



Bruxelas, 5 de novembro de 2020
(OR. en)

12608/20

EF 273
ECOFIN 993
DROIPEN 91
CRIMORG 85
CT 92
FISC 206
COTER 98
FSC 29

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

n.º doc. ant.: 12249/20

Assunto: Conclusões do Conselho sobre a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

Junto se enviam, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho sobre a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, aprovadas pelo Conselho por procedimento escrito concluído a 5 de novembro de 2020.

CONCLUSÕES DO CONSELHO

sobre a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA:

1. RECORDANDO a Agenda Estratégica da UE para 2019-2024¹ e as conclusões do Conselho Europeu de junho de 2016², e na sequência das conclusões do Conselho de fevereiro de 2016³, outubro de 2016⁴ e junho de 2020⁵, e, em particular, as conclusões dedicadas exclusivamente ao ABC/CFT, adotadas pelo Conselho em dezembro de 2018⁶ e dezembro de 2019⁷ após a mais recente alteração da Diretiva Antibranqueamento de Capitais (DBC), Diretiva (UE) 2018/843,
2. SALIENTANDO o facto de que a prevenção e a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo continuam a ser prioridades cimeiras da União Europeia,
3. RECONHECENDO os recentes progressos alcançados neste domínio, incluindo as recentes alterações ao quadro jurídico e o trabalho realizado no âmbito do Plano de Ação da UE de 2018⁸, e congratulando-se, em particular, com o relatório da Comissão de julho de 2019⁹ sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE,

¹ Agenda Estratégica da UE para 2019-2024 (EUCO 9/19), que preconiza uma melhor cooperação e partilha de informações para lutar contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras.

² Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 (ST 26/16).

³ Conclusões do Conselho sobre a luta contra o financiamento do terrorismo, de 12 de fevereiro de 2016 (ST 6068/16).

⁴ Conclusões do Conselho sobre a Comunicação da Comissão sobre medidas futuras destinadas a reforçar a transparência e a combater a elisão e a evasão fiscais (ST 13139/16).

⁵ Conclusões do Conselho sobre o reforço das investigações financeiras no combate à criminalidade grave e organizada (ST 8927/20).

⁶ Conclusões do Conselho sobre um plano de ação de luta contra o branqueamento de capitais (ST 15164/18).

⁷ Conclusões do Conselho sobre prioridades estratégicas no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (ST 14823/19)

⁸ Conclusões do Conselho sobre um plano de ação de luta contra o branqueamento de capitais (ST 15164/18).

⁹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE (COM (2019) 373 final).

4. RECONHECENDO os esforços dos Estados-Membros para reforçar os seus quadros de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT),
5. CONGRATULANDO-SE com a comunicação da Comissão de 7 de maio de 2020 sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo¹⁰, incluindo um conjunto único de regras da UE em matéria de ABC/CFT e a introdução de uma supervisão ABC/CFT a nível da UE, bem como a criação de um mecanismo de cooperação e apoio para as Unidades de Informação Financeira (UIF). CONGRATULANDO-SE também com a metodologia, publicada no mesmo dia, para identificar os países terceiros de risco elevado, a fim de assegurar a coerência com o processo do GAFI, a total transparência com os Estados-Membros, um maior envolvimento com os países terceiros, bem como a aplicação de uma política em relação a países terceiros,
6. RECONHECENDO os trabalhos em curso, iniciados pela Comissão, no domínio da migração de investimentos – ou seja, no que se refere às políticas nacionais relativas à concessão de autorizações de residência de longa duração e de nacionalidade a cidadãos de países terceiros em troca de investimentos –, com vista a tratar a questão do branqueamento de capitais,
7. RECONHECENDO a importância dos trabalhos em curso nos organismos intergovernamentais, nomeadamente o trabalho do Grupo de Ação Financeira (GAFI), o organismo internacional que define normas no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e da proliferação,
8. RECONHECENDO a importância de manter uma compreensão atualizada dos riscos e ameaças que se colocam à União e o papel da avaliação bienal supranacional dos riscos a este respeito,
9. RECORDANDO os compromissos assumidos no G20, especialmente no que diz respeito à aplicação de princípios de alto nível em matéria de transparência e propriedade efetiva, que continuam a ser uma prioridade fundamental na prevenção e luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo,

¹⁰ Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (ST 7870/20).

O CONSELHO:

10. INSTA todos os Estados-Membros a concluírem rapidamente a transposição de toda a legislação pertinente da União neste domínio, nomeadamente a Diretiva (UE) 2018/843, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 (Quarta Diretiva Antibrandeamento de Capitais), bem como a Diretiva (UE) 2019/1153, e a reforçarem a aplicação e o cumprimento efetivos da respetiva legislação o mais rapidamente possível.
11. CONGRATULA-SE com o compromisso da Comissão de acompanhar continuamente a transposição, bem como a aplicação efetiva das diretivas supramencionadas, e, a este respeito, TOMA NOTA do processo de avaliação em curso relativo ao cumprimento e à aplicação efetiva da Diretiva Antibrandeamento de Capitais, presentemente a ser conduzido pelo Conselho da Europa em nome da Comissão.
12. CONGRATULA-SE com os progressos já alcançados na execução de partes significativas do Plano de Ação do Conselho de 2018 e APELA a todas as partes interessadas para que concluam, o mais rapidamente possível, as ações pendentes nele especificadas.
13. CONGRATULA-SE com o objetivo da Comissão de apresentar propostas legislativas no início de 2021, e SALIENTA O FACTO de que as potenciais reformas deverão ser elaboradas de forma abrangente, com base numa avaliação de impacto exaustiva, tendo em consideração todos os elementos do quadro jurídico, bem como as medidas não legislativas constantes do Plano de Ação do Conselho de 2018, assegurando paralelamente a coerência da legislação com os sistemas constitucionais e jurídicos de todos os Estados-Membros, incluindo os que se baseiam na tradição do direito comum ("*common law*").
14. CONVIDA a Comissão a dar prioridade aos trabalhos sobre o conjunto único de regras da UE e, com base nesse conjunto único de regras, à criação de uma supervisão ABC/CFT a nível da UE e ao mecanismo de coordenação e apoio para as UIF, e CONVIDA-a a apresentar, ao mesmo tempo, uma proposta relativa ao conjunto único de regras e à estrutura e funções de um supervisor ABC/CFT da UE, bem como ao mecanismo de coordenação e apoio para as UIF, a fim de permitir a sua redação em simultâneo, tendo em conta a interligação destes temas.

15. CONGRATULA-SE com o plano da Comissão de transferir partes da Diretiva

Antibrandeamento de Capitais para um regulamento diretamente aplicável, a fim de permitir condições de concorrência equitativas no mercado comum e uma aplicação uniforme das disposições em toda a União, sempre que seja necessário reduzir divergências nacionais na transposição que comprometam a aplicação eficaz do quadro em matéria de ABC/CFT, embora se deva assegurar a manutenção, na generalidade, do elevado nível alcançado pelos Estados-Membros nas suas transposições nacionais.

16. OBSERVA que a clarificação e harmonização do quadro jurídico em matéria de ABC/CFT não tem necessariamente de resultar na imposição de obrigações adicionais às entidades obrigadas.

17. CONVIDA a Comissão a apresentar uma proposta legislativa de regulamento baseada numa avaliação dos riscos e do impacto relevantes, com vista a uma maior harmonização do direito substantivo, tendo em consideração os seguintes domínios: tipos de entidades obrigadas; requisitos de diligência quanto à clientela, incluindo soluções adequadas de diligência à distância, bem como a identificação e verificação eletrónicas; disposições sobre o dever de diligência em relação a pessoas politicamente expostas, nacionais e estrangeiras; conservação de registos; controlos internos; conformidade a nível do grupo; disposições relativas ao recurso a terceiros e à externalização coerentes com a legislação setorial; obrigação de informação, incluindo a declaração de operações suspeitas; disposições sobre a determinação da propriedade efetiva; disposições sobre cooperação e troca de informações; medidas de supervisão e sanções, no respeito das especificidades dos sistemas e estruturas de aplicação nacionais; as respetivas responsabilidades, atribuições gerais e poderes de controlo das autoridades de supervisão a nível europeu e nacional. SALIENTA que estes domínios poderão ter de ser adaptados, se a avaliação de impacto da Comissão identificar outros domínios de harmonização ou, pelo contrário, domínios menos adequados à harmonização.

- a. INSTA a Comissão a alargar a lista de entidades obrigadas para além do atual quadro da UE no que se refere aos fornecedores de serviços de ativos virtuais, em conformidade com a Recomendação 15 do GAFI e RECORDA que o direito da União deve contemplar plenamente os requisitos do GAFI, nomeadamente a aplicação da Recomendação 16 sobre as transferências eletrónicas para fornecedores de serviços de ativos virtuais (a chamada "*travel rule*").
 - b. EXORTA a Comissão a rever os tipos de entidades obrigadas, prestando especial atenção ao risco de BC/FT decorrente de entidades que forneçam, de facto, serviços financeiros, ou partes destes, ou serviços diretamente relacionados, integrados ou baseados em serviços financeiros, tais como serviços e soluções técnicos e financeiros, mas que não tenham sido classificadas como instituições financeiras ao abrigo da legislação em vigor.
 - c. EXORTA a Comissão a incluir todos os requisitos essenciais na sua proposta legislativa, deixando apenas a definição dos elementos para atos delegados, sempre que tal se justifique pela natureza técnica da matéria.
18. EXORTA a Comissão a concentrar os seus trabalhos sobretudo na obtenção de um padrão elevado e uniforme de diligência quanto à clientela, especialmente no que diz respeito à identificação do cliente e à verificação da sua identidade, à natureza e finalidade da relação de negócio, à verificação do beneficiário efetivo do cliente e ao acompanhamento contínuo da relação de negócio. Estas disposições são cruciais, na medida em que impedem a entrada de fundos ilegais no mercado interno através do elo mais fraco de uma cadeia de salvaguardas contra o BC/FT e previnem a concorrência desleal.
19. EXORTA a Comissão, no que diz respeito à identificação dos clientes e em consonância com a abordagem baseada no risco, a considerar a necessidade de definir conjuntos de dados normalizados para a identificação dos clientes, sejam eles pessoas singulares ou coletivas – pelo menos determinando as informações mínimas exigidas, bem como os processos de identificação (à distância) –, e a assegurar uma solução tecnologicamente neutra.

20. CONVIDA a Comissão a alargar o âmbito da utilização de dados dentro dos limites estabelecidos pelas disposições relativas à proteção de dados, procedendo também a uma melhor utilização da digitalização. CONVIDA a Comissão a, mantendo a proibição de alerta ao cliente e fornecendo salvaguardas suficientes para a proteção da informação, ponderar o alargamento das possibilidades de partilha de informação dentro de grupos de empresas, bem como entre outras entidades obrigadas que não pertençam ao mesmo grupo ou ao mesmo setor de modo a permitir um melhor acompanhamento e cumprimento.
21. INSTA a Comissão e o Comité Europeu para a Proteção de Dados a prestarem esclarecimentos sobre a forma de conciliar o quadro ABC/CFT com a legislação aplicável em matéria de proteção de dados, nomeadamente com o Regulamento geral sobre a proteção de dados, a fim de proporcionar maior clareza sobre os dados que podem ser partilhados entre as entidades obrigadas, bem como entre as entidades obrigadas e as autoridades competentes, de assegurar um nível elevado de proteção de dados e de resolver, por exemplo, incoerências entre as disposições relativas à proteção de dados e a proibição de alerta ao cliente. Além disso, deverão ser tidas em conta todas as sinergias possíveis com outros atos legislativos da UE.
22. CONVIDA a Comissão a avaliar a necessidade de alterar outros atos legislativos pertinentes, em particular no domínio do setor financeiro, a fim de assegurar a coerência do quadro jurídico, a reforçar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades, e a apresentar propostas pertinentes neste sentido.

Sobre a criação de uma supervisão ABC/CFT a nível da UE:

23. RECONHECE e APRECIA os conhecimentos especializados das autoridades nacionais de supervisão competentes e as suas atividades de supervisão, que contribuem significativamente para a prevenção e o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na União Europeia.
24. SUBLINHA que o balanço da Comissão salientou que os incidentes em matéria de BC/FT na UE poderiam resultar de falhas organizacionais e de governação das entidades obrigadas, bem como das deficiências em termos organizacionais e de supervisão das autoridades nacionais, e, por conseguinte, RECONHECE o valor acrescentado de um supervisor ABC/CFT da UE.

25. APOIA a intenção da Comissão de apresentar uma proposta relativa a um supervisor da UE com um mandato claro e uma delimitação precisa das respetivas funções e responsabilidades, tendo em conta o princípio da subsidiariedade ao assegurar que o âmbito de atuação do supervisor ABC/CFT da UE se adeque ao seu valor acrescentado em relação aos supervisores ABC/CFT nacionais. AFIRMA que estes últimos continuam a desempenhar um forte papel no sistema de supervisão europeia baseado na estreita cooperação entre a supervisão nacional e da UE.
26. SOLICITA à Comissão que dote o supervisor ABC/CFT da UE de competências determinadas unicamente em função do risco, como segue: a responsabilidade pela supervisão de um determinado número de entidades obrigadas com um elevado risco inerente ao BC/FT e que são selecionadas com base em critérios de risco adequados, conforme especificado em seguida; assim como a autoridade para intervir de forma *ad hoc* e assumir a supervisão exercida por um supervisor nacional em situações claramente definidas e excecionais, com base em critérios objetivos e transparentes, nos casos em que o supervisor nacional seja incapaz de impor o cumprimento ou não consiga assegurar uma supervisão adequada. Além disso, as autoridades nacionais competentes deverão ter o direito de solicitar o apoio ou a intervenção do supervisor da UE para entidades sob a sua supervisão.
27. EXORTA a Comissão a concentrar-se, nesta fase, no seguinte âmbito de supervisão relativamente ao supervisor ABC/CFT da UE: instituições de crédito, instituições de pagamento, agências de câmbio, instituições de moeda eletrónica, prestadores de serviços de ativos virtuais abrangidos pelas recomendações do GAFI, entre outros, com a opção de, no futuro, avaliar o alargamento da supervisão a outras entidades obrigadas de risco, mas tendo igualmente em conta a natureza mais homogénea do setor financeiro e o elevado nível de harmonização no que toca aos requisitos prudenciais em comparação com o setor não financeiro. EXORTA a Comissão a ponderar a atribuição de uma função de coordenação, aconselhamento ou apoio ao supervisor da UE em relação a todos os tipos de entidades obrigadas para auxiliar as autoridades nacionais de supervisão e promover a convergência da supervisão, a fim de aumentar a eficiência da aplicação de medidas ABC/CFT, inclusive no setor não financeiro.

28. EXORTA a Comissão a considerar também um maior reforço do quadro de supervisão da luta contra o branqueamento de capitais no setor não financeiro, tendo presente que o setor não financeiro é composto por um vasto leque de profissões cujo âmbito, requisitos legais profissionais e critérios de licenciamento não estão harmonizados.
29. EXORTA a Comissão a propor uma abordagem faseada no âmbito da supervisão, começando por um grupo relativamente pequeno de entidades obrigadas de alto risco provenientes do setor financeiro no início e aumentando gradualmente o número de entidades obrigadas sob a sua alçada. O objetivo consistiria em assegurar que o supervisor ABC/CFT da UE não fique sobrecarregado e em manter a abordagem baseada nos riscos do quadro ABC/CFT.
30. CONVIDA a Comissão a dotar um eventual supervisor ABC/FCT da UE das seguintes competências, que lhe conferirão o direito de exercer a supervisão direta, conforme referido no ponto 26, em equipas conjuntas de supervisão, se for caso disso. As responsabilidades do supervisor ABC/CFT da UE deverão abarcar o direito de proceder a inspeções gerais – incluindo o pedido de informações, a análise de registos e a realização da supervisão nas instalações e fora delas –, bem como o direito de impor medidas de supervisão e sanções administrativas, respeitando simultaneamente as especificidades dos sistemas e das estruturas de aplicação nacionais, incluindo o direito de mandar um verificador do cumprimento, de exigir a apresentação de relatórios periódicos e de dar instruções diretas no que respeita à diligência reforçada ou a transações de alto risco. Ao mesmo tempo, é necessário assegurar a responsabilização do supervisor ABC/CFT da UE e é necessário prever um processo de fiscalização jurisdicional das suas ações. CONVIDA também a Comissão a atribuir ao supervisor ABC/CFT da UE as competências adequadas para identificar os casos em que é necessário intervir.

31. CONVIDA a Comissão a ponderar os critérios (como indicado infra) para a avaliação dos riscos inerentes a efetuar quando se determina se uma supervisão da UE baseada nos riscos poderá ser realizada de forma mais eficaz do que a nível nacional. Nesta ponderação, importa ter em conta o facto de que os riscos de BC/FT não são proporcionais à dimensão das entidades supervisionadas. Os critérios: o risco decorrente da natureza das atividades da entidade obrigada, em particular a sua base de clientes, produtos, canais de distribuição, exposição geográfica, e tendo em conta os aspetos transfronteiras; riscos emergentes associados à evolução dos métodos de distribuição, especialmente os desafios que a digitalização dos serviços financeiros coloca à ABC/CFT, bem como as consequências se esses riscos se concretizarem. Devido à natureza evolutiva dos riscos, as entidades obrigadas abrangidas pelo supervisor ABC/CFT da UE deverão ser analisadas regularmente ou quando ocorram acontecimentos extraordinários e graves, com o intuito de avaliar também a necessidade de voltar a transferir a supervisão para o nível nacional ou para o nível da UE, tendo em conta o nível de risco correspondente.
32. EXORTA a Comissão a assegurar que o supervisor ABC/CFT da UE, enquanto nova autoridade competente, seja plenamente integrado nas estruturas de cooperação entre todas as instituições pertinentes a nível nacional e da UE, tais como as autoridades nacionais competentes, as UIF e o seu mecanismo de coordenação e apoio, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, outras autoridades públicas relevantes em toda a UE, bem como as instituições da UE, incluindo o BCE como autoridade de supervisão prudencial nos casos pertinentes e outras autoridades e agências, como as Autoridades Europeias de Supervisão (ESA), a Procuradoria Europeia (EPPO) e a Europol. Em especial no que se refere ao fluxo de informação entre as autoridades de supervisão dos países de origem e de acolhimento, o supervisor da UE deverá agir como mediador em caso de conflitos.
33. EXORTA a Comissão a assegurar uma estrutura independente do organismo que ficará incumbido da supervisão ABC/CFT da UE, em conformidade com as conclusões do Conselho de 2019. EXORTA a Comissão a garantir que, em todo o caso, seja criada uma estrutura de governação autónoma para a supervisão ABC/CFT.

34. INSTA a Comissão a assegurar que, caso as funções supramencionadas sejam transferidas para uma nova autoridade, todas as competências relacionadas com a supervisão ABC/CFT a nível da UE serão congregadas nessa autoridade.
35. EXORTA a Comissão a apresentar uma avaliação de impacto exaustiva, com especial destaque para a viabilidade, a eficiência, a eficácia, a subsidiariedade e a proporcionalidade, bem como para as implicações da transferência de funções de supervisão para uma autoridade existente ou para um órgão de supervisão da UE, recém-criado e autónomo, incluindo os aspetos orçamentais, a eficiência em termos de custos e a estreita cooperação com os supervisores ABC/CFT nacionais.

Sobre outros aspetos relativos à cooperação entre as autoridades ABC/CFT:

36. CONVIDA a Comissão a apresentar uma proposta relativa a um mecanismo de coordenação e apoio para as UIF e OBSERVA que a forma desse mecanismo deverá depender das suas funções e basear-se nas atividades realizadas atualmente pela plataforma de UIF da UE, em conformidade com o seu mandato nos termos do artigo 51.º da DABC. Convida a Comissão a disponibilizar pessoal permanente e um orçamento para o futuro mecanismo.
37. EXORTA a Comissão a determinar as características e as competências de tal mecanismo com base nas suas funções essenciais, incluindo, em particular, o seu papel central no reforço e na facilitação da análise conjunta entre UIF, apoiando, em conformidade com o artigo 32.º da DABC, a análise operacional e estratégica das UIF, bem como a identificação dos riscos e fenómenos com relevância para a UE, promovendo o intercâmbio e o reforço de capacidades entre as UIF e melhorando a cooperação com outras autoridades competentes. INSTA a Comissão a assegurar que o mecanismo de coordenação e apoio se baseie numa governação que envolva plenamente as UIF e respeite as principais funções e responsabilidades destas UIF em termos de independência e autonomia operacionais, bem como de segurança e confidencialidade das informações financeiras.

38. REGISTA a decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) que impõe uma proibição às atividades de tratamento de dados pessoais desenvolvidas pela Europol (devido a preocupações relacionadas com pessoas não consideradas suspeitas) para efeitos de administração técnica da rede de unidades de informação financeira (FIU.net) e CONGRATULA-SE com o facto de a Comissão acolher temporariamente a FIU.net. INSTA a Comissão a definir uma solução de longo prazo para a FIU.net, a fim de assegurar uma cooperação eficaz entre as UIF.
39. INSTA a Comissão a conferir ao mecanismo de coordenação e apoio autoridade para fornecer orientações e procedimentos, bem como para adotar formatos e modelos técnicos vinculativos, na medida do necessário, em estreita coordenação com todas as UIF europeias.
40. EXORTA a Comissão a prestar esclarecimentos sobre as disposições adequadas em matéria de proteção de dados, a fim de assegurar um elevado nível de proteção de dados no respetivo intercâmbio entre as UIF da União e as de países terceiros, respeitando as recomendações do GAFI e os princípios do Grupo Egmont.
41. INSTA a Comissão, no contexto de estreita cooperação no âmbito do GAFI, a destacar a natureza supranacional do quadro jurídico da União Europeia em matéria de ABC/CFT, respeitando simultaneamente a participação individual dos Estados-Membros da UE e o papel das suas delegações no GAFI. INSTA a Comissão a conduzir o processo de avaliação das jurisdições de risco elevado de uma forma que garanta a elevada qualidade, a transparência e o direito de audição, tendo em conta as vertentes de trabalho do GAFI e evitando a duplicação de processos.
42. CONGRATULA-SE com a intenção da Comissão de fornecer orientações atempadas, à luz dos esforços de reforma em curso nos Estados-Membros e, em especial, no que diz respeito à aplicação específica das regras de proteção de dados e à sua integração no quadro ABC/CFT, em relação ao intercâmbio de informações e à partilha de dados no âmbito de parcerias público-privadas criadas entre as entidades obrigadas, as autoridades nacionais de supervisão e os serviços de aplicação da lei, assim como as UIF de alguns Estados-Membros.