



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 10 April 2013**

**8314/13**

---

**Interinstitutional File:  
2013/0025 (COD)**

---

**EF 64  
ECOFIN 247  
DROIPEN 34  
CRIMORG 59  
CODEC 772  
INST 165  
PARLNAT 77**

**COVER NOTE**

---

from: The Portuguese Parliament  
date of receipt: 4 April 2013  
to: President of the European Union

---

Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing  
[doc.6231/13 EF 24 ECOFIN 103 DROIPEN 15 CRIMORG 15 CODEC 282 - COM(2013) 45 final]  
*- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

---

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl.:

---

<sup>1</sup> Translation(s) may be available in the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer  
COM(2013)45  
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**

1



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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].

A supra identificada iniciativa foi enviada às Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa é relativa à 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.

2 – Importa, assim, fazer uma breve síntese:

A presente proposta constitui a quarta diretiva que tem por objeto a ameaça do branqueamento de capitais. A Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais<sup>1</sup>, define o branqueamento de capitais em termos de crime associado aos estupefacientes e apenas impõe obrigações ao setor financeiro.

---

<sup>1</sup> JO L 166 de 28.6.1991, p. 77.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

A Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho<sup>2</sup>, veio alargar o seu âmbito de aplicação tanto quanto aos crimes abrangidos como à gama de profissões e atividades cobertas.

Em junho de 2003, o Grupo de Ação Financeira (a seguir designado «GAFI») reviu as suas recomendações por forma a abranger o financiamento do terrorismo, e elaborou requisitos mais pormenorizados no que respeita à identificação e verificação da identidade dos clientes, às situações em que um maior risco de branqueamento de capitais pode justificar medidas reforçadas e também às situações em que um risco menor pode justificar controlos menos rigorosos.

Estas alterações traduziram-se na Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo<sup>3</sup> e na 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 da clientela e para efeitos de isenção com base numa atividade financeira desenvolvida de forma ocasional ou muito limitada<sup>4</sup>.

3 – O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo ocorrem com frequência num contexto internacional. Quaisquer medidas adotadas a nível exclusivamente nacional, ou mesmo da União Europeia, que não tomassem em consideração a coordenação e a cooperação internacionais, teriam efeitos muito limitados. As medidas adotadas pela União Europeia neste domínio devem assim coadunar-se com as ações levadas a cabo noutras instâncias internacionais. A ação

<sup>2</sup> JO L 344 de 28.12.2001, p. 76.

<sup>3</sup> JO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

<sup>4</sup> JO L 214 de 4.8.2006, p. 29.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

da União Europeia deve continuar a ter nomeadamente em conta as recomendações do GAFI, que constitui o principal organismo internacional de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Com vista a reforçar a eficácia da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, as diretivas 2005/60/CE e 2006/70/CE devem ser alinhadas com as novas recomendações do GAFI, adotadas e alargadas em fevereiro de 2012.

4 – É referido na presente na iniciativa que, a utilização abusiva do sistema financeiro para canalizar fundos criminosos ou mesmo lícitos para fins terroristas coloca um nítido risco para a integridade, o bom funcionamento, a reputação e a estabilidade do sistema financeiro. Consequentemente, as medidas preventivas da presente diretiva devem abranger não só a manipulação do produto de atividades criminosas, como também a recolha de fundos ou de bens para fins terroristas.

5 - As medidas propostas têm, assim, como principais objetivos reforçar o mercado interno através de uma simplificação das operações transfronteiras, proteger os interesses da sociedade da criminalidade e dos atos terroristas, preservar a prosperidade económica da União Europeia garantindo um ambiente empresarial eficiente e contribuir para a estabilidade financeira protegendo a solidez, o bom funcionamento e a integridade do sistema financeiro.

6 - Estes objetivos serão alcançados assegurando a coerência entre a abordagem seguida pela EU e a abordagem seguida a nível internacional; garantindo a coerência entre as regras nacionais, bem como a flexibilidade na sua aplicação; assegurando que as regras são centradas no risco e ajustadas com vista a fazer face às novas ameaças emergentes.

7 - Além disso, a presente proposta integra e revoga Diretiva 2006/70/CE da Comissão, de 1 de agosto de 2006, que estabelece medidas de execução da Diretiva 2005/60/CE<sup>5</sup>, a fim de melhorar a inteligibilidade e a acessibilidade do enquadramento legislativo da prevenção do branqueamento de capitais (BC) por parte de todas as

---

<sup>5</sup> JO L 214 de 4.8.2006, p. 29.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

partes interessadas. A Comissão tenciona completar a presente proposta com um reforço da resposta repressiva da UE ao branqueamento de capitais. Por conseguinte, prevê-se propor, em 2013, a harmonização do direito penal relativamente a esta infração com base no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>6</sup>.

8 – É igualmente indicado que a supressão das barreiras dentro do mercado interno torna mais fácil o estabelecimento ou o desenvolvimento de atividades legítimas em toda a UE, mas pode igualmente oferecer novas oportunidades para o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Os criminosos que efetuam atividades de branqueamento de capitais podem assim procurar encobrir ou dissimular a verdadeira natureza, origem ou propriedade dos ativos em questão e transformá-los em produtos aparentemente legítimos. Além disso, o financiamento do terrorismo pode ser obtido através de atividades tanto criminosas como legítimas, uma vez que as organizações terroristas exercem atividades geradoras de proveitos que podem ser, pelo menos aparentemente, legítimas.

9 – Importa, também, mencionar que foi adotada legislação a nível europeu para preservar o bom funcionamento do sistema financeiro e do Mercado Interno. No entanto, a constante evolução das ameaças de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, potenciada pela constante evolução da tecnologia e dos meios ao dispor dos criminosos, exige uma adaptação permanente do enquadramento jurídico para lhes fazer face.

10 - A nível da UE, a Diretiva 2005/60/CE, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo<sup>7</sup> (a seguir designada «Terceira DBC») define o enquadramento destinado a proteger a solidez, a integridade e a estabilidade das instituições de crédito e financeiras, bem como a confiança no sistema financeiro no seu conjunto, contra os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_la/docs/2013\\_home\\_006\\_money\\_laundering\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_la/docs/2013_home_006_money_laundering_en.pdf)  
<sup>7</sup> JO L 309 de 25.11.2005, p.15.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

terrorismo. As regras da UE baseiam-se, em grande medida, nas normas internacionais adotadas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI) e, como a diretiva segue uma abordagem de harmonização mínima, o enquadramento é completado por normas adotadas a nível nacional. A nível internacional, o GAFI procedeu a uma profunda revisão das normas internacionais e adotou um novo conjunto de recomendações, em fevereiro de 2012.

11 - Em paralelo com o processo internacional, a Comissão Europeia tem vindo a realizar a sua própria análise do enquadramento europeu. Uma revisão da diretiva, nesta fase, constitui um complemento para as recomendações revistas do GAFI, que, por sua vez, representam um reforço substancial do enquadramento para a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

12 - A presente proposta de diretiva vem, deste modo, reforçar os elementos contidos nas recomendações revistas, nomeadamente no que diz respeito ao âmbito de aplicação (que passa a incluir os prestadores de serviços de jogo e os comerciantes em bens com um limiar de 7500 euros), às informações relativas aos beneficiários efetivos (que passam a dever ser disponibilizadas às entidades obrigadas e às autoridades competentes) e às disposições em matéria de sanções. Tem em consideração a necessidade de aumentar a eficácia das medidas de luta contra o branqueamento de capitais, mediante a adaptação do enquadramento jurídico a fim de assegurar que são efetuadas avaliações de risco ao nível adequado e com a flexibilidade necessária para permitir a adaptação às diferentes situações e intervenientes.

13 - Sendo assim, a presente proposta de diretiva, embora estabeleça um elevado nível de normas comuns, exige aos Estados-Membros, às autoridades nacionais de supervisão e às entidades obrigadas que avaliem o risco e tomem medidas de atenuação adequadas e proporcionadas a esse mesmo risco.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

14 – Mencionar, ainda, que a adaptação proposta para o enquadramento da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo é inteiramente coerente com as políticas da UE noutros domínios. Nomeadamente:

- O Programa de Estocolmo<sup>8</sup>, que tem por objetivo chegar a uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos, convida os Estados-Membros e a Comissão a fomentar o intercâmbio de informações entre as UIF na luta contra o branqueamento de capitais;
- A Estratégia de Segurança Interna da UE<sup>9</sup> identifica os desafios mais prementes para a segurança da UE nos próximos anos e propõe cinco objetivos estratégicos e ações específicas para o período 2011-2014 que contribuem para tornar a UE mais segura, incluindo a luta contra o branqueamento de capitais e a prevenção do terrorismo. Foi especificamente reconhecida a necessidade de atualizar o enquadramento da UE para a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, com vista a reforçar a transparência das pessoas coletivas e dos acordos jurídicos.

15 – Por último, referir que, esta iniciativa determina, entre outras alterações, que a proposta de Diretiva em causa passa a ter um âmbito de aplicação mais alargado; que são reforçados (e simplificados) os deveres de vigilância da clientela; que têm de ser prestadas informações acerca dos beneficiários efetivos das transações; que é criado um conjunto de sanções administrativas a quem infringir sistematicamente estas as orientações da Diretiva; que passa a ser possível a troca de informação entre unidades de informação financeira dos Estados-membro; e que são dadas garantias relativamente à proteção de determinado tipo de dados confidenciais. O objetivo é garantir um combate mais eficaz à utilização de circuitos financeiros para financiamento de atividades terroristas e/ou lavagem de dinheiro.

---

<sup>8</sup> JO C 115 de 4.5.2010, p. 1

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura», (COM(2010) 673 final).





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

A presente proposta baseia-se no artigo 114.º do TFUE.

#### **b) Do Princípio da Subsidiariedade**

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade estabelecido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, podendo por conseguinte ser melhor alcançados a nível da União.

Uma vez que os fluxos maciços de dinheiro sujo e de financiamento do terrorismo podem prejudicar a estabilidade e a reputação do setor financeiro e ameaçar o mercado interno, as medidas adotadas a nível meramente nacional podem ter efeitos nocivos sobre o Mercado Único da UE: a ausência de regras coordenadas em todos os Estados-Membros destinadas a proteger os seus sistemas financeiros poderia ser incompatível com o funcionamento do mercado interno e resultar na sua fragmentação. Justifica-se também uma ação a nível da UE a fim de manter a equidade das condições de concorrência a nível da UE - ficando as entidades em todos os Estados-Membros sujeitas a um conjunto coerente de obrigações em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Deste modo, é cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

As normas contidas na proposta de Diretiva, centradas na prevenção do risco, têm como referência pressuponente a adoção de previsões no quadro das medidas que têm por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. Pese embora procurarem estabelecer um enquadramento eficaz e coerente dos instrumentos jurídicos relativos à prevenção da utilização do sistema financeiro para

8



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, o certo é que das suas normas resulta uma “compressão” dos direitos fundamentais, que necessita de ser adequadamente ponderada à luz do princípio da proporcionalidade, não quanto à necessidade, nem à forma, antes quanto à “medida”.

A consideração em causa mostra-se em consonância com o pedido dirigido pelo Presidente da Comissão aos parlamentos nacionais, na sua carta de 1 de Dezembro de 2009, no sentido de estes “*efetuarem uma distinção entre os aspetos de subsidiariedade e o conteúdo da proposta em causa*” na pressuposição de que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são elementos fundamentais do processo de elaboração das políticas das instituições da UE.

A razão da “medida” e a sua determinação, na parte em que não é deixada ao respetivo Estado membro da UE a possibilidade de desvio aos limiares impostos pela abordagem supranacional, no quadro da proporcionalidade das medidas aos objetivos propostos, dada a complexidade da Proposta, não deve mostrar-se alheia à própria natureza dos direitos em causa e à ideia do seu sacrifício mínimo.

Ora a fundamentação nas razões intrínsecas da proteção da confiança no sistema financeiro, no bom funcionamento do mercado interno e na abordagem da supervisão com base no risco, conjugada com os limiares mínimos exigidos pela abordagem supranacional, designadamente quanto à extensão do seu âmbito, deverá merecer cuidada e ponderosa apreciação. Assim sucederá, com a necessária clarificação quanto à recolha, armazenamento e transferência de dados pessoais; o respeito pela liberdade de empresa, iniciativa económica e liberdade de administração; o sigilo profissional, a proibição da discriminação, etc.

Compreende-se assim que em qualquer fase subsequente do processo de decisão dos órgãos da União Europeia, o Parlamento possa, por sua iniciativa, na consideração do sacrifício mínimo e da adequação proporcional, atualizar o presente parecer, à luz das específicas condições que devam ser tidas em conta, por forma a ser preservado o núcleo essencial dos direitos fundamentais.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Suscitam-se ainda dúvidas, que urge esclarecer e dilucidar, quanto à repercussão na ordem jurídica interna, da proposta de Diretiva em apreço, no plano da aplicação da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 2.º da referida lei, *“quando estiverem pendentes de decisão nos órgãos da União Europeia matérias que recaiam na esfera da competência legislativa reservada da Assembleia da República, este pronuncia-se nos termos dos números seguintes: (...)*

*2 - Sempre que ocorrer a situação referida no número anterior, o Governo deve informar a Assembleia da República e solicitar-lhe parecer, enviando, em tempo útil, informação que contenha um resumo do projeto ou proposta, uma análise das suas implicações e a posição que o Governo pretende adotar, se já estiver definida.*

*3—O parecer é preparado pela Comissão de Assuntos Europeus, em articulação com as comissões especializadas em razão da matéria.*

*4—Uma vez aprovado na Comissão, o parecer é submetido a plenário, para efeitos de discussão e votação, exceto em caso de fundamentada urgência, circunstância em que é suficiente a deliberação da Comissão.”*

O n.º 5 do aludido artigo 2.º prevê, ainda, que em qualquer fase subsequente do processo de decisão dos órgãos da União Europeia, a Assembleia da República pode, por iniciativa própria ou mediante iniciativa do Governo, elaborar e votar novos pareceres ou atualizar aquele que tiver sido aprovado.

Ora, no entender do Deputado relator o âmbito de previsão da proposta de Diretiva “intersecta”, invade ou contende, (ou é passível de causar tais efeitos) nas suas plúrimas dimensões, com matérias suscetíveis de se integrarem na esfera da competência reservada, quer absoluta, quer relativa, da Assembleia da República.

Quanto àquela, haja em vista vg. a matéria relativa ao regime do sistema de informações da República e mesmo até as que se possam inscrever na esfera de matérias integradoras do “segredo de Estado”, enunciada na alínea q), do artigo 164.º;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

quanto a esta, vg, as matérias dos direitos, liberdades e garantias, associações públicas, garantias dos administrados, estatuto das autarquias locais, bases gerais do estatuto das empresas públicas e das fundações públicas, previstas no artigo 165.º, nº1, alíneas b), q), s) e u).

Eis, então, as duas dimensões nucleares em que se inscreve a opinião do Deputado Autor do Parecer:

A) De um lado, a necessidade de se encontrar uma nova heurística, de comum aceitação, entre o valor essencial da prevenção do risco e a salvaguarda do mercado interno e do seu funcionamento, com os valores fundamentais da comunidade civilizacional; de outro, a compatibilização daqueles fins com a medida dos sacrifícios impostos aos direitos fundamentais da pessoa humana, eles mesmos critérios últimos de validade da ordem social e do mercado - reconhecidos e aceites na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - e não este como referência legitimadora ou "ultima ratio" dos critérios de validade do justo.

A relativização dos direitos fundamentais e a descompaginação do seu carácter absoluto, designadamente na sua incindibilidade, inseparabilidade e inalienabilidade, deverá sempre obedecer a critérios e medidas de compressão ou desconfiguração mínimas na sua natureza e conteúdo, ainda que, no caso do terrorismo, bem se compreenda que a necessidade de prevenção do crime em massa e a preservação do valor supremo da vida humana.

O que não parece aceitável, nem razoável, é a sujeição da pessoa às exigências da prevenção, ao mercado interno ou aos elementos da manutenção da sua confiança ou credibilidade (confiança no sistema financeiro) ao "direito dos factos" que, nem sempre, se compagina com a essencialidade da matriz nuclear em que se afigura o direito fundamental, seja na sua condição de direito natural, seja no seu reconhecimento histórico - concreto universal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Outrossim se compreendem as maiores exigências que devem presidir à apreciação da proporcionalidade no caso do âmbito de aplicação da proposta da Diretiva nos domínios em que não se encontre em causa a prevenção do terrorismo, dilucidação que no regime da Diretiva se mostra de impossível verificação, dada a assimilação e a unificação dos dois regimes no quadro normativo proposto.

Sujeitar, em medida irrazoável, a pessoa humana à prevenção do risco e ao mercado (o primeiro, que se institui na sua natureza de precaução de um perigo virtual; o segundo, de natureza dismórfica e adstringente da autonomia humana) potencia, desencadeia mesmo, ou é suscetível de potenciar ou desencadear, uma inversão copernicana da condição da pessoa humana enquanto elemento "solarizador" e razão da medida das relações do mercado e do Estado com ela mesma.

B) A consideração da necessidade de o Governo informar a Assembleia da República e solicitar-lhe parecer, nos termos e regime procedimental previsto nos n.ºs 2 a 4 (inclusive) do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, por forma a que aquele seja submetido a plenário, para efeitos de discussão e votação, sob a forma de projeto de resolução, poderá constituir uma implicação da necessidade de escrutínio democrático, legalmente previsto, nos termos da invocada lei e pelas razões que muito sumariamente acima se deixaram expostas.

#### **PARTE IV - PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 2 de abril de 2013

**O Deputado Autor do Parecer**

**(João Lobo)**

**O Presidente da Comissão**

**(Paulo Mota Pinto)**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE V – ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS**

**RELATÓRIO**

**COM (2013) 45 final – PROPOSTA DE DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E  
DO CONSELHO relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de  
branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo**

{SWD (2013) 21 final}

{SWD (2013) 22 final}

**I. Nota preliminar**

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2013) 45 final – “*Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo*”, a qual vem acompanhada de dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, vertidos nas SWD (2013) 21 final e SWD (2013) 22 final, com a avaliação de impacto e a síntese dessa avaliação, respetivamente.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2013) 45 final refere-se à 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.

Esta proposta de Diretiva constitui a quarta diretiva que tem por objeto a ameaça do branqueamento de capitais.

Uma vez que as alterações a introduzir nas Diretivas 2005/60/CE, de 26 de outubro de 2005 (terceira diretiva sobre branqueamento de capitais) e 2006/70/CE, de 1 de agosto de 2006 (estabelece medidas de execução da terceira diretiva) são muito substanciais, esta iniciativa europeia procede à revogação daquelas diretivas, cujas disposições são fundidas e substituídas, por motivos de clareza.

Muito embora se mantenham intactas várias das disposições das Diretivas 2005/60/CE e 2006/70/CE, a verdade é que, comparativamente com o texto destas diretivas, esta proposta de quarta diretiva sobre branqueamento de capitais introduz importantes alterações que se resumem às seguintes:

- Alarga o âmbito da aplicação da diretiva de modo a incluir os «prestadores de serviços de jogo» e não apenas os casinos;
- Reduz o limiar aplicável aos comerciantes de bens, de €15.000 para €7.500, para os pagamentos em numerário;
- Abordagem baseada no risco:
  - o Introduce a obrigação de os Estados-Membros procederem a uma avaliação de risco a nível nacional e tomarem medidas para atenuar os riscos, o que pode ser complementado por uma avaliação de risco realizada a nível supranacional, devendo os respetivos resultados ser partilhados com os demais Estados-Membros e entidades obrigadas;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Reconhecimento de que a supervisão pode ser efetuada em função do grau de risco
- Inclui os crimes fiscais no âmbito dos crimes graves para efeitos da aplicação da diretiva;
- Alarga o conceito de pessoas politicamente expostas e introduz novos requisitos aplicáveis às transações ou relações de negócio com essa categoria de pessoas, a nível nacional ou de organizações internacionais, bem como com os membros da família ou pessoas conhecidas como estreitamente associadas a essas pessoas politicamente expostas;
- Exige às pessoas coletivas que detenham e conservem informações precisas e atualizadas sobre a identidade dos seus beneficiários efetivos;
- Fortalece os poderes das Unidades de Informação Financeira (UIF) e a cooperação entre elas;
- Clarifica a interação entre os requisitos respeitantes à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, e os requisitos em matéria de proteção de dados;
- Reforça as sanções administrativas.

Prevê-se que no prazo de quatro anos da entrada em vigor da nova diretiva a Comissão elabore um relatório sobre a execução da mesma e que os Estados-Membros transponham a presente diretiva o mais tardar até dois anos após a adoção.

Esta proposta de diretiva integra quatro anexos, a saber:

- Anexo I - contém uma lista, não exaustiva, das variáveis de risco que as entidades obrigadas devem tomar em consideração ao determinar em que medida devem aplicar as medidas de vigilância da clientela;
- Anexo II – contém uma lista, não exaustiva, de fatores e tipos de elementos indicativos de situações de risco potencialmente menor;
- Anexo III – contém uma lista, não exaustiva, dos fatores e tipos de elementos indicativos de situações de risco potencialmente mais elevado;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Anexo IV – contém o quadro de correspondência entre a diretiva 2005/60/CE e a presente diretiva.

### o **Base jurídica**

A base jurídica da proposta de Diretiva em apreço é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que regula a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

### o **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que os objetivos desta proposta de diretiva – proteção do sistema financeiro através da prevenção, investigação e deteção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo – não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros agindo unilateralmente, mas podem ser melhor alcançados ao nível da União Europeia, mediante a adoção desta proposta de Diretiva.

Conforme é descrito no documento de trabalho que acompanha esta iniciativa [SWD (2013) 22 final]: “Os fluxos de dinheiro sujo e o financiamento do terrorismo podem prejudicar a estabilidade e reputação do setor financeiro e constituir uma ameaça ao mercado interno. No entanto, quaisquer medidas adotadas unicamente a nível dos Estados-Membros poderão ter efeitos adversos sobre o mercado único da UE e resultar numa resposta fragmentada aos problemas. Uma ação da UE justifica-se para fazer face à ameaça global de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e para manter condições equitativas em toda a UE”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Dáí que se conclua que a proposta em apreço é conforme ao princípio da subsidiariedade.

### III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2013) 45 final – “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 8 de março de 2013

O Deputado Relator

(Paulo Ribeiro)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Relatório

Proposta de Regulamento do Parlamento  
Europeu e do Conselho [COM(2013)44]  
Propostas de Diretivas do Parlamento  
Europeu e do Conselho [COM(2013)42 e 45]

**Relatora:** Deputada  
Cecília Meireles

---

Proteção penal do euro e de outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho;  
Informações que acompanham as transferências de fundos;  
Prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo;



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção penal do euro e de outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho [COM(2013)42]*; a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos [COM(2013)44]*; e 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]*, foram enviadas à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Em geral

Este relatório incide sobre três iniciativas europeias – uma Proposta de Regulamento e duas propostas de Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho. As três iniciativas são matéria conexa, o que justifica que sejam tratadas num mesmo relatório. Em causa estão, respectivamente, requisitos de informação relativamente a transferências de fundos financeiros, combate à contrafação de moedas de euro e luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

A *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos [COM(2013)44]* visa rever o Regulamento (CE) n.º 1781/2006, relativo às informações sobre o ordenante que acompanham a transferência de fundos. O objectivo é tornar estes fundos mais rastreáveis, ao mesmo tempo que se garante que o enquadramento legal europeu continua a estar harmonizado com as principais regras internacionais.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

O novo Regulamento define as regras que subjazem à transmissão, pelos prestadores de serviços de pagamento, de informações sobre o ordenante ao longo de toda a cadeia de pagamento para efeitos de prevenção, investigação e deteção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Por um lado, o Regulamento adopta as normas recomendadas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI, um órgão internacional líder no combate ao branqueamento de capitais); por outro, ele dá igualmente resposta a um conjunto de problemas e lacunas identificado por um estudo feito pela própria Comissão Europeia.

Em concreto, este Regulamento introduz as seguintes novidades face ao enquadramento anterior, designadamente:

- a) Cria a obrigatoriedade de incluir informações sobre o beneficiário;
- b) Clarifica que os cartões de crédito ou de débito, ou os telemóveis ou outros dispositivos digitais ou informáticos, passam a estar sujeitos ao disposto no Regulamento, sempre que sejam utilizados para a transferência de fundos entre particulares;
- c) Clarifica que, no caso das transferências de fundos para o exterior da UE num montante inferior a 1000 euros, é aplicável um regime simplificado, que prevê a transmissão de informações não verificadas sobre o ordenante e o beneficiário;
- d) No que respeita às obrigações do prestador de serviços de pagamento (PSP) do beneficiário, exige a verificação da identidade do beneficiário no que se refere aos pagamentos provenientes do exterior da UE e de montante superior a 1000 euros.
- e) No que diz respeito ao PSP do beneficiário e ao PSP intermediário, impõe a obrigação de estabelecer procedimentos baseados nos riscos para determinar quando executar, rejeitar ou suspender uma transferência de fundos que não seja acompanhada das informações necessárias e decidir as medidas de acompanhamento adequadas.

A segunda iniciativa – *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]* – complementa a primeira,





Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

introduzindo alterações à Diretiva 2005/60/CE, que define o enquadramento destinado a proteger a solidez, a integridade e a estabilidade das instituições de crédito e financeiras, bem como a confiança no sistema financeiro no seu conjunto, contra os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Esta segunda iniciativa determina, entre outras alterações, que a Diretiva em causa passa a ter um âmbito de aplicação mais alargado; que são reforçados (e simplificados) os deveres de vigilância da clientela; que têm de ser prestadas informações acerca dos beneficiários efectivos das transações; que é criado um conjunto de sanções administrativas a quem infringir sistematicamente estas as orientações da Diretiva; que passa a ser possível a troca de informação entre unidades de informação financeira dos Estados-membro; e que são dadas garantias relativamente à proteção de determinado tipo de dados confidenciais. O objectivo é garantir um combate mais eficaz à utilização de circuitos financeiros para financiamento de atividades terroristas e/ou lavagem de dinheiro.

Finalmente, a terceira iniciativa visa combater a contrafação de notas e moedas de euro, um fenómeno que tem vindo a ganhar dimensão e, que segundo dados do Banco Central Europeu, terá já causado um prejuízo financeiro superior a 500 milhões de euros desde que a moeda única foi introduzida, em 2002. O mesmo BCE revelou que houve o número de notas falsas em circulação atingiu valores máximos no segundo semestre de 2011 e no segundo semestre de 2012, o que justifica a necessidade de actuar rapidamente nesta frente.

A *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção penal do euro e de outras moedas contra a contrafação*, substitui assim a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho [COM(2013)42], que se julga ter um efeito dissuasivo insuficiente e que não promove de forma eficiente a cooperação entre autoridades judiciais. A Diretiva identifica as infrações que terão de ser definidas como infrações penais e precisa que certas circunstâncias da infração cometida se encontram abrangidas; impõe aos Estados-membros que apliquem sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça; exige que as autoridades judiciais sejam dotadas de competências para dar



início a inquéritos, intentar ações e levar a julgamento casos de contrafação de moeda; garante que os instrumentos de investigação previstos na legislação nacional para os casos de criminalidade organizada ou outras formas graves de criminalidade possam igualmente ser utilizados nos casos de contrafação de moeda; obriga os Estados-Membros a assegurar que os centros nacionais de análise e os centros nacionais de análise de moedas possam igualmente analisar moedas e notas em euros falsas durante processos judiciais já em curso; e exige que os Estados-Membros sejam partes contratantes na Convenção Internacional de Genebra; os Estados-membros terão 18 meses – após a entrada em vigor desta Diretiva – para a transpor para a legislação nacional.

## **2. Aspetos relevantes**

A propósito da *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos [COM(2013)44]* e da *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*, cumpre dizer que a Comissão Europeia levou a cabo uma análise dos custos implícitos à adopção de ambas as iniciativas.

No que diz respeito ao impacto sobre os custos, a Comissão reconhece que haveria novas exigências aos operadores, que diriam sobretudo respeito à introdução de novos sistemas, sessões de formação, consultoria, etc., mas também salienta que os atuais sistemas poderão ser adaptados para cumprir as novas funções com relativa facilidade. “As autoridades de supervisão serão igualmente confrontadas com encargos acrescidos em virtude do alargamento do âmbito de aplicação” da supervisão, afirma ainda a Comissão. Quanto aos clientes, estes “não serão provavelmente afetados de forma direta pelas alterações, embora possam ocorrer alterações no nível de informação que serão obrigados a prestar (por exemplo, se forem pessoas politicamente expostas, ou se forem clientes de uma das entidades que passam a estar abrangidas pelo âmbito de aplicação)”.

Ainda assim, a Comissão defende que os benefícios superam largamente estes custos. Citando o Banco Mundial, “um enquadramento eficaz para a prevenção do



branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo trará vantagens importantes para um país, tanto no plano interno como no plano internacional. Esses benefícios incluem, por exemplo, níveis inferiores de criminalidade e corrupção, uma maior estabilidade das instituições e dos mercados financeiros, efeitos positivos no desenvolvimento económico e na reputação junto da comunidade mundial, melhores técnicas de gestão de risco para as instituições financeiras do país e uma maior integridade do mercado”.

### **3. Princípio da Subsidiariedade**

A base jurídica subjacente às três iniciativas é o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 114 e 83 – cujo n.º 1 estabelece especificamente a competência da UE para “estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns”.

Apesar de a competência ser partilhada, em causa estão objetivos que podem ser atingidos de forma mais eficaz se forem procurados de forma concertada pelos vários Estados membros. No que diz respeito ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, por exemplo, uma ação não coordenada poderia facilmente afetar negativamente o funcionamento regular das instituições bancárias, não garantindo, de qualquer forma, que o objetivo acabaria por ser atingido. Os capitais acabariam provavelmente por escolher os destinos menos controlados, fugindo assim a um controlo parcial e ineficiente.

No que concerne o combate à contrafação de moeda, verifica-se igualmente que é um problema transversal a todos os Estados-membro, que carece de uma resposta conjunta e articulada. Na medida em que a moeda é partilhada por um conjunto de 17 países, a contrafação implica prejuízos partilhados por todos os membros, que não se circunscrevem aos países onde a contrafação em causa foi levada a cabo. Neste sentido, justifica-se que haja uma moldura de prevenção e punição comum.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

### PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora opta, neste parecer, por não expressar a sua opinião pessoal.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
4. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 25 de março de 2013,

**A Deputada relatora**

**(Cecília Meireles)**

**O Presidente da Comissão**

**(Eduardo Cabrita)**