União propostos se insere no domínio das atribuições do BCE. A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4 e 282.º, n.º 5 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que a matéria dos instrumentos da União propostos se insere no domínio das atribuições do BCE. O presente parecer foi, por conseguinte, aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no primeiro período do artigo 17.º-5 do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

**1. Finalidade e conteúdo dos instrumentos da União propostos****1.1. Diretiva proposta**

A diretiva proposta visa atualizar e alterar o quadro da União respeitante ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo para levar em conta as recentes revisões de normas internacionais aplicáveis, designadamente as Recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), adotadas em fevereiro de 2012 <sup>(3)</sup>, e vários relatórios e avaliações por parte da Comissão Europeia sobre a aplicação da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à

<sup>(1)</sup> COM(2013) 45 final.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 44 final.

<sup>(3)</sup> Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de capitais e Financiamento do Terrorismo e da Proliferação — Recomendações do GAFI, Paris 16 de fevereiro de 2012, disponível no website do GAFI em <http://www.fatf-gafi.org> (N.T.: não se encontra disponível em português).

prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo<sup>(1)</sup>. A diretiva proposta, quando adotada, irá revogar e substituir a referida Diretiva 2005/60/CE, assim como a Diretiva 2006/70/CE da Comissão, de 1 de agosto de 2006, que estabelece as medidas de aplicação da Diretiva 2005/60/CE<sup>(2)</sup>.

A diretiva proposta segue uma abordagem mais baseada no controlo de riscos no tocante às medidas<sup>(3)</sup> de combate à branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. A imposição de deveres de vigilância de clientela (*customer due diligence*)<sup>(4)</sup> é reforçada de forma a que certas categorias de clientes e de transações<sup>(5)</sup> deixem de ficar isentas da aplicação de requisitos simplificados de vigilância de clientela, pelo que «as entidades obrigadas»<sup>(6)</sup> passam a ter de avaliar o nível de risco antes de decidirem se deverão exercer os deveres de vigilância de clientela. Adicionalmente, as Autoridades Europeias de Supervisão (AES)<sup>(7)</sup> ficarão obrigadas a fornecer um parecer conjunto sobre os riscos do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo que afetam o mercado interno num prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor da diretiva proposta, enquanto que os Estados-Membros serão obrigados a efetuar e manter atualizadas as avaliações de risco nacionais necessárias para a identificação das áreas em que seja necessário impor deveres de vigilância de clientela reforçados<sup>(8)</sup>. A diretiva proposta também amplia o âmbito de aplicação do regime da União respeitante ao branqueamento de capitais e ao financiamento ao terrorismo, nomeadamente através do abaixamento do limite de aplicação deste regime (de 15 000 EUR para 7 500 EUR) aos negociantes de bens de elevado valor que lidam com pagamentos em numerário.

A diretiva proposta elevará o nível dos deveres de vigilância de clientela a serem exercidos relativamente a «pessoas politicamente expostas» (PPEs)<sup>(9)</sup>, nomeadamente exigindo que essas pessoas, bem como os seus familiares e colaboradores mais próximos, fiquem sujeitas a procedimentos em matéria de vigilância de clientela reforçados<sup>(10)</sup>. As PPEs passarão agora a incluir não apenas os indivíduos «estrangeiros», mas também os indivíduos «internos» a quem foram cometidas funções públicas proeminentes<sup>(11)</sup>.

A diretiva proposta prevê regras mais exigentes e regras e procedimentos mais específicos para a identificação dos beneficiários efetivos (*beneficial owners*)<sup>(12)</sup> de empresas ou outras pessoas jurídicas ou trusts, embora a definição de beneficiário efetivo permaneça inalterada. Adicionalmente, as empresas ou outras pessoas jurídicas ou trusts serão obrigados a manter registos relativamente à identificação dos seus beneficiários efetivos. Além disso, a diretiva proposta introduz algumas alterações quanto aos requisitos de manutenção de registos no que diz respeito a deveres de vigilância de clientela e a transações, bem como aos procedimentos e políticas internas das entidades obrigadas, na tentativa de estabelecer um compromisso entre a implementação de controlos robustos contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e o respeito pelos princípios jurídicos de proteção de dados e de proteção dos direitos dos titulares desses dados.

A diretiva proposta também reforça a cooperação entre as unidades de informação financeira dos Estados-Membros, cuja missão é a de servir como ponto de contacto nacional para receber, analisar e transmitir às autoridades competentes relatórios sobre suspeitas de atividades de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

(1) JO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

(2) Diretiva 2006/70/CE da Comissão, de 1 de agosto de 2006, que estabelece medidas de execução da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à definição de «pessoa politicamente exposta» e aos critérios técnicos para os procedimentos simplificados de vigilância de clientela e para efeitos de isenção com base numa atividade financeira desenvolvida de forma ocasional ou muito limitada (JO L 214, 4.8.2006, p. 29).

(3) A diretiva proposta exige que as entidades obrigadas procedam, entre outros, a procedimentos de vigilância de clientela relativamente a clientes, mantenham registos, possuam controlos internos e apresentem relatórios de transações suspeitas em termos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

(4) Ver capítulo II, seções 1 e 2, artigos 9 a 15 da diretiva proposta.

(5) Por exemplo, clientes que sejam entidades reguladas, tais como instituições de crédito e as instituições financeiras estabelecidas na União e as empresas cotadas em mercados regulamentados de valores mobiliários públicos.

(6) Ver artigo 2.º, n.º 1 da diretiva proposta que enumera as «entidades obrigadas» às quais se aplica a diretiva proposta, nomeadamente incluindo as instituições de crédito e as instituições financeiras, conforme adiante se refere.

(7) As AES são a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA).

(8) Ver os artigos 16.º a 23.º da diretiva proposta.

(9) Ver definições no artigo 3.º, n.º 7, assim como as obrigações sobre tais pessoas estabelecidas no artigo 11.º e artigos 18.º a 22.º da diretiva proposta.

(10) Ver os artigos 16.º a 23.º da diretiva proposta.

(11) Ver o artigo 3.º, n.º 7, alínea b), da diretiva proposta. A este respeito, «interno/a» significa a PPE a quem foram cometidas funções públicas proeminentes por um Estado-Membro e «estrangeiro/a» a PPE a quem foram cometidas funções públicas proeminentes por um país terceiro.

(12) Ver o artigo 3.º, n.º 5 e artigos 29.º e 30.º da diretiva proposta.

Finalmente, a diretiva proposta coloca maior ênfase no cumprimento coercivo e nas sanções do que as diretivas anteriores. Os Estados-Membros devem assegurar que as empresas podem ser responsabilizadas pela violação das regras respeitantes ao branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, e que as autoridades competentes podem tomar as medidas adequadas e impor sanções administrativas em relação a essas violações. Os tipos de sanções administrativas que podem ser aplicadas constam da diretiva proposta.

### 1.2. Regulamento proposto

O regulamento proposto está intimamente ligado à realização dos objetivos da diretiva proposta. Para permitir o combate eficaz contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo pelas autoridades competentes é essencial que as instituições financeiras reportem informação adequada, precisa e atual no que diz respeito às transferências de fundos realizadas pelos seus clientes.

O regulamento proposto <sup>(1)</sup> visa reforçar as obrigações legais já existentes referentes ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, no que respeita a transferências de fundos e a quem preste serviços de pagamento à luz das normas internacionais que atualmente se vêm elaborando <sup>(2)</sup>. Em particular, pretende melhorar a rastreabilidade dos pagamentos, exigindo que os prestadores de serviços de pagamento assegurem que a informação prestada às autoridades competentes sobre as transferências de fundos também inclua informações sobre os respetivos beneficiários. Para o efeito, os prestadores de serviços de pagamento ficarão obrigados a verificar a identidade dos beneficiários de pagamentos de montante superior a 1 000 EUR provenientes de países fora da União <sup>(3)</sup>. Exigir-se-á aos prestadores de serviços de pagamento que possuam procedimentos de controlo de risco para avaliar o momento em que devem executar, rejeitar ou suspender as transferências de fundos, e que mantenham os registos de pagamentos por 5 anos. O regulamento proposto também esclarece que os requisitos abrangerão os cartões de crédito e débito, telefones móveis e outros dispositivos eletrónicos, se estes forem utilizados para transferir fundos.

## 2. Observações gerais

O BCE acolhe com agrado os instrumentos da União propostos. O BCE apoia firmemente um regime da União que garanta que os Estados-Membros e as instituições estabelecidas na União dispõem de meios eficazes na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, em particular contra qualquer utilização abusiva do sistema financeiro por «branqueadores» de capital e financiadores do terrorismo, assim como pelos seus cúmplices. O BCE considera que os instrumentos da União propostos corrigem, adequada e eficazmente, as deficiências detetadas no regime atual da União, atualizando-o para levar em conta as ameaças já identificadas resultantes do branqueamento de capitais e com o financiamento do terrorismo à União e ao seu sistema financeiro e, bem assim, a crescente evolução das normas internacionais que visam lidar com essas ameaças. O BCE também considera que os instrumentos da União propostos irão melhorar a clareza e a coerência das normas aplicáveis nos Estados-Membros em áreas fundamentais como, por exemplo, as respeitantes aos deveres de vigilância de clientela e aos beneficiários efetivos.

## 3. Observações específicas

3.1. Quanto à diretiva proposta, o BCE observa que a sua base jurídica se encontra no artigo 114.º do Tratado e que, em conformidade, a mesma se destina a aproximar as disposições nacionais relevantes e a minimizar divergências neste capítulo na União Europeia. Os Estados-Membros podem decidir, portanto, baixar ainda mais os limites estabelecidos pela diretiva proposta para a aplicação das suas obrigações ou adotar medidas ainda mais rigorosas <sup>(4)</sup>. Por exemplo, no caso de transações entre negociantes de bens de elevado valor e clientes que não sejam comerciantes de montante igual ou superior a 7 500 EUR <sup>(5)</sup>, parece que o artigo 5.º da diretiva proposta permitiria aos Estados-Membros optar por aplicar medidas mais restritivas do que simplesmente exigir que o comerciante cumpra com os deveres de vigilância de clientela, transmissão de informações e outras obrigações relevantes no âmbito da diretiva proposta. Todas essas medidas devem ser cuidadosamente ponderadas em relação aos benefícios públicos previstos.

<sup>(1)</sup> O regulamento proposto irá revogar o Regulamento (CE) n.º 1781/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de novembro de 2006, relativo às informações sobre o ordenante que acompanham as transferências de fundos (JO L 345, 8.12.2006, p. 1).

<sup>(2)</sup> Principalmente a Recomendação 16 do GAFI sobre o reforço da transparência das transferências eletrónicas transfronteiriças.

<sup>(3)</sup> Ver artigo 7.º do regulamento proposto.

<sup>(4)</sup> Ver o artigo 5.º da diretiva proposta que dispõe que os Estados-Membros podem aprovar ou manter em vigor, no domínio abrangido pela diretiva proposta, disposições mais rigorosas para impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

<sup>(5)</sup> Ver o artigo 10.º, alínea c) da diretiva proposta.

- 3.2. Embora o BCE registre a definição de «prestador de serviços de pagamento» constante do artigo 2.º, n.º 5 do regulamento proposto, também nota que, de acordo com o considerando 8 do regulamento proposto e com o considerando 35 da diretiva proposta, não é intenção dos legisladores da União incluir no âmbito de aplicação do regulamento as «pessoas que se limitam a facultar a instituições de crédito ou instituições financeiras a utilização de sistemas de mensagens ou outros sistemas de suporte para a transmissão de fundos ou de sistemas de liquidação e compensação», como o sistema TARGET2 operado pelo BCE. O BCE apoia esta abordagem e salienta a importância de se manter esta isenção para o bom funcionamento contínuo dos sistemas de pagamentos na Europa. Mas impor essa exigência aos prestadores de sistemas de compensação e de liquidação poderia levar a dificuldades e atrasos significativos no processamento de pagamentos entre os bancos e outras entidades prestadoras de serviços de pagamento. O que, por sua vez, poderia ter um impacto potencialmente severo sobre o planeamento de liquidez dos bancos e, em última análise, no bom funcionamento dos mercados financeiros. Por este motivo, e no interesse da segurança jurídica e da transparência, o BCE recomenda que se preveja esta isenção no articulado dos instrumentos da União propostos, ao invés de nos considerados. Além disso, deve considerar-se cuidadosamente se os outros atos jurídicos da União relacionados com esta matéria e que atualmente adotam a mesma abordagem e empregam a mesma técnica de redação quanto a este tipo de isenção <sup>(1)</sup>, devem seguir esta recomendação.
- 3.3. Para além do mais, o BCE observa que vários dos conceitos definidos no artigo 2.º do regulamento proposto também se encontram definidos noutros atos jurídicos da União estreitamente relacionados com o regulamento proposto, como por exemplo a Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e que revoga a Diretiva 97/5/CE <sup>(2)</sup> [a seguir «Diretiva Serviços de Pagamento» (DSP)], o Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 relativo aos pagamentos transfronteiriços na Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2560/2001 <sup>(3)</sup> e o Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009 <sup>(4)</sup>. Considerando que a utilização de definições já estabelecidas iria melhorar a coerência e facilitar a compreensão de atos jurídicos da União, o BCE sugere as seguintes alterações ao artigo 2.º do regulamento proposto:
- a) As definições de «ordenante» e «beneficiário» deveriam ser harmonizadas com as respetivas definições na DSP;
  - b) «Prestador de serviços de pagamento» é um conceito estabelecido pela DSP e limitado a seis categorias diferentes, as quais estão elencadas na DSP; assim sendo, a definição deste conceito no regulamento proposto deveria referir-se à DSP;
  - c) A definição de «transferência de fundos entre particulares», deveria ser mais explicitamente definida como uma operação de pagamento entre duas pessoas singulares, ambas agindo na sua capacidade pessoal e fora do âmbito da sua atividade, negócio ou profissão.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE na Internet.

Feito em Frankfurt am Main, em 17 de maio de 2013.

O Presidente do BCE  
Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Ver Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (EU) n.º 961/2010 (JO L 88, 24.3.2012, p. 1).

<sup>(2)</sup> JO L 319 de 5.12.2007, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

<sup>(4)</sup> JO L 94 de 30.3.12, p. 22.