



Conselho da
União Europeia

**Bruxelas, 12 de setembro de 2018
(OR. en)**

12108/18

**EF 235
ECOFIN 818
DROIPEN 122
CRIMORG 120
CODEC 1457**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	12 de setembro de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2018) 645 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO – Reforçar o quadro da União no que se refere à supervisão prudencial e à supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais para as instituições financeiras

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2018) 645 final.

Anexo: COM(2018) 645 final



Bruxelas, 12.9.2018
COM(2018) 645 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Reforçar o quadro da União no que se refere à supervisão prudencial e à supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais para as instituições financeiras

1. INTRODUÇÃO

O sistema financeiro da União assenta num quadro regulamentar e de supervisão robusto que, nos últimos anos, foi objeto de uma profunda reforma a fim de salvaguardar a segurança e a solidez das instituições que operam no setor financeiro e a estabilidade do sistema financeiro. O quadro reforçado prevê a criação de uma União Bancária, cuja conclusão se encontra em curso¹. Os dois primeiros pilares da União Bancária já foram implementados, tendo colocado o sistema bancário dos Estados-Membros que nela participam sob a responsabilidade comum de um Mecanismo Único de Supervisão e de um Mecanismo Único de Resolução, assentes num conjunto único de regras para toda a União. A fim de contribuir para uma supervisão financeira mais convergente e eficaz em toda a União, a Comissão também apresentou propostas legislativas para sentido reforçar os mandatos e a governação das Autoridades Europeias de Supervisão². Estas propostas são fundamentais para a União dos Mercados de Capitais e devem ser adotadas rapidamente.

Dispor de um sistema sólido e credível para a deteção e a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é uma parte essencial deste quadro e do bom funcionamento da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais. Embora o sistema atual tenha registado melhorias significativas nos últimos anos, é necessário tomar rapidamente medidas legislativas e não legislativas a fim de colmatar as lacunas identificadas.

O quadro da União para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo³ foi consideravelmente reforçado com a adoção da quarta Diretiva Branqueamento de Capitais,⁴ em conformidade com as normas internacionais⁵. A quinta Diretiva Branqueamento de Capitais,⁶ que entrou em vigor em julho de 2018 e será transposta até 10 de janeiro de 2020, trará novas melhorias significativas. Indo além das normas internacionais, inclui medidas para aumentar a transparência sobre os titulares efetivos, reforça o quadro de avaliação de países terceiros de risco elevado, equaciona os riscos associados aos cartões pré-pagos anónimos e às moedas virtuais e contém regras relativas à cooperação entre os supervisores prudenciais e os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais.

Não obstante este quadro legislativo reforçado, vários casos recentes envolvendo o branqueamento de capitais em bancos europeus vieram suscitar preocupações relativamente à persistência de lacunas no quadro de supervisão da UE. Em especial, não existe uma

¹ Ver Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a conclusão da União Bancária - COM(2017) 592 final; Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Concluir a União dos Mercados de Capitais em 2019 – momento de acelerar a concretização - COM/2018/0114 final.

² COM(2017)536 final.

³ As referências à luta contra o branqueamento de capitais na presente comunicação devem ser entendidas como fazendo igualmente referência ao combate ao financiamento do terrorismo.

⁴ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão.

⁵ O Grupo de Ação Financeira é o organismo internacional de normalização em matéria de branqueamento de capitais e as suas recomendações são seguidas por todos os seus membros.

⁶ Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE.

articulação clara entre as regras prudenciais e as regras contra o branqueamento de capitais para as instituições financeiras. A Comissão também está preocupada com a morosidade da reação dos supervisores e com as insuficiências em matéria de cooperação e intercâmbio de informação, tanto a nível doméstico, entre autoridades prudenciais e autoridades no domínio do combate ao branqueamento de capitais, como transfronteiras, entre autoridades de diferentes Estados-Membros ou de países terceiros⁷.

Embora estes casos impliquem apenas uma pequena parte do sistema financeiro da União, têm impacto sobre a sua reputação global. A União deve tomar medidas rápidas e decisivas para colmatar as lacunas identificadas e reduzir ainda mais o nível de risco no seu sistema financeiro no que toca ao branqueamento de capitais e a atividades de financiamento do terrorismo.

Estas preocupações são partilhadas pelas outras instituições da União. O Parlamento Europeu organizou várias audições na sequência dos recentes escândalos. No Conselho, a questão foi abordada pelos Ministros das Finanças e, mais recentemente, pelo Presidente do Eurogrupo, Mário Centeno, na sua carta de 25 de junho de 2018 dirigida ao Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk⁸. A declaração franco-alemã de Meseberg, emitida em 19 de junho de 2018, também destaca esta questão⁹.

Como primeira reação, em maio de 2018, a Comissão convidou os Presidentes das Autoridades Europeias de Supervisão, o Presidente do Comité de Combate ao Branqueamento de Capitais das Autoridades Europeias de Supervisão e o Presidente do Conselho de Supervisão do Banco Central Europeu a criar um grupo de trabalho conjunto, a fim de iniciar uma reflexão coletiva sobre a forma de melhorar o atual quadro de cooperação entre as autoridades prudenciais e as autoridades no domínio do combate ao branqueamento de capitais.

Neste contexto, a presente comunicação, juntamente com as propostas legislativas que a acompanham, apresenta os passos necessários para melhorar a supervisão das instituições financeiras na União para efeitos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Uma ação decisiva por parte de todas as autoridades em questão promoverá a integridade do sistema financeiro da União e, em especial, da União Bancária, contribuirá para a estabilidade financeira e reduzirá a criminalidade financeira na União.

⁷ Estes casos ocorreram antes da transposição da quinta Diretiva Branqueamento de Capitais, que melhorará a cooperação e o intercâmbio de informação entre todas as autoridades relevantes.

⁸ «...há acordo quanto à importância de reforçar o atual controlo da implementação das medidas em matéria de combate ao branqueamento de capitais. As instituições começarão por preparar um relatório em julho. Com base nele, e em cooperação estreita com as autoridades nacionais competentes, deverão ser acordadas novas medidas até ao final de 2018, possivelmente no âmbito de um Plano de Ação.»

⁹ «Para lutar contra o branqueamento de capitais, precisamos de um conjunto de critérios objetivos e fundamentais que meçam de forma fiáveis os riscos de branqueamento de capitais que existem no setor bancário. Além disso, precisamos de um processo de controlo robusto que nos informe sobre a implementação efetiva desses critérios. Tanto os critérios como o processo de controlo deverão ser desenvolvidos até dezembro de 2018 pelas instituições europeias, incluindo o Mecanismo Único de Supervisão e os Estados-Membros, contando com um contributo comum da França e da Alemanha. É essencial que este processo não seja apenas formal mas reduza de forma significativa os riscos associados ao incumprimento das regras contra o branqueamento de capitais.»

2. PORQUÊ AGIR A NÍVEL DA UE

A UE dispõe de um quadro jurídico sólido para prevenir e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Este transpõe as normas internacionais do Grupo de Ação Financeira, prevendo também salvaguardas adicionais para assegurar a segurança e o bom funcionamento do sistema financeiro da UE. Uma peça fundamental deste quadro de combate ao branqueamento de capitais é o facto de as instituições financeiras, bem como outras entidades, serem obrigadas a dispor de sistemas internos para identificar e avaliar os riscos de branqueamento de capitais associados às suas atividades e para gerir esses riscos. O quadro de supervisão para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo resume-se a um instrumento único, a Diretiva Branqueamento de Capitais, que também se aplica a vários atores exteriores ao setor dos serviços financeiros. A supervisão do cumprimento da legislação contra o branqueamento de capitais segue uma abordagem nacional assente na supervisão pelo país de acolhimento, com uma harmonização mínima a nível das competências de supervisão e nula no que diz respeito aos poderes das autoridades de supervisão.

A missão de redução dos riscos de branqueamento de capitais nas instituições financeiras é independente mas estreitamente ligada à missão dos supervisores prudenciais, que asseguram a solidez e segurança das instituições financeiras e a estabilidade do sistema financeiro em geral. Esta missão é efetuada com base no quadro prudencial da União para as instituições financeiras, que consiste numa série de instrumentos legislativos aplicáveis a diferentes setores de serviços financeiros¹⁰. Os poderes de supervisão prudencial estão altamente harmonizados e as responsabilidades recaem sobretudo sobre a autoridade do país de origem. No caso dos bancos, desde a criação do Mecanismo Único de Supervisão, os poderes de supervisão nos Estados-Membros que participam na União Bancária estão repartidos entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes.

O quadro atual envolve diferentes autoridades em diferentes jurisdições, com diferentes missões, poderes e responsabilidades de supervisão. Para serem eficazes, essas autoridades devem cooperar estreitamente. A quinta Diretiva Branqueamento de Capitais eliminará obstáculos à cooperação entre os supervisores prudenciais e os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais, incluindo com o Banco Central Europeu.¹¹ No entanto, é necessário tomar medidas adicionais para garantir uma cooperação eficaz em matéria de supervisão, sobretudo no caso das instituições financeiras que atuam a nível transfronteiras.

¹⁰ Estes instrumentos legislativos incluem a Diretiva 2013/36/UE relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições e empresas de investimento (Diretiva Requisitos de Fundos Próprios), a Diretiva 2014/65 de 15 de maio de 2014 relativa aos mercados de instrumentos financeiros (MiFID) e a Diretiva 2009/138/CE, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II).

¹¹ A quinta Diretiva Branqueamento de Capitais visa eliminar obstáculos e melhorar o intercâmbio de informação entre os supervisores prudenciais e os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais, apelando a que estes cooperem sempre que possível. Além disso, sempre que uma unidade de informação financeira (UIF) realiza uma análise e deteta uma atividade suspeita, é obrigada a divulgar a informação às autoridades competentes relevantes, que podem incluir o supervisor prudencial.

a) Supervisão do cumprimento da Diretiva Branqueamento de Capitais

A Diretiva Branqueamento de Capitais baseia-se numa harmonização mínima. É constituída por princípios de alto nível e por algumas orientações pormenorizadas destinadas aos supervisores. Deixa assim uma margem de manobra aos Estados-Membros no que toca à execução, o que tem dado origem a práticas de supervisão nacionais divergentes. Atualmente, não existe nenhum mecanismo obrigatório ou orientações pormenorizadas destinadas a assegurar uma cooperação estruturada e contínua entre os supervisores prudenciais das instituições financeiras que operam numa base transfronteiriça, havendo um grau de discricionariedade quanto à informação que é partilhada e à regularidade desta partilha. O âmbito dos poderes atribuídos aos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais não é especificado em pormenor¹². Além disso, a coordenação com os países terceiros permanece fragmentada.

b) Tomada em consideração de aspetos do combate ao branqueamento de capitais pelos supervisores prudenciais, incluindo o Banco Central Europeu na sua qualidade de supervisor

Existe uma relação clara entre o combate ao branqueamento de capitais e a supervisão prudencial: a ausência de controlo dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo pode ter efeitos prejudiciais na solidez financeira das instituições individuais, na integridade do mercado interno e na estabilidade financeira. Por conseguinte, a legislação prudencial obriga os supervisores das instituições financeiras a terem em conta, no âmbito do seu trabalho, aspetos relacionados com o branqueamento de capitais¹³.

No entanto, na prática, os supervisores estão sujeitos a regras nacionais decorrentes de transposições divergentes, visto que os requisitos prudenciais na legislação não são complementados por orientações harmonizadas. Além disso, embora disponham de uma competência inequívoca, inscrita tanto no quadro prudencial como no quadro do combate ao branqueamento de capitais, para revogar autorizações em caso de infração grave às regras contra o branqueamento de capitais, as condições em que essas autorizações podem ser revogadas não são suficientemente claras. A cooperação entre as autoridades prudenciais e os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais também depende, em grande medida, da boa-fé e da boa vontade das autoridades em questão¹⁴.

Na União Bancária, o Banco Central Europeu não é responsável por assegurar o cumprimento das regras estabelecidas na Diretiva Branqueamento de Capitais. No entanto, o Banco Central Europeu, na sua qualidade de supervisor, é responsável pela supervisão direta de instituições significativas e, por conseguinte, é confrontado com os desafios acima referidos. Outros

¹² A Diretiva Branqueamento de Capitais faz referência a «poderes de supervisão reforçados».

¹³ Os supervisores prudenciais são obrigados a ter em conta aspetos relacionados com o branqueamento de capitais quando concedem autorizações, quando analisam aquisições de participações elegíveis ou quando realizam avaliações da adequação e idoneidade, durante o processo normal de supervisão como parte da avaliação contínua dos riscos a que uma instituição financeira pode estar exposta, bem como nos casos em que uma autorização é revogada devido a uma infração grave às disposições nacionais contra o branqueamento de capitais.

¹⁴ O quadro prudencial não prevê obrigações a nível da cooperação entre os supervisores prudenciais e os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais que permitam a introdução atempada e periódica de dados relativos à luta contra o branqueamento de capitais nas avaliações prudenciais. Também não obriga os supervisores prudenciais a notificarem os seus homólogos do combate ao branqueamento de capitais ou as unidades de informação financeira (UIF) caso encontrem indícios de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo por parte das entidades que supervisionam.

desafios resultam da sua obrigação de aplicar e depender, no que diz respeito aos aspetos prudenciais ligados à supervisão do branqueamento de capitais, da legislação nacional que transpõe as Diretivas da UE em todos os Estados-Membros que participam no Mecanismo Único de Supervisão. As divergências de transposição nacional na União Bancária implicam diferenças significativas a nível da informação que o Banco Central Europeu é suscetível de obter, da possibilidade de contactar as unidades de informação financeira nacionais ou as autoridades de luta contra o branqueamento de capitais, bem como dos instrumentos de supervisão disponíveis, em função do país de origem do banco em causa.

Além disso, o Banco Central Europeu também é responsável por exercer a sua missão de supervisão¹⁵ relativamente a instituições menos significativas da União Bancária, incluindo certas avaliações dos riscos de branqueamento de capitais. Para exercer esta missão, o Banco Central Europeu está dependente do contributo dos supervisores prudenciais e dos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais a nível nacional, cujo conteúdo pode variar substancialmente consoante as jurisdições.

c) Papel desempenhado pelas Autoridades Europeias de Supervisão

Os regulamentos de base das Autoridades Europeias de Supervisão¹⁶ conferem-lhes expressamente o mandato de assegurar que as regras prudenciais e o quadro de luta contra o branqueamento de capitais da União é aplicado de forma coerente, eficaz e efetiva. Além disso, a Diretiva Branqueamento de Capitais habilita-as a promover a convergência da supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais relativamente a aspetos específicos, através da emissão de orientações e da preparação de projetos de normas técnicas de regulamentação.

A maior parte do trabalho destas autoridades em matéria de combate ao branqueamento de capitais é realizado no âmbito do Comité de Luta contra o Branqueamento de Capitais, um subcomité do Comité Misto, que reúne supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais. As regras intersetoriais abrangidas pela esfera de competência de várias Autoridades Europeias de Supervisão devem ser adotadas por todos os Conselhos de Supervisores relevantes. Na prática, a Autoridade Bancária Europeia é a mais ativa em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o seu trabalho não se limita às ações conjuntas¹⁷.

A luta contra o branqueamento de capitais é apenas uma das muitas missões das Autoridades Europeias de Supervisão, estando portanto sujeita à concorrência pelos recursos. Além disso, a dificuldade e morosidade do processo subjacente à tomada de decisões no Comité Misto, associada aos diferentes graus de prioridade acordados pelas três autoridades às questões de branqueamento de capitais, têm limitado bastante os seus papéis.

¹⁵ No que diz respeito a instituições menos significativas, o Banco Central Europeu é responsável pela autorização, pela revogação de autorizações e pela avaliação das aquisições elegíveis.

¹⁶ Autoridade Bancária Europeia, Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma.

¹⁷ A título de exemplo, a Autoridade Bancária Europeia publicou o seu próprio «Parecer sobre a aplicação das medidas de diligência devida quanto aos requerentes de asilo» destinado a promover uma abordagem comum para providenciar aos requerentes de asilo o acesso a contas de pagamento. Também é membro ativo do Grupo de Peritos sobre o Branqueamento de Capitais do Comité de Basileia e prepara-se para lançar as suas próprias avaliações de supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais, com vista a reforçar a eficácia da supervisão dos bancos no domínio da luta contra o branqueamento de capitais.

3. UMA ESTRATÉGIA PARA A COOPERAÇÃO SEM DESCONTINUIDADES ENTRE SUPERVISORES

A adoção da quinta Diretiva Branqueamento de Capitais constitui um passo importante para o reforço do quadro. Para combater eficazmente a criminalidade financeira, incluindo a criminalidade fiscal, há que implementar devidamente as novas regras e reforçar a coordenação entre as diferentes autoridades.

No entanto, é necessário definir uma estratégia mais ampla para assegurar que a supervisão das instituições e dos mercados financeiros responde de forma eficaz e sólida aos desafios decorrentes do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. O quadro prudencial e o quadro da luta contra o branqueamento de capitais têm como objetivo comum preservar a estabilidade financeira, o que implica que as diferentes autoridades tenham tarefas claramente definidas, exerçam todos os poderes de que dispõem de forma coordenada, reforçando-se mutuamente, e partilhem informações relevantes de forma harmoniosa e estruturada.

A estratégia proposta baseia-se na análise efetuada pelo supramencionado grupo de trabalho conjunto organizado pela Comissão. Inclui iniciativas legislativas e não legislativas a curto prazo, associadas a objetivos mais ambiciosos a longo prazo, que deverão progressivamente reforçar a interação entre os quadros prudencial e de luta contra o branqueamento de capitais.

3.1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS A CURTO PRAZO

É urgente introduzir alterações à legislação para resolver algumas questões. Várias alterações importantes, suscetíveis de melhorar significativamente o quadro da supervisão dos riscos de branqueamento de capitais e assim contribuir para a redução dos riscos no setor financeiro, poderão ser consideradas como abrangidas pelas negociações legislativas em curso.

3.2.1 Melhorar o quadro prudencial aplicável aos bancos - Alterações à Diretiva Requisitos de Fundos Próprios

Embora a quinta Diretiva Branqueamento de Capitais reforce os requisitos em matéria de cooperação entre várias autoridades nacionais e melhore a cooperação transfronteiras, certas disposições da legislação setorial, e, nomeadamente, da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios, podem, inadvertidamente afetar a cooperação na luta contra o branqueamento de capitais. Em especial, o seu regime de estrita confidencialidade, associado à ausência de uma obrigação clara de cooperação entre os supervisores prudenciais e as autoridades e organismos relevantes no domínio do combate ao branqueamento de capitais, constitui um aspeto problemático.

Neste contexto, o Parlamento Europeu apresentou duas alterações relevantes à proposta da Comissão de novembro de 2016 no sentido de alterar a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (parte do pacote de redução dos riscos), no que diz respeito ao intercâmbio de informações e ao dever de cooperação entre autoridades e organismos prudenciais e os seus homólogos no domínio do combate ao branqueamento de capitais. A Comissão apoia firmemente o reforço do intercâmbio de informações e o dever de cooperação entre os dois tipos de autoridades e organismos:

- No que diz respeito ao reforço dos requisitos de intercâmbio de informações, todas as autoridades e organismos relevantes que recebem, analisam e processam informações relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais deverão ser expressamente abrangidas por derrogações em matéria de confidencialidade;
- No que diz respeito ao dever de cooperação, todas as autoridades relevantes deverão ter a possibilidade de remeter desacordos em matéria de cooperação e troca de informações para a Autoridade Bancária Europeia. A Autoridade Bancária Europeia também poderá ser expressamente encarregada de especificar as modalidades de cooperação e de intercâmbio de informações, sobretudo no que se refere a grupos transfronteiras e no contexto de identificação de infrações às regras contra o branqueamento de capitais .

3.2.2 Consolidar a convergência no domínio da supervisão — uma proposta reforçada na revisão das Autoridades Europeias de Supervisão

No âmbito do atual quadro legislativo, as Autoridades Europeias de Supervisão já participam no controlo dos riscos de branqueamento de capitais e são incentivadas a utilizar plenamente os poderes de que dispõem para ajudar a combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. No entanto, é necessário tomar medidas mais significativas para assegurar que os riscos de branqueamento de capitais são incorporados de forma sistemática, eficaz e coerente nas estratégias e práticas de supervisão de todas as autoridades relevantes. Neste contexto, a Autoridade Bancária Europeia desempenhará um papel fundamental.

A proposta da Comissão, de setembro de 2017, que revê os regulamentos que instituem as Autoridades Europeias de Supervisão visa substanciar a capacidade destas autoridades para assegurar uma supervisão financeira convergente e eficaz. Para isso, reforça os respetivos mandatos, introduz um sistema de governação mais independente e eficaz e dota-as de um mecanismo de financiamento mais adequado ao desempenho das suas funções. A Comissão **incentiva os legisladores a alcançarem rapidamente um acordo sobre esta proposta.**

No entanto, no que se refere ao papel destas autoridades no combate ao branqueamento de capitais, é necessário introduzir novas alterações para instituir um sistema mais eficaz. A fim de assegurar uma supervisão de elevada qualidade no domínio do combate ao branqueamento de capitais e uma coordenação eficaz entre as diferentes autoridades em todos os Estados-Membros, as responsabilidades em matéria de luta contra o branqueamento de capitais em todo o setor financeiro devem ser confiadas especificamente a uma das Autoridades Europeias de Supervisão, nomeadamente a Autoridade Bancária Europeia. O seu mandato deve ser mais explícito e abrangente e deve dispor de um conjunto de funções claro, de poderes correspondentes e de recursos adequados. Por conseguinte, a Comissão alterou hoje a sua proposta de alteração dos regulamentos que instituem as Autoridades Europeias de Supervisão, a fim de reforçar o mandato de luta contra o branqueamento de capitais através de quatro estratégias.

i. Otimizar a utilização de conhecimentos especializados e recursos dedicados a tarefas relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais

Propõe-se que os recursos e os conhecimentos especializados atualmente dispersos pelas três Autoridades Europeias de Supervisão e pelo subcomité relevante do Comité Misto sejam centralizados na Autoridade Bancária Europeia e dotados de uma estrutura de apoio mais sólida. A concentração na Autoridade Bancária Europeia é oportuna, visto que os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo são mais suscetíveis de ter um impacto sistémico no setor bancário.

O envolvimento e a representação adequada de todas os supervisores nacionais no domínio do combate ao branqueamento de capitais responsáveis por todas as entidade do setor financeiro em causa devem ser assegurados no que diz respeito às tarefas de regulamentação ligadas ao combate ao branqueamento de capitais, tais como a elaboração de normas técnicas vinculativas, orientações e recomendações. Para esses efeitos, o atual Comité de Luta contra o branqueamento de capitais, uma subdivisão do Comité Misto, deve ser transformado num Comité Permanente da Autoridade Bancária Europeia. Deve ser composto pelos responsáveis de todas as autoridades de supervisão nacionais no domínio do combate ao branqueamento de capitais, à semelhança do Comité de Resolução instituído nos termos do artigo 127.º da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias¹⁸.

ii. Clarificar o âmbito e o conteúdo das tarefas relacionadas com o branqueamento de capitais

Tendo em conta a natureza horizontal das preocupações em matéria de branqueamento de capitais, propõe-se que as tarefas da Autoridade Bancária Europeia em matéria de combate ao branqueamento de capitais sejam especificadas de forma mais pormenorizada no regulamento que a institui, como já o caso no que diz respeito às atribuições em matéria de proteção dos consumidores¹⁹. A Autoridade Bancária Europeia terá competências específicas no domínio do combate ao branqueamento de capitais, enquanto o Comité Misto gerirá os aspetos transectoriais das tarefas relacionadas com este combate, que exigem os conhecimentos especializados da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados. As tarefas centralizadas da Autoridade Bancária Europeia relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais abrangerão as entidades obrigadas referidas na Diretiva Branqueamento de Capitais que também são abrangidas pelo âmbito de aplicação dos regulamentos relativos às Autoridades Europeias de Supervisão, bem como as autoridades de supervisão dessas instituições.

iii. Reforçar os instrumentos necessários ao desempenho das tarefas relacionadas com o branqueamento de capitais

No que se refere às tarefas específicas relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais, são propostas uma série de medidas destinadas a assegurar uma maior eficiência, eficácia e prioridade do trabalho de combate ao branqueamento de capitais:

- Partindo das análises independentes que constam da sua proposta inicial, a Comissão considera que a Autoridade Bancária Europeia deverá efetuar **análises periódicas independentes** sobre questões relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais, contando com pareceres especializados do Comité Permanente de Combate ao

¹⁸ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento.

¹⁹ Artigo 9.º do Regulamento relativo à Autoridade Bancária Europeia.

Branqueamento de Capitais proposto. O formato e o âmbito específicos de cada análise independente poderão ser adaptados tendo em conta as necessidades ou questões que afetem a supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais, quer num determinado momento, quer de forma prospetiva²⁰;

- Caso uma análise revele insuficiências graves na identificação, avaliação ou tratamento dos riscos de branqueamento de capitais ou dos riscos de financiamento do terrorismo, a Autoridade deverá **informar o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão**;
- Para efeitos do cumprimento das suas missões em matéria de combate ao branqueamento de capitais, a Autoridade Bancária Europeia deverá tornar-se a **plataforma de dados** relativos à supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais na União. Por conseguinte, deverá poder recolher todas as informações e dados necessários relativos a questões de branqueamento de capitais junto das autoridades prudenciais e das autoridades no domínio do combate ao branqueamento de capitais, incluindo dados confidenciais relativos a casos específicos de branqueamento de capitais, bem como indícios de branqueamento de capitais identificados no decurso das avaliações da adequação e idoneidade.
- A Autoridade Bancária Europeia deverá também efetuar periodicamente um **exercício de avaliação dos riscos**, para testar estratégias e recursos no âmbito dos mais importantes riscos emergentes de branqueamento de capitais, devendo repercutir essas conclusões no parecer que é obrigada a emitir para efeitos da avaliação semestral supranacional de riscos, realizada pela Comissão nos termos da Diretiva Branqueamento de Capitais;
- Por último, a capacidade da Autoridade Bancária Europeia para aplicar as regras contra o branqueamento de capitais deve ser reforçada, incluindo no contexto das suas competências em matéria de violações do direito da União e de mediação vinculativa. Por conseguinte, deverá poder, sempre que necessário, **solicitar às autoridades de supervisão nacionais que investiguem casos** de operadores do setor financeiro que tenham, alegadamente, violado as suas obrigações ao abrigo da Diretiva Branqueamento de Capitais. Além disso, caso a Autoridade tome decisões ao abrigo de procedimentos em vigor em matéria de violações do direito ou de mediação vinculativa e uma autoridade nacional não cumpra essas decisões, a Autoridade deverá poder, em determinadas circunstâncias, **adotar decisões diretamente dirigidas aos operadores do setor financeiro**, exigindo que estes cumpram as suas obrigações legais, não só ao abrigo do direito da União diretamente aplicável mas também da legislação nacional que transpõe Diretivas ou que exerce opções concedidas aos Estados-Membros pelo direito da União.

Estes instrumentos permitirão obter uma análise exaustiva e atualizada dos pontos fortes e fracos da supervisão, fornecendo igualmente uma panorâmica das ameaças emergentes em matéria de branqueamento de capitais que possam ter efeitos transfronteiras.

²⁰ Para além de análises exaustivas de cada autoridade competente, a Autoridade Bancária Europeia poderá efetuar análises temáticas ou aprofundadas sobre determinadas questões, análises do cumprimento de certos requisitos regulamentares, análises de processos práticos de supervisão entre determinadas autoridades ou outras formas de análise relacionadas com questões pertinentes.

- iv. *Reforçar o papel de coordenação da Autoridade Bancária Europeia nas questões internacionais relativas ao combate ao branqueamento de capitais*

Por último, propõe-se atribuir à Autoridade Bancária Europeia uma responsabilidade clara em matéria de coordenação de questões materiais relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais a nível internacional. A Autoridade Bancária Europeia deverá, em especial, assumir um papel de liderança na coordenação da cooperação com autoridades relevantes de países terceiros nos casos que impliquem uma dimensão transfronteiras.

3.2. MEDIDAS NÃO LEGISLATIVAS A CURTO PRAZO

Para resolver de forma imediata alguns dos obstáculos práticos que impedem uma cooperação adequada, são necessárias medidas pró-ativas e concertadas por parte das autoridades competentes. As Autoridades Europeias de Supervisão, bem como o Banco Central Europeu na sua qualidade de supervisor, deverão utilizar as competências de que dispõem para permitir uma melhor aplicação do quadro.

Ações das Autoridades Europeias de Supervisão

As medidas deverão centrar-se, em primeiro lugar, nos aspetos relacionados com o branqueamento de capitais no setor bancário, tendo em conta a importância particular que esta questão reveste para os bancos e as potenciais implicações sistémicas para o setor bancário europeu. A Autoridade Bancária Europeia é incentivada a assumir um papel de liderança, a tomar as medidas a seguir descritas e a partilhar os seus conhecimentos especializados e coordenar o trabalho com a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma.

- A Autoridade Bancária Europeia é convidada a realizar, em primeiro lugar, um **balanço** que permita identificar globalmente os diferentes aspetos da luta contra o branqueamento de capitais que são relevantes do ponto de vista prudencial, bem como recensear, a nível da União, as práticas existentes no que diz respeito à integração de considerações de combate ao branqueamento de capitais na supervisão prudencial. O balanço deve igualmente mencionar as características dos acordos de cooperação existentes entre as autoridades e organismos prudenciais e as autoridades e organismos no domínio do combate ao branqueamento de capitais, tanto no interior de cada Estado-Membro como a nível transfronteiras. Tal deverá permitir identificar as melhores práticas de supervisão, bem como eventuais insuficiências.
- Com base neste balanço, a Autoridade Bancária Europeia é convidada a adotar **orientações comuns** que permitam aos supervisores prudenciais da União identificar, no decurso das suas atividades, os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo de uma forma clara e coerente. Em especial, a Autoridade deve utilizar os mandatos existentes para elaborar orientações e projetos de normas técnicas que especifiquem a forma como os supervisores prudenciais devem integrar os aspetos do combate ao branqueamento de capitais nas suas diversas ferramentas²¹. As orientações devem incluir formas de melhorar a cooperação ao longo de todas as fases do processo de supervisão.

- A Autoridade Bancária Europeia também é convidada a **analisar o impacto das diferentes abordagens subjacentes à repartição de competências** no âmbito da supervisão prudencial (isto é, controlo do país de origem, supervisão consolidada) e da supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais (isto é, controlo do país de acolhimento, intercâmbio de informações). Esta análise deverá ajudar os supervisores prudenciais de grupos transfronteiras a identificar as contrapartes relevantes no quadro do combate ao branqueamento de capitais.
- No âmbito do combate ao branqueamento de capitais, a Autoridade Bancária Europeia, em coordenação com as outras duas Autoridades Europeias de Supervisão sempre que necessário, é convidada a **acompanhar de perto a aplicação das Orientações conjuntas relativas à supervisão baseada no risco**, dando seguimento às recomendações formuladas na Avaliação supranacional de riscos efetuada pela Comissão em 2017²². No próximo parecer conjunto sobre os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo na União,²³ as Autoridades Europeias de Supervisão deverão salientar aspetos estratégicos do combate ao branqueamento de capitais no setor financeiro e as conclusões conexas, incluindo possíveis formas de colmatar as eventuais lacunas identificadas.
- Além disso, as Autoridades Europeias de Supervisão são convidadas a **completar as Orientações conjuntas relativas à supervisão baseada no risco, especificando procedimentos e metodologias comuns** para que as autoridades de combate ao branqueamento de capitais supervisionem e avaliem em que medida as instituições financeiras cumprem as regras contra o branqueamento de capitais. As Autoridades Europeias de Supervisão são igualmente incentivadas a elaborar orientações substanciais que contemplem de forma pormenorizada a **cooperação e o intercâmbio de informações** entre supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e supervisores prudenciais e que promovam a criação de colégios de combate ao branqueamento de capitais.
- **A Autoridade Bancária Europeia** deverá desempenhar um papel central no que toca a assegurar o cumprimento do quadro de luta contra o branqueamento de capitais. Deverá **proceder a uma revisão rigorosa das atividades das autoridades de luta contra o branqueamento de capitais**, elaborando também recomendações concretas destinadas a essas autoridades e criando um mecanismo de acompanhamento eficaz. Neste contexto, a Comissão apoia plenamente as recentes iniciativas da Autoridade Bancária Europeia na análise do branqueamento de capitais, bem como o seguimento dado às solicitações da Comissão no sentido de investigar as violações do direito da União no domínio do combate ao branqueamento de capitais. A Comissão incentiva a Autoridade Bancária Europeia a continuar a utilizar estas ferramentas para identificar práticas de supervisão injustificadas.
- No que se refere aos **aspetos internacionais da cooperação** em matéria de combate ao branqueamento de capitais, a Comissão defende **um papel mais pró-ativo para a Autoridade Bancária Europeia e o estabelecimento de contactos com as**

²² Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno - COM(2017) 340 final.

²³ O parecer conjunto é exigido nos termos do artigo 6.º, n.º 5, da Diretiva (UE) 2015/849.

autoridades dos países terceiros, em conformidade com o seu atual mandato. A Autoridade é convidada a elaborar uma estratégia de cooperação com as autoridades dos países terceiros relevantes a fim de assegurar que os interesses da União no domínio da luta contra o branqueamento de capitais são tidos em conta por essas autoridades de forma adequada e coerente.

Ação do Banco Central Europeu na sua qualidade de supervisor

Até agora, o Banco Central Europeu esteve essencialmente dependente da boa vontade dos supervisores nacionais no domínio do combate ao branqueamento de capitais. É agora prioritário que, até 10 de janeiro de 2019, o Banco Central Europeu **celebre um memorando de entendimento multilateral com os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais** sobre a troca de informações, conforme exigido pela quinta Diretiva Branqueamento de Capitais.

É muito importante que todos os supervisores prudenciais **clarifiquem as modalidades práticas** da incorporação de aspetos relacionados com o combate ao branqueamento de capitais na supervisão prudencial, tendo em conta as orientações da Autoridade Bancária Europeia. No âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, é ainda necessário **clarificar a repartição de tarefas** entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes que o assistem nas suas tarefas prudenciais relativamente a instituições significativas e menos significativas.

3.3. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS A MAIS LONGO PRAZO

As insuficiências do atual sistema só podem ser corrigidas se todas as partes interessadas agirem com celeridade e em estreita concertação. O empenho político de todas as partes e a todos os níveis será essencial para que a estratégia acima delineada seja executada com êxito.

Por conseguinte, a Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a apoiar as ações enunciadas na presente comunicação e a adotar as propostas legislativas relevantes o mais tardar até ao início de 2019, dando assim um passo decisivo no sentido de um sistema mais resiliente.

Embora a supervisão a nível nacional no domínio do branqueamento de capitais continue a ser fundamental para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, é necessário refletir se a situação atual, que autoriza uma transposição heterogénea das regras nos Estados-Membros e reflete as assimetrias na repartição de tarefas e competências, conduz à criação de um sistema coerente e viável de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais na União. Poderão ser exploradas várias opções a nível de potenciais novas reformas. A Comissão refletirá sobre estas questões no contexto do relatório que deve apresentar nos termos do artigo 65.º da quinta Diretiva Branqueamento de Capitais.

Este relatório, que terá em conta a evolução da legislação no Parlamento Europeu e no Conselho relativamente à revisão das Autoridades Europeias de Supervisão, poderá analisar as ações a longo prazo sugeridas no documento de reflexão elaborado pelo grupo de trabalho conjunto. Em especial, deve ponderar-se a transformação da Diretiva Branqueamento de Capitais num regulamento, que poderia criar um quadro regulamentar de combate à luta contra o branqueamento de capitais harmonizado e diretamente aplicável na União. Podem ser ponderadas outras alternativas a fim de assegurar uma supervisão de elevada qualidade e coerente no domínio do combate ao branqueamento de capitais, um intercâmbio de informações sem descontinuidades e uma cooperação otimizada entre todas as autoridades relevantes da União²⁴. Tal poderá implicar atribuir a um organismo da União competências específicas de supervisão em matéria de combate ao branqueamento de capitais.

²⁴ Incluindo no domínio da fiscalidade.