

# AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS

## **Síntese do parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre uma 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 e uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos**

(O texto integral do presente parecer está disponível em EN, FR e DE no sítio web da AEPD em <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

### 1. Introdução

#### 1.1. Consulta da AEPD

1. Em 5 de fevereiro de 2013, a Comissão adotou duas propostas: uma para uma 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 <sup>(1)</sup> («a Diretiva proposta») e uma para um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos <sup>(2)</sup> («o Regulamento proposto»), a seguir designadas coletivamente por «as Propostas». As Propostas foram enviadas à AEPD para consulta em 12 de fevereiro de 2013.

2. A AEPD congratula-se com o facto de ter sido consultada pela Comissão e de ter sido incluída uma referência à consulta nos preâmbulos das Propostas.

3. Antes da adoção das Propostas, a AEPD teve a oportunidade de apresentar observações informais à Comissão. Algumas dessas observações foram tidas em consideração.

#### 1.2. Objetivos e âmbito de aplicação das Propostas

4. Em termos gerais, entende-se por branqueamento de capitais a conversão do produto da atividade criminosa em fundos aparentemente lícitos, geralmente através do sistema financeiro <sup>(3)</sup>. Para tal, são utilizados métodos como a dissimulação da origem do dinheiro, a alteração da sua forma ou a transferência dos fundos para um local onde é menos provável que atraiam as atenções. O financiamento do terrorismo é o fornecimento ou a recolha de fundos, por qualquer meio, direta ou indiretamente, com a intenção de os utilizar, ou com conhecimento de que serão utilizados, para praticar infrações terroristas <sup>(4)</sup>.

5. Os primeiros atos legislativos aprovados ao nível da UE com o objetivo de prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo remontam a 1991. Estas infrações são consideradas uma ameaça à integridade e estabilidade do setor financeiro e, em geral, uma ameaça ao mercado interno. A base legal das Propostas é o artigo 114.º do TFUE.

6. As regras da UE destinadas a prevenir o branqueamento de capitais baseiam-se, em grande parte, nas normas adotadas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI) <sup>(5)</sup>. As Propostas visam implementar na UE as normas internacionais revistas sobre a prevenção do branqueamento de capitais adotadas pelo GAFI em fevereiro de 2012. A atual diretiva, designada Terceira Diretiva relativa à prevenção do branqueamento de capitais (DBC) <sup>(6)</sup>, está em vigor desde 2005 e estabelece um quadro europeu com base nas normas internacionais do GAFI.

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

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

<sup>(3)</sup> Ver o artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva proposta.

<sup>(4)</sup> Ver o artigo 1.º, n.º 4, da Diretiva proposta.

<sup>(5)</sup> O GAFI é o órgão internacional responsável pela definição das normas aplicáveis às medidas de combate ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo e (mais recentemente) ao financiamento da proliferação. Trata-se de um órgão intergovernamental com 36 membros e conta com a participação de mais de 180 países. A Comissão Europeia é um dos membros fundadores do GAFI. Quinze Estados-Membros da UE são membros do GAFI por direito próprio.

<sup>(6)</sup> 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.

7. A Terceira DBC aplica-se ao setor financeiro (instituições de crédito, instituições financeiras), bem como a profissionais como advogados, notários, técnicos de contas, agentes imobiliários, casinos e prestadores de serviços a sociedades. Estão igualmente abrangidas pelo seu âmbito de aplicação todas as pessoas que comercializem bens quando sejam efetuados pagamentos em numerário de montante superior a 15 000 EUR. Todos estes destinatários são considerados «entidades obrigadas». A Diretiva exige que estas entidades obrigadas identifiquem e verifiquem a identidade dos clientes (os chamados deveres de vigilância da clientela, a seguir «DVC») e dos beneficiários efetivos e que acompanhem as transações financeiras dos clientes. Prevê igualmente a obrigação de comunicar atividades suspeitas de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo às unidades de informação financeira (UIF) competentes, bem como outras obrigações acessórias. A Diretiva estabelece ainda requisitos e salvaguardas adicionais (tais como os deveres reforçados de vigilância da clientela) para situações de maior risco.

8. A Diretiva proposta alarga o âmbito do atual quadro e visa reforçar estas obrigações, nomeadamente incluindo os prestadores de serviços de jogo e os comerciantes de bens nas entidades obrigadas para transações até 7 500 EUR, exige informações exaustivas sobre o beneficiário efetivo, torna mais rigorosos os requisitos relativos a «pessoas politicamente expostas» e estabelece a obrigação de controlo dos membros da família e de pessoas estreitamente associadas a todas as pessoas politicamente expostas. A lista de infrações principais<sup>(1)</sup> que precedem o branqueamento de capitais foi alargada, passando a incluir crimes fiscais relacionados com impostos diretos e indiretos.

9. O Regulamento proposto substitui o Regulamento (CE) n.º 1781/2006 relativo às informações sobre o ordenante que acompanham as transferências de fundos (a seguir designado igualmente por «Regulamento relativo às transferências de fundos»), que tem por objetivo melhorar a rastreabilidade dos pagamentos. O Regulamento relativo às transferências de fundos complementa as outras medidas de prevenção do branqueamento de capitais, assegurando que as informações de base sobre o ordenante da transferência de fundos sejam imediatamente disponibilizadas às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e/ou autoridades judiciais competentes, a fim de as assistir na deteção, investigação e repressão dos terroristas ou outros criminosos, bem como na identificação dos ativos dos terroristas.

#### 4. Conclusões

98. A AEPD reconhece a importância das políticas de prevenção do branqueamento de capitais para a reputação económica e financeira dos Estados-Membros. No entanto, sublinha que o objetivo legítimo de assegurar a transparência da origem dos pagamentos, dos depósitos e transferências de fundos para fazer face ao terrorismo e ao branqueamento de capitais tem de ser prosseguido no cumprimento dos requisitos em matéria de proteção de dados.

99. É necessário dar resposta às seguintes questões em ambas as Propostas:

- Deve ser incluída, em ambas as Propostas, uma referência explícita à legislação da UE aplicável em matéria de proteção de dados numa disposição substantiva específica, que mencione, em especial, a Diretiva 95/46/CE e a legislação nacional que a transpõe, bem como o Regulamento (CE) n.º 45/2001 no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos da UE. Esta disposição deve ainda referir claramente que as Propostas não prejudicam a legislação aplicável em matéria de proteção de dados. A referência à Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, de 27 de novembro de 2008, no considerando 33 deve ser eliminada;
- Deve ser aditada a definição de «autoridades competentes» e «UIF» na Diretiva proposta. Esta definição deve garantir que as «autoridades competentes» não serão consideradas «autoridades competentes» na aceção do artigo 2.º, alínea h), da Decisão-Quadro 2008/977/JAI;
- No considerando 32, deve ser clarificado que o fundamento legal do tratamento seria a necessidade de cumprir uma obrigação legal por parte das entidades obrigadas, das autoridades competentes e das UIF (artigo 7.º, alínea c), da Diretiva 95/46/CE);
- Deve ser recordado que o tratamento só poderá ter por finalidade a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e que os dados não podem ser objeto de um tratamento posterior para fins incompatíveis;

<sup>(1)</sup> Entende-se por infração principal (*predicate offence*) qualquer infração penal cujo produto seja utilizado para praticar outra infração: neste contexto, por exemplo, a atividade criminosa principal que precede o branqueamento de capitais poderá consistir em fraude, corrupção, tráfico de estupefacientes e outros crimes graves.

- A proibição específica de tratamento dos dados para fins comerciais, atualmente mencionada no considerando 31 da Diretiva proposta e no considerando 7 do Regulamento proposto, deve ser estabelecida numa disposição substantiva;
- Deve ser aditado um considerando específico para esclarecer que a luta contra a evasão fiscal respeita apenas a infrações principais;
- Relativamente às transferências internacionais, devem ser aditadas disposições substantivas específicas sobre transferências de dados pessoais que proporcionem uma base legal adequada para as transferências intragrupo ou entre prestadores de serviços de pagamentos (PSP) que respeitam a letra e o espírito do artigo 26.º da Diretiva 95/46/CE, tal como interpretado pelo Grupo de Trabalho do artigo 29.º constituído por representantes das autoridades europeias de proteção de dados; A AEPD recomenda a reavaliação da proporcionalidade da exigência de transferência em massa de informações pessoais e sensíveis para países estrangeiros para fins de combate ao BC/FT e a adoção de uma abordagem mais proporcionada;
- No que respeita à publicação de sanções, a AEPD recomenda que sejam exploradas alternativas menos intrusivas do que a obrigação geral de publicação e, em qualquer caso, que seja especificado na Diretiva proposta:
  - a finalidade dessa publicação, caso se mantenha;
  - os dados pessoais que deverão ser publicados;
  - que as pessoas em causa devem ser informadas da decisão e ter a oportunidade de exercer o direito de recurso desta decisão antes da publicação;
  - que as pessoas em causa têm o direito de se opor ao tratamento, nos termos do artigo 14.º da Diretiva 95/46/CE, por razões preponderantes e legítimas;
  - limites adicionais aplicáveis à publicação em linha;
- Relativamente à conservação dos dados, deve ser aditada uma disposição substantiva que estabeleça um período máximo de conservação a respeitar pelos Estados-Membros, com especificações adicionais.

100. No que respeita à Diretiva proposta, a AEPD recomenda ainda:

- o aditamento de uma disposição específica para lembrar o princípio do fornecimento às pessoas em causa de informações sobre o tratamento dos seus dados pessoais (em conformidade com os artigos 10.º e 11.º da Diretiva 95/46/CE) e identificar o responsável pela prestação dessas informações às pessoas em causa;
- o respeito pelo princípio da proporcionalidade na limitação dos direitos das pessoas em causa e, conseqüentemente, o aditamento de uma disposição substantiva para estabelecer as condições em que os direitos das pessoas em causa podem ser limitados;
- a clarificação quanto à possibilidade de proceder ao tratamento de dados pessoais no âmbito das avaliações do risco realizadas pela autoridade competente e pelas entidades obrigadas. Em caso afirmativo, a Diretiva proposta deve exigir a implementação das necessárias garantias em matéria de proteção de dados;
- o aditamento de uma lista taxativa das informações que devem e não devem ser tomadas em consideração no cumprimento dos deveres de vigilância da clientela e a clarificação quanto à legitimidade ou não da recolha de dados sensíveis na aceção do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 95/46/CE para este fim. Caso seja necessário proceder ao tratamento destes dados, os Estados-Membros devem assegurar que o mesmo é realizado sob o controlo de uma autoridade oficial e que a legislação nacional prevê garantias específicas adequadas;
- a alteração do artigo 21.º para limitar com maior clareza as situações em que os riscos são tão elevados que justificam medidas reforçadas de vigilância da clientela e para estabelecer garantias processuais contra abusos;
- a alteração do artigo 42.º para incluir uma referência à confidencialidade, que deve ser respeitada por todos os empregados envolvidos em procedimentos de vigilância da clientela;
- a enumeração dos tipos de dados de identificação a recolher sobre o beneficiário efetivo, nomeadamente nos casos em que não esteja envolvido um *trust*.

101. No que respeita ao Regulamento proposto, a AEPD recomenda ainda:

- a não utilização do número de identidade nacional como referência sem restrições e/ou garantias específicas, utilizando antes o número da transação;

- que seja reiterada a importância de respeitar o princípio da exatidão dos dados, estabelecido no artigo 6.º, alínea d), da Diretiva 95/46/CE, no contexto dos procedimentos de prevenção do branqueamento de capitais;
- o aditamento de uma disposição que estabeleça que «apenas devem ter acesso às informações pessoais ou categorias de pessoas designadas»;
- o aditamento de uma disposição sobre o respeito da confidencialidade e das obrigações em matéria de proteção de dados pelos empregados que lidam com informações pessoais sobre o ordenante e o beneficiário;
- a clarificação, no artigo 15.º, de que nenhuma outra parte ou autoridade externa sem interesse no combate ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo deverá ter acesso aos dados armazenados;
- que o artigo 21.º seja completado com a identificação da autoridade a quem deverão ser comunicadas as violações do Regulamento e a exigência da adoção de medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados contra a destruição acidental ou ilícita, a perda acidental, a alteração ou a difusão ilícita.

Feito em Bruxelas, em 4 de julho de 2013.

Giovanni BUTTARELLI

*Autoridade Adjunta Europeia para a Proteção de Dados*

---