



## ACABAR COM O SIGILO PARA ACABAR COM A IMPUNIDADE: RASTREAR O BENEFICIÁRIO EFETIVO

Lançar luz sobre quem beneficia das empresas é uma defesa fundamental no combate à corrupção. Essa informação ajuda a evitar um porto seguro para esconder os ganhos provenientes da corrupção e contribui para revelar o rastro do dinheiro por trás dela.

Uma das principais lacunas nos esforços de combate ao branqueamento de capitais é a de que as leis atuais não requerem que aqueles que formam uma empresa indiquem quem, em última análise, a controla.

As empresas-fantasma, jurisdições sigilosas e estruturas opacas de propriedade corporativa representam os principais métodos utilizados por indivíduos corruptos para esconderem e guardarem os fundos roubados. Estruturas empresariais complexas, abrangendo vários países, são fáceis de configurar e oferecem aos indivíduos corruptos uma forma de lavar, com sucesso e secretamente, grandes quantidades de dinheiro sujo.

O branqueamento de capitais constitui não apenas um crime como causa perdas significativas, quer a países desenvolvidos, quer a países em desenvolvimento. De acordo com as Nações Unidas, o branqueamento de capitais a nível global pode atingir os 2 bilhões (milhões de milhões) US\$ anualmente.<sup>2</sup> As estimativas sugerem que metade desse montante tenha origem em países em desenvolvimento,<sup>3</sup> um valor que representa cerca de sete vezes mais o que estes recebem de ajudas internacionais.<sup>4</sup>

A Transparency International pede que os registos de beneficiários efetivos sejam tornados públicos para quebrar o ciclo vicioso de impunidade possibilitada pela posse anónima. Identificar quem controla a empresa e os seus lucros irá aumentar a transparência financeira e ajudar a apanhar os corruptos.

---

## A QUESTÃO IDENTIFICAR A LACUNA

Os veículos corporativos anônimos, tais como empresas-fantasma, fundos e fundações são os principais veículos utilizados para esconder os produtos da corrupção, da evasão fiscal e de outros crimes. Ao rever 213 casos de grande corrupção ao longo dos últimos 30 anos, o Banco Mundial constatou que, em mais de 70 por cento dos casos, a propriedade dos fundos roubados tinha sido disfarçada através do uso indevido de entidades empresariais, metade das quais eram empresas-fantasma anônimas.<sup>1</sup>

O dinheiro é, em grande parte, branqueado com impunidade devido à falta de informação sobre quem, em última instância, possui e controla essas estruturas legais: os beneficiários efetivos. A identidade dessas pessoas pode facilmente ser obscurecida, por exemplo através da incorporação de uma ou mais empresas em jurisdições opacas - quer seja nas Ilhas Caimão ou no estado de Delaware, EUA - ou utilizando "mandatários" (ver barra lateral).<sup>2</sup> A informação pública sobre os beneficiários efetivos é vital no combate ao crime financeiro, pois ajuda a lançar luz sobre a real estrutura de propriedade dessas empresas e seus beneficiários finais.

Apesar do reforço das normas globais contra o branqueamento de capitais, tais como as estabelecidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), poucas jurisdições exigem que as empresas forneçam informações relativas ao beneficiário efetivo às suas autoridades nacionais. Além disso, atualmente, nenhum país disponibiliza esta informação gratuitamente ao público.<sup>3</sup> Isto apesar de uma recomendação do GAFI sobre "transparência e beneficiário efetivo de pessoas e disposições legais", que tem tido uma baixa adesão entre os membros da OCDE até à data.<sup>4</sup>

A maneira mais comum dos países tentarem cumprir as obrigações internacionais de combate ao branqueamento de capitais é exigir aos bancos e outras instituições financeiras que realizem as devidas diligências aos seus clientes antes de iniciar um relacionamento comercial com eles. Isto inclui, entre outros requisitos, a identificação do beneficiário efetivo. No entanto, os especialistas avisam que o cumprimento de tais estipulações permanece preocupantemente baixo e a sua eficácia muito limitada.<sup>5</sup>

Os procedimentos de *due diligence* são bastante fáceis de contornar, uma vez que as instituições financeiras podem ser negligentes ou incapazes de os realizar com o necessário grau de aprofundamento. Por exemplo, num estudo de 2011, a Autoridade de Serviços Financeiros do Reino Unido descobriu que a maioria dos bancos britânicos não conseguia levar a cabo os controlos adequados sobre os fundos que transferiam.<sup>6</sup>

## IDENTIFICAR O BENEFICIÁRIO EFETIVO

Há uma variedade de disposições empresariais, estruturas legais e maneiras nas quais o controlo de uma empresa pode ser exercido. É necessário clarificar quem controla e beneficia de qualquer entidade legal criada. Isso é necessário para que as autoridades públicas criem um registo público preciso e para que as instituições financeiras levem a cabo procedimentos direcionados de *due diligence*.

---

## BENEFICIÁRIO EFETIVO VS. MANDATÁRIO

Um beneficiário efetivo é a pessoa singular que, direta ou indiretamente, em última análise, possui, controla ou beneficia de uma empresa ou fundo fiduciário e do rendimento que este gera. Se ela é ou não o proprietário legal é irrelevante, uma vez que beneficiário efetivo - apesar do nome - refere-se ao controlo material, não à posse formal.

O termo é utilizado em contraste com os proprietários mandatários da empresa, que podem ser registados como proprietários legais do ativo sem obterem nenhum benefício. Os mandatários obscurecem a estrutura real da empresa e respetivos donos. Os mandatários profissionais são pagos pelos seus serviços mas não detêm nenhum interesse nas transações. Os mandatários podem também ser familiares ou amigos.

O conceito de proprietário efetivo refere-se ao controlo "final" de uma entidade jurídica, independentemente da estrutura formal da propriedade. Tal controlo só pode ser detido por uma pessoa singular (ou um grupo de pessoas singulares), mesmo quando a sua identidade está escondida dentro de esquemas de propriedade complicados.<sup>7</sup> Às vezes, pode ser difícil identificar o beneficiário efetivo final de um veículo corporativo, uma vez que os intermediários profissionais podem ser cúmplices na tarefa de esconder o proprietário real.<sup>8</sup>

Normalmente, o controlo das empresas de capital aberto é exercido pelos acionistas, o conselho de administração ou diretores executivos, embora as estruturas corporativas e de propriedade possam ser concebidas de tal forma que o controlo final é exercido por acionistas minoritários ou indivíduos externos. A identificação dos beneficiários efetivos é também obstruída por alguns instrumentos financeiros ambíguos, no entanto legais, tal como ações ao portador, que permitem que pessoas individuais controlem as entidades a partir do anonimato total. As diretrizes internacionais - tal como defendidas pelo G20 e pelo GAFI - deram passos importantes no sentido de evitar a sua utilização indevida. Alguns países, como a Bélgica, acabaram com as ações ao portador, enquanto o Reino Unido está a planear a sua abolição.<sup>9</sup>

Desde a sua aprovação pelo G8, um número crescente de países está a planear introduzir regulamentos no sentido de criar registos de beneficiários efetivos. O governo do Reino Unido confirmou a intenção de criar um registo aberto, disponível ao público sobre beneficiários efetivos.<sup>10</sup> A Casa Branca também patrocinou uma proposta legislativa que exigiria às autoridades fiscais a recolha de informações sobre os beneficiários efetivos de todas as entidades jurídicas constituídas em qualquer estado.<sup>11</sup> No entanto, a informação só seria acessível às autoridades policiais e não ao público em geral. Atualmente, as empresas de investimento registadas na Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio (SEC) são convidadas a divulgar as "pessoas de controlo" numa tentativa de acesso a tais informações.

Os regulamentos contra o branqueamento de capitais, tais como a terceira e quarta diretivas de AML da UE<sup>12</sup> ou os regulamentos sobre branqueamento de capitais do Reino Unido de 2007,<sup>13</sup> adotam critérios formais e quantitativos para identificar beneficiários efetivos. Estes exigem a realização de uma percentagem mínima de ações, o gozo dos direitos de voto suficientes para exercer influência sobre as decisões-chave, ou - no caso de fundos fiduciários - o controlo ou o benefício a partir de uma certa percentagem da propriedade. Embora tais critérios possam identificar com sucesso o beneficiário efetivo na maioria dos casos, a dependência de acordos formais de propriedade pode impedir a revelação das estruturas de controlo secretas ou informais. Pois se é certo que os beneficiários efetivos de negócios legítimos não têm nenhum motivo para procurar o anonimato, os branqueadores de capitais muitas vezes exercem o controlo a partir de fora da estrutura da empresa, contando com mandatários, colaboradores próximos e familiares. Rastrear o beneficiário real em tais circunstâncias requer um esforço de investigação substancial, recursos e acesso a informações confidenciais.

## REUNIR INFORMAÇÃO SOBRE O BENEFICIÁRIO EFETIVO

Embora a maior parte dos países contem com prestadores de serviços e instituições financeiras para a recolha de dados sobre os beneficiários efetivos, os registos públicos das empresas continuam a ser a principal fonte de informação tanto para as investigações por parte das

## FUNDOS FIDUCIÁRIOS E CORRUPÇÃO

Os fundos fiduciários são — a seguir às empresas — o segundo veículo mais comum para a lavagem de fundos ilícitos. No entanto, a determinação dos beneficiários de fundos fiduciários é complicada pelo facto de que nestes tipos de acordos legais o controlo e a propriedade estão explicitamente separados.

Dependendo da confiança estabelecida, o instituidor, o beneficiário e o administrador podem todos qualificar-se como beneficiários efetivos. Dada esta característica única, a recolha de informações sobre o beneficiário efetivo para os fundos fiduciários exige uma abordagem específica, mas equivalente à utilizada para as empresas. É necessária uma análise adicional para identificar os elementos que devem ser incluídos no domínio público e regulamentados.

Existem já estruturas que podem servir de modelo.

Os "princípios de transparência das pessoas e disposições legais" do G8 exigem que os administradores recolham informações sobre os beneficiários efetivos e as tornem acessíveis às autoridades públicas. De acordo com as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), os governos deverão tornar essas informações acessíveis às instituições financeiras e prestadores de serviços corporativos. O projeto da quarta diretiva da UE contra o branqueamento de capitais propõe dar um passo em frente, exigindo aos membros da UE que tornem essa informação disponível nos registos públicos.

autoridades nacionais como para a *due diligence* por parte das instituições financeiras.<sup>14</sup> Adicionar informações sobre beneficiários efetivos às obrigações de reporte hoje existentes seria, portanto, a escolha mais econômica e eficiente. Duas análises de custo-benefício, encomendadas pela Comissão Europeia e pela UK Companies House mostram que os benefícios da recolha de informação relativamente ao beneficiário efetivo são múltiplos,<sup>15</sup> uma vez que o cumprimento fiscal aumentaria e as despesas de execução para o governo cairiam.

Ainda assim qualquer tipo de registo de empresas terá sempre as suas limitações. Se os dados não forem atualizados podem tornar-se imprecisos, enquanto que as informações recebidas de boa-fé raramente são verificadas.<sup>16</sup> Esta mesma preocupação aplica-se à criação de registos públicos sobre beneficiários efetivos. Estes podem ser uma ferramenta eficaz no combate ao crime e à corrupção, mas apenas se forem alocados recursos e conhecimentos suficientes para garantir a sua precisão.

Dada a dificuldade de se estabelecer antecipadamente a identidade do beneficiário efetivo, os intermediários financeiros e não-financeiros são de importância chave na recolha de informações sobre os beneficiários efetivos. O seu nível de envolvimento nas operações do "dia-a-dia" de um veículo corporativo torna-os uma fonte essencial de informações para descobrir quem são os controladores finais da empresa. Os dados que eles recolhem devem ser disponibilizados às autoridades competentes e cruzados (através de intermediários financeiros, autoridades estrangeiras, empresas e organizações da sociedade civil, meios de comunicação, etc), com as informações disponíveis nos registos públicos, a fim de destacar as discrepâncias e melhorar a precisão. É como tal importante garantir a colaboração das instituições financeiras, advogados, contabilistas e prestadores de serviços da empresa, a fim de acompanhar a implementação da sua monitorização e obrigações de comunicação, tais como as consagradas na recomendação 10 do GAFI, bem como determinar coletivamente sanções caso tais deveres não sejam cumpridos. A fim de aumentar a adesão, os governos que ainda não o fazem devem considerar exigir o licenciamento oficial dos prestadores de serviços corporativos, como uma ferramenta para monitorizar de forma mais eficaz o cumprimento das obrigações contra o branqueamento de capitais.

Tornar públicos e de livre acesso os detalhes sobre de quem é a posse - em vez de os manter exclusivamente acessíveis às autoridades policiais - tem várias vantagens. Antes do mais, beneficiaria grandemente as instituições financeiras e prestadores de serviços de uma empresa, uma vez que tornaria mais fácil obter as informações necessárias para cumprir de forma eficaz os deveres de *due diligence*. Esta vantagem, no entanto, não deve isentar as entidades obrigadas de cumprirem com as suas obrigações anti branqueamento de capitais. Para os registos de beneficiários efetivos serem significativos, a informação que estes contêm deve ser constantemente verificada. Tal apenas acontecerá se estes forem utilizados para facilitar, em vez de substituir, os procedimentos obrigatórios de *due diligence*.

A segunda vantagem é que os registos públicos simplificariam muito o dispendioso e complexo processo de assistência jurídica mútua, facilitando a troca de informações, tanto do lado do remetente como do lado do recetor. O acesso à informação relativa ao beneficiário efetivo também beneficiaria a comunidade de negócios, permitindo-lhes tomar decisões de investimento mais bem informadas sobre as empresas com que estão a negociar. Por último, publicar a informação sobre os beneficiários efetivos levaria a uma maior responsabilização das

## PRESTADORES DE SERVIÇOS

Os prestadores de serviços, tais como advogados, notários e contabilistas têm um papel fundamental na criação de veículos corporativos. Estes profissionais podem ser utilizados para realizar operações com instituições financeiras ou conduzir e organizar negociações em nome do cliente. Dado o elevado risco de envolvimento em atividades de branqueamento de capitais, estas profissões não devem ser isentas de regulamentos aos quais as instituições financeiras estão sujeitas. No entanto, em algumas jurisdições, as exigências anti branqueamento de dinheiro não se aplicam a estes profissionais. Por exemplo, nos Estados Unidos, as profissões jurídicas e de prestação de serviços não estão sujeitas aos requisitos específicos contra o branqueamento de dinheiro.

empresas e dos agentes públicos, ajudando a sociedade civil e os meios de comunicação a avaliar as suas estruturas.

## RECOMENDAÇÕES

### Os governos devem:

- Tornar acessível ao público, de forma gratuita, as informações sobre os beneficiários efetivos, em formatos legíveis por máquina. Como um primeiro passo para a divulgação completa, todas as informações recolhidas devem ser compartilhadas com os órgãos responsáveis pela aplicação da lei.
- Expandir o âmbito dos registos públicos de empresas de forma a incluir informações sobre o(s) beneficiário(s) efetivo(s).
- Exigir que os administradores recolham informações sobre os beneficiários e instituidores dos fundos que administram, de forma a tornar essas informações acessíveis às autoridades fiscais e policiais e relatar atividades suspeitas.
- Certificar-se de que a informação contida nos registos públicos sobre o beneficiário efetivo é precisa e atual.
  - Estabelecer uma obrigação legal para que as empresas notifiquem as autoridades de quaisquer mudanças, dentro de um período de tempo acordado, sob pena de sanções.
  - Indicar agências existentes com funções relacionadas (como um regulador de valores mobiliários) para supervisionar e verificar registos e alavancar as capacidades existentes.
  - Obrigar os fundos fiduciários e os prestadores de serviços das empresas a um licenciamento formal.
- Apoiar os esforços globais, tais como através do G20 e do G8 para garantir e implementar a transparência de empresas e enquadramentos legais.
- Exigir, como medida provisória, que todas as empresas que participam em concursos públicos divulguem o seu beneficiário efetivo, bem como o beneficiário final das empresas associadas e empresas mãe.

### As instituições financeiras devem:

- Realizar procedimentos reforçados de due diligence em clientes selecionados com base no risco, verificando a informação dos registos públicos de beneficiários efetivos para complementar outras fontes de informação.
- Garantir uma investigação minuciosa de todos os elementos de propriedade de uma empresa antes de concordar em fazer negócios com um cliente.
- Exigir que todos os clientes notifiquem com antecedência as autoridades relevantes sobre qualquer alteração na sua estrutura corporativa.

## TRANSPARÊNCIA VS. PRIVACIDADE

A recolha de informações pessoais, a fim de identificar os beneficiários efetivos, pode levantar preocupações relacionadas com a privacidade. No entanto, conforme dito na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 8º), a interferência das autoridades estatais pode ser justificada se prevista em lei e necessária numa sociedade democrática, para prevenir a criminalidade e promover o bem-estar económico do país.

Para um registo público de beneficiários efetivos apenas seria necessário: nome, data de nascimento do beneficiário efetivo, morada comercial, nacionalidade e descrição de como a posse ou o controlo é exercido.

A recolha desta informação tem, por isso, elevada probabilidade de passar no teste da proporcionalidade, largamente utilizado na legislação sobre direitos humanos e, portanto, não viola o direito à privacidade.

- Assegurar a comunicação de todas as atividades suspeitas conforme os termos da lei anti branqueamento de capitais existente.

## A sociedade civil deve:

- Pressionar os governos e as empresas para adotarem medidas mais ambiciosas na regulamentação e divulgação dos beneficiários efetivos para veículos corporativos.
- Utilizar os registos públicos das empresas para a verificação cruzada dos proprietários e ajudar a erradicar as estruturas corruptas.
- Realizar pesquisas adicionais sobre os fundos fiduciários e os níveis necessários de divulgação pública para fechar a porta à corrupção e aos fluxos ilícitos.

<sup>1</sup> OCDE, Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes, 2001, [/www.oecd.org/corporate/ca/43703185.pdf](http://www.oecd.org/corporate/ca/43703185.pdf).

<sup>2</sup> Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, "Money Laundering and Globalisation" at [www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html](http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html).

<sup>3</sup> Global Financial Integrity, *Illicit financial flows from Developing Countries: 2002-2011*, 2013.

<sup>4</sup> OCDE. "Development: Aid to developing countries falls because of global recession", disponível em: [www.oecd.org/development/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm](http://www.oecd.org/development/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm).

<sup>5</sup> Stolen Asset Recovery Initiative, *Puppet Masters: how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it*. 2011.

<sup>6</sup> Global Witnesses, *Poverty, Corruption and Anonymous Companies*, 2014.

<sup>7</sup> Christian Aid and Global Witness, *Company ownership: which places are the most and least transparent?*, Novembro de 2013.

<sup>8</sup> OCDE, *Measuring OECD responses to illicit financial flows from developing countries*, 2013.

<sup>9</sup> Stolen Asset Recovery Initiative, *Puppet Masters*; Global Witnesses, *Poverty, Corruption and Anonymous Companies*, 2014.

<sup>10</sup> FSA, *Banks' management of high money-laundering risk situations*, 2011.

<sup>11</sup> Projeto Bownet. *The identification of beneficial owners in the fight against money laundering*, 2013; Stolen Asset Recovery Initiative, *Puppet Masters*.

<sup>12</sup> Stolen Asset Recovery Initiative, *Puppet Masters*.

<sup>13</sup> Governo do Reino Unido, "Tough action promised on hidden company owners" [Press release], 21 de abril de 2014

<sup>14</sup> Governo do RU, 2014.

<sup>15</sup> O blogue da Casa Branca, "Proposta de legislação sobre o beneficiário efetivo", 4 de abril de 2014.

<sup>16</sup> A Diretiva 2005/60/CE, de 26 de outubro de 2005 e a proposta de diretiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, Comissão Europeia, 5 de fevereiro de 2013.

<sup>17</sup> Regulamentos contra o branqueamento de dinheiro 2007, SI 2007 N° 2157.

<sup>18</sup> Stolen Asset Recovery Initiative, *Puppet Masters*.

<sup>19</sup> HM Treasury/DTI, "Disclosure of beneficial ownership of unlisted companies," 2002; Transcrime. "Análise custo-benefício dos requisitos de transparência no setor empresarial/corporativo e setor bancário relevante para a luta contra o branqueamento de capitais e outros crimes financeiros", 2007.

<sup>20</sup> Projeto Bownet, "The identification of beneficial owners" (Milão, Itália: Transcrime, 2013).

Editores:  
Matteo De Simone e Craig Fagan

Foto de capa:  
© iStockphoto / Kevin Dyer  
ISBN: 1998-6432

Impresso em papel 100% reciclado  
© 2014 Transparency International.  
Todos os direitos reservados.

Transparency International  
Secretariado Internacional  
Alt-Moabit 96  
10559 Berlim  
Alemanha

Telefone: +49 - 30 - 34 38 200  
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org  
www.transparency.org

blog.transparency.org  
facebook.com/transparencyinternational  
twitter.com/anticorruption