

## СТАНОВИЩЕ

на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО) по проекта на Закон за мерките срещу изпиране на пари (Законопроект/ЗМИП), внесен в 44 Народно събрание, № 702-01-14/22.08.2017 г.

### I. Принципни бележки по Законопроекта.

1. Посоченият Законопроект предвижда извършване от страна на задължените лица на пълна комплексна или опростена комплексна проверка на техните клиенти. Видно от чл. 30, ал. 1 от Законопроекта задължените лица (определени в чл. 4, сред тях са и пенсионноосигурителните дружества (ПОД) за дейността им по управление на фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване (ДДПО) могат да приложат мерки за опростена проверка, ако са налице допълнителни рискови фактори, обуславящи потенциално по-нисък риск от изпиране на пари и финансиране на тероризъм. Един от тези фактори (т. 4 на същия чл. 30, ал. 1) са схеми за ДДПО, при които брутният размер на периодичните вноски по осигурителния договор за една година не надвишава 2 000 лв. (или тяхната равностойност в чужда валута), или премията/вноската е еднократна и не надвишава 5 000 лв. (или тяхната равностойност в чужда валута).

1.1 На първо място опростената проверка изисква прилагането на всички мерки за пълната комплексна такава (чл. 25 от Законопроекта) - за идентифициране на клиента и проверка на значителен обем документи, данни и информация, за идентифициране на действителния собственик и предприемане на подходящи мерки за проверка на самоличността му и за изясняване на структурата на неговата собственост и контрол, за събиране на информация и оценка на целта и характера на деловите взаимоотношения, вкл. за извършване на постоянно наблюдение върху тях и проучване на сделките и операциите, предприети през целия период на взаимоотношенията, за обработка и актуализиране на значителна информация относно клиента и рисковия му профил, при необходимост - изясняване произхода на средствата и т.н. В този смисъл задължените лица (сред тях и ПОД) са натоварени със значителни по обем задължения, много от тях нови спрямо сегашния ЗМИП. В този смисъл **административната тежест значително се увеличава, още повече че се визира осигурителен договор с периодични вноски до 166,67 лв. месечно в ДДПО** (или за една година да достигне посочените 2 000 лв.) - твърде нисък праг, за да предполага потенциален риск от изпиране на пари и финансиране на тероризъм. Подходът на Законопроекта е в разрез с публично оповестените намерения и действия на изпълнителната власт за редуциране на административната тежест в значителни обществени сфери. Отделно, Законопроектът не съответства в значителни свои части и на относими европейски и международни актове<sup>1</sup> (а именно тяхното въвеждане в българското законодателство е

<sup>1</sup> Видно от мотивите към Законопроекта се цели транспониране на новата Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20.05.2015 г. за предотвратяване използването на финансовата

посочено като една от основните причини за изготвяне на Законопроекта).

1.2 На следващо място не става ясно как са определени праговете за опростена проверка - до 2 000 лв. (брутен размер при периодични вноски за една година) и до 5 000 лв. (при еднократна вноски), съотнесени към праговете, изискващи пълна проверка съгласно чл. 11 от Законопроекта. В допълнение, не е известна логиката, която стои зад презумпцията, че рискът е един и същ в хипотезата, в която едно лице прави периодични вноски по осигурителен договор за ДДПО до достигане на общ размер до 2 000 лв. за едногодишен период и в хипотезата, в която то прави еднократна вноски в размер до 5 000 лв. - два пъти и половина разлика.

Доколкото все още не е изготвена Национална оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризъм (признато и от авторите на Законопроекта в мотивите към същия), може да се предположи, че коментираните прагове и съотношението между тях не произтичат от изводи и констатации в оценката, основани на исторически данни и анализи на компетентните органи в борбата с изпиране на пари.

**1.3 Независимо какъв ще бъде размера на праговете, от които зависи дали задължените лица ще извършват пълна комплексна или опростена комплексна проверка, считаме за нелогично мерките по двата вида проверки на клиенти да са едни и същи по обем,** след като при опростената се приема, че е налице по-нисък риск. Необходимо е опростената проверка да е в по-ограничен обхват спрямо пълната такава, като в ЗМИП те детайлно се разграничат и като обхват и като изискуеми документи и информация, които подлежат на събиране и установяване.

**2.** Съгласно чл. 25 от Законопроекта прилагането на опростената проверка е оставено на преценката на задължените лица. В този случай възниква въпроса кой и каква отговорност ще носи, ако се окаже, че не е било целесъобразно провеждането на опростена проверка, а е било необходимо извършването на пълна комплексна проверка. В чл. 116 от Законопроекта са предвидени глоби и имуществени санкции в изключително висок размер - до 10 000 лв. (за физическо лице, нарушител/допустител), до 20 000 лв. (за юридическо лице), до 50 000 лв. (за задължен субект, вкл. ПОД), при повторни нарушения - съответно до 20 000 лв., до 50 000 лв., до 200 000 лв., при системни нарушения - до 1 000 000 лв. или до 2 000 000 лв., а ако е задължено по ЗМИП лице, вкл. ПОД - до 10 на сто от годишния оборот (неизвестно от записата дали на задълженото лице или дружеството-майка). Наличието на неясни и/или общи текстове, паралелно с подобни по размер санкции, дава възможност за субективен подход, което е необосновано и е сериозен риск за стабилността на икономическата среда. В този смисъл **задължително трябва да се дефинират ясни задължения към адресатите на закона и обективни критерии, а размерът на санкциите да се преосмисли съобразно икономическите условия в страната.**

система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (Директива 2015/849), при чието изготвяне са взети под внимание и Международните стандарти за борба с изпирането на пари и финансирането на терористични дейности и разпространението на оръжия за масово унищожение на Financial Action Task Force (02/2012 г., Препоръките на FATF и Международните стандарти). Цели се привеждане в пълно съответствие и на Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране на пари, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления и финансиране на тероризъм (CETS 198) от 16.05.2005 г. и на задължителни резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации.

3. Видно от Законопроекта (чл. 25, ал. 1) в бъдещ правилник по прилагането на ЗМИП ще се разпишат условията и реда за прилагане на мерките за опростена проверка. В този смисъл е удачно **към момента на обсъждане на Законопроекта да се подготви и публично представи проект на подобен правилник, за да е налице предвидимост при създаването на новата правна рамка**<sup>2</sup>.

## II. Анализ на относимите европейски и международни актове.

Съгласно чл. 15 от Директива 2015/849 задължените субекти могат да приложат мерки за опростена комплексна проверка на клиента, ако се установят области с по-нисък риск, произтичащ от деловите отношения с клиента или сделката. При оценка на риска се отчитат най-малко факторите, които обуславят ситуации с потенциално по-нисък риск от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, като в чл. 16 във връзка с Приложение II от Директива 2015/849 е представен неизчерпателен списък от фактори. Един от тях е пенсионна схема, схема за пенсия за старост или друга подобна схема, които предвиждат доходи при пенсиониране на служители и по които вноските се правят чрез удържки от заплатите, а правилата на схемата не позволяват прехвърляне на дяловете на даден член по схемата (Приложение II, т. 2, б. „в“). Същият следва обаче да се отчита в съвкупност и с останалите рискови фактори по отношение на клиента или такива по отношение на продукти, услуги, сделки или механизми за доставка, или по отношение на географското разположение. **След като Директива 2015/849 приема пенсионните схеми като фактор, обуславящ по-нисък риск, остава неясно защо българският законодател въвежда изключително ниски прагове (166,67 лв. месечна премия по осигурителен договор с периодични вноски) - под този праг се извършва опростена проверка, а над него - пълна комплексна проверка на клиента, но, както беше отбелязано и по-горе, по същество техният обхват е един и същ и се извършват еднакъв по обем действия от задължените лица.**

Видно от т. 26 от Директива 2015/849 с цел „по-добро установяване, разбиране, управление и ограничаване на рисковете на равнището на Съюза държавите-членки следва да предоставят помежду си достъп до резултатите от своите оценки на риска, както и на Комисията, и на ЕБО, ЕОЗППО и ЕОЦКП („ЕНО“)<sup>3</sup>.

Съгласно чл. 16 от Регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) № 1094/2010 и (ЕС) № 1095/2010 ЕНО е следвало до 26.06.2017 г. да издават насоки относно рисковите фактори, които да бъдат взети под внимание, и мерките, които да бъдат предприети при опростена проверка на клиента (чл. 17 от Директива (ЕС) 2015/849). Именно тези насоки

<sup>2</sup> Подобно предложение е правено в хода на подготовката на Законопроекта. Същевременно в Таблицата с направените предложения и коментар по приетите/неприети от тях се посочва, че предложението е прието, защото с изричен § 10 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) е предвиден срок от 5 месеца от влизане в сила на закона за приемане от Министерски съвет на правилник по неговото приложение. Това обаче не означава приемане на предложението, тъй като изготвянето на правилника, който явно ще съдържа значителна по обем подзаконова уредба, остава след приемането на закона, а не към обсъждането на законопроекта, кактото е било предходното и настоящето предложение, а и срокът от 5 месеца е инструктивен.

<sup>3</sup> Има се предвид Европейският съюз (ЕС), Европейската комисия (ЕК). ЕБО е Европейският банков орган, ЕОЗППО е Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване, а ЕОЦКП е Европейският орган за ценни книжа и пазари, съответно всички те са ЕНО - Европейски надзорни органи.

на ЕНО, паралелно с факторите по чл. 30 от Законопроекта, обуславящи потенциално по-нисък риск (сред тях и коментиранията ал. 1, т. 4 - пенсионни схеми за ДДПО), служат на задължените субекти за оценка на потенциалния риск и оттам за извършване на опростена проверка (чл. 31 от Законопроекта). На същата тази дата **ЕК излиза с Доклад относно оценката на рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризъм, които засягат вътрешния пазар и са свързани с презгранични дейности и в него ПОД и пенсионни схеми въобще не са коментирани и в този смисъл не могат да бъдат ползвани като аргумент в Законопроекта в частта пенсионно осигуряване, а очевидно предложенията в тази част са изцяло на авторите на национално ниво.**

Чл. 7 от Директива (ЕС) 2015/849 изисква държавите-членки да предприемат подходящи мерки за Национална оценка на риска (установяване, оценяване, разбиране и ограничаване на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризъм) и тя е от ключово значение при създаване на правната рамка и при набелязване и прилагане на целесъобразни, пропорционални и относими мерки. Такава оценка е необходима за установяване на конкретни сектори, части от тях или субекти, които трябва да прилагат пълна или опростена проверка на клиента.

В Доклада за предварителната оценка за въздействие към Законопроекта е посочено, че при изготвяне на Законопроекта „... не са отразени резултатите от националната оценка на риска по смисъла на чл. 7 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и Съвета, тъй като същата е в процес на извършване...“, както и „...част от допустимите от Директивата изключения в ситуации на по-нисък риск не са въведени в законопроекта, тъй като за да се мотивира такова изменение на досега действащата нормативна база е необходимо национална оценка на риска по смисъла на чл. 7 от Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и Съвета да е извършена и същата да съдържа констатации, подкрепящи това решение...“.

**С оглед изложеното без да е извършена Национална оценка на риска е невъзможно да се дефинира относимия за финансовата система риск от изпиране на пари и финансиране на тероризъм и конкретните сектори, където той може да се развие<sup>4</sup>. Трудно могат да се набележат и необходимите за прилагане мерки и ефективното въвеждане на принципа на пълна или опростена комплексна**

<sup>4</sup> Подобно предложение е правено в хода на подготовката на Законопроекта. Същевременно в Таблицата с направените предложения и коментар по приетите/неприети от тях се посочва, че Изискването на чл. 7 от Директива 2015/849 не е ново и е било отчитано и до момента при изготвяне и приемане на действащия закон и при прилагането му чрез предвидените в него конкретни мерки за пълна или опростена проверка или чрез включването на задължения по действащия закон за множество категории задължени лица, които не са сред изрично посочените от предишната директива. Изтъква се в тази връзка, че в доклад на Комитета Монивал се казва, че българските институции са оценили и оценяват адекватно рисковете при прилагането на мерките за превенция на изпиране на пари и финансиране на тероризъм и те съответстват във висока степен на международните стандарти. Авторите на Законопроекта приемат, че същият съдържа достатъчно механизми за прилагане на пропорционални мерки, включително пълна и опростена комплексна проверка, дори и при отсъствие на Национална оценка на риска съгласно изискването на чл. 7 от Директива 2015/849 и тези мерки не били новост и би следвало да се прилагат от финансовия сектор и съобразно действащото законодателство. Този аргумент не може да се сподели, тъй като изцяло би се обезсмислило предвиденото в Законопроекта изготвяне и актуализиране на Национална оценка на риска, която да съобразява и отразява резултатите от наднационалната оценка на ЕК на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризъм (чл. 6 от Директива 2015/849), който оказва въздействие върху вътрешния пазар и се отнася до презгранични дейности, както и от създаването за тази цел на постоянно действаща междуинституционална работна група.

**проверка на клиента.**

### **III. Изводи и предложения.**

#### **1. Ясно отграничение на пълната комплексна и опростената комплексна проверка на клиенти.**

Съгласно чл. 15, ал. 1 във връзка с чл. 11 от Законопроекта мерките за пълна комплексна проверка се прилагат преди установяване на делови взаимоотношения, вкл. откриване на сметка, когато чрез нея се установяват делови взаимоотношения, извършване на случайна операция или сключване на случайна сделка на стойност, равна или над левовата равностойност на 15 000 евро/същата равностойност в друга валута (независимо дали операцията/сделката е осъществена чрез една/повече операции), а когато плащането е в брой - операция или сделка на стойност, равна или над левовата равностойност на 5000 евро/същата равностойност в друга валута (отново независимо дали операцията/сделката е осъществена чрез една или повече операции) и т.н. Това са **общите прагове по чл. 11 от Законопроекта и те са значително по-високи от посочените в 30, ал. 1, т. 4 от същия. По аргумент на противното при по-нисък риск е логично опростената проверка да е в по-ограничен обхват, като в ЗМИП детайлно се разграничат мерките по двата вида проверки.**

#### **2. Завишаване на праговете при схеми за ДДПО.**

Праговете за извършване на съответния вид проверка на клиента при ДДПО съгласно чл. 30, ал. 1, т. 4 на Законопроекта означават:

- пълна комплексна проверка, ако brutният размер на периодичните вноски по осигурителния договор за една година надвишава 2 000 лв. (или тяхната равностойност в чужда валута) или премията/вноската е еднократна и надвишава 5 000 лв. (или тяхната равностойност в чужда валута); съответно

- опростена проверка (в същия обем като пълната такава), ако не се надвишават посочените стойности при периодични и еднократни вноски.

Абсурдна е тезата на авторите на Законопроекта за наличие на риск при осигурителен договор с периодични вноски до 166,67 лв. месечно (или за една година да достигне посочените 2 000 лв.) - подобна премия е твърде ниска, за да може чрез такъв договор да се изпират пари или да се финансира тероризъм и поради това да обуславя извършването на опростена проверка, която съгласно Законопроекта включва всички мерки на комплексната такава.

**С оглед изложеното е необходимо завишаване на праговете в чл. 30, ал. 1, т. 4 от Законопроекта**, като предлагаме следния подход при определяне на праговете за извършване на проверки по ЗМИП при схеми за ДДПО:

- **пълна комплексна проверка** при вноски по осигурителния договор за една година на стойност, равна или надвишаваща левовата равностойност на 15 000 евро или тяхната равностойност в друга валута, независимо дали вноската е осъществена чрез една или няколко свързани операции;

- **пълна комплексна проверка** при вноски по осигурителния договор на стойност, равна или надвишаваща левовата равностойност на 5 000 евро или тяхната

равностойност в друга валута, когато плащането се извършва в брой, независимо дали вноската е осъществена чрез една или няколко свързани операции;

- **опростена комплексна проверка** - когато brutният размер на периодичните вноски по осигурителния договор за една година не надвишава левовата равностойност на 15 000 евро или тяхната равностойност в друга валута, или вноската по осигурителния договор е еднократна и не надвишава 5000 лв. или тяхната равностойност в чужда валута, (като минималните прагове за нея са брутен размер на периодичните вноски по осигурителен договор за една година над 2 000 лв. или тяхната равностойност в друга валута, съответно премията/вноската по осигурителен договор е еднократна и е над 5 000 лв. или тяхната равностойност в друга валута);

- **не се извършва проверка** при схеми за ДДПО, при които brutният размер на периодичните вноски по осигурителния договор за една година не надвишава 2 000 лв. или тяхната равностойност в друга валута, или премията/вноската по осигурителния договор е еднократна и не надвишава 5 000 лв. или тяхната равностойност в друга валута.

Допълнителен аргумент е чл. 4, ал. 12 от действащия ЗМИП, съгласно който застрахователите (аналогична на ПОД финансова институция) идентифицират клиентите си при сключване на застрахователен договор, когато brutният размер на периодичните премии/вноски за една година е над 2 000 лв., или премията/вноската е еднократна и е над 5 000 лв., като се приема, че при такива договори поради ниските премии по тях, трудно може да се предполага изпиране на пари или финансиране на тероризъм.

**Подобно законодателно решение значително ще облекчи ПОД и техните клиенти (осигурените лица) от събиране на ненужна документация, ангажиране на ресурси на ПОД и затормозяване на контактите с осигурените лица.**

**Алтернативно, ако не се приеме горното предложение:** при преосмисляне на прагове за опростена проверка в чл. 30, ал. 1, т. 4 от Законопроекта могат да се отчетат данъчните облекчения за лични вноски, които едно лице прави за ДДПО и доколкото това е инструмент с данъчни преференции, създаден и утвърден като такъв от законодателя. По Закона за данъците върху доходите на физически лица личните вноски за ДДПО в размер до 10 на сто от месечния или годишния облагаем доход се приспадат от данъчната основа на лицата преди начисляването на данъка върху доходите им. При максимален осигурителен доход - за 2017 г. същият е в размер на 2 600 лв., личните вноски в размер на до 10 на сто, или 260 лв. месечно се приспадат от данъчната основа. Този подход (в рамките на данъчните облекчения при ДДПО, до 10 на сто от месечния/годишния облагаем доход за физическо лице) може да се приеме като праг, под който не се извършва опростена проверка.

**3. Отпадане на изричното одобрение от служител на ръководна длъжност на задълженото лице за извършване на опростена комплексна проверка.**

Както беше посочено, чл. 25 от Законопроекта изисква при опростена проверка да се приложат всички мерки за пълна проверка при съобразяване на степента и обема на тяхното прилагане с нивото на риск, както и да има одобрение от служител на висша ръководна длъжност на задължения субект. Не е ясна нуждата от това ново

задължение, след като чл. 26, т. 8 и чл. 30, ал. 2 от Законопроекта (с препратка към ал. 1, т.е. и т. 4 -наличие на пенсионна схема за ДДПО) налага задълженото лице предварително да уведоми дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавната агенция „Национална сигурност“ за идентифицираните категории клиенти, продукти и услуги с по-нисък риск и за намерението си да прилага спрямо тях мерки за опростени проверка. В този смисъл **задължението за одобрение следва да отпадне.**

Пак както беше коментирано, прилагането на мерки по опростена проверка на преценката на задължените лица и без наличие на обективни критерии в съчетание с предвидените огромни по размер глоби и имуществени санкции **задължително трябва да се преосмисли, като се създават ясни по смисъл задължения, а размерът на санкциите да се съобразят с икономическите условия в страната.**

**4. Уеднаквяване на праговете за периодични и еднократни вноски (на годишна база) и на валутите.**

Както беше аргументирано и по-горе, не е ясно защо, ако клиент на ПОД направи периодични вноски в ДДПО в рамките на една година в размер на 2 000 лв. това е риск, равносилен на риска, ако премията е еднократна и в размер на 5 000 лв. (два пъти и половина разлика)? В допълнение - общите прагове по чл. 11 от Законопроекта са определени в евро, а тези по чл. 30 от Законопроекта, обуславящи потенциално по-нисък риск, са определени в лева, което намираме за непоследователен законодателен подход.

**5. Приемане на ЗМИП след изготвяне на Национална оценка на риска.**

**Необходимо е изготвяне на Национална оценка на риска преди приемането на Законопроекта,** за да се определят рисковите фактори, свързани с целостта, ефективното функциониране и стабилността на финансовата система, като на тази база се предвидят адекватните мерки за противодействие на риска. Наличието на този документ е от ключово значение при дефиниране на сектори, задължени субекти, държави и др. с висок или по-нисък риск и той трябва да е в основата при създаването на относимата правна рамка.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/ Никола Абаджиев/