

Relatório Especial

## Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-XI
<b>Introdução</b>	01-15
<b>O que é o branqueamento de capitais?</b>	01-02
<b>Políticas públicas de combate ao branqueamento de capitais</b>	03-06
<b>Responsabilidades da UE e dos Estados-Membros</b>	07-12
<b>Ponto da situação das políticas</b>	13-15
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	16-19
<b>Observações</b>	20-111
<b>A lista da UE de países terceiros de risco não está ajustada às potenciais ameaças para a União</b>	20-37
O método de recolha de contributos adotado pela Comissão para gerar uma lista de países terceiros era eficiente, mas foi prejudicado pela falta de cooperação oportuna do SEAE	22-30
As avaliações da Comissão são completas, mas basearam-se, em grande medida, nos relatórios do GAFI	31-33
A primeira tentativa de uma lista autónoma da UE de países terceiros falhou, pelo que a lista atual da UE não vai além da lista do GAFI	34-37
<b>A análise de risco da Comissão para o mercado interno da UE carece de incidência geográfica, definição de prioridades e dados</b>	38-49
A metodologia da Comissão não hierarquiza os setores com base no risco, não possui incidência geográfica e não apresenta as mudanças ao longo do tempo	40-47
A Comissão não comunicou informações sobre as estatísticas de BC/FT	48-49
<b>A transposição da legislação da UE em matéria de ABC/CFT é complexa e desigual e a avaliação por parte da Comissão é lenta</b>	50-66
A Comissão tomou medidas úteis para incentivar a transposição	53-54
O recurso da Comissão a um contratante apresentava lacunas	55-59
Muitos Estados-Membros não cooperaram plenamente com a Comissão	60-62
Os recursos da Comissão para a gestão do processo eram insuficientes	63-66

<b>A Comissão e a EBA não utilizaram eficazmente os seus poderes em caso de "violação da legislação da União"</b>	<b>67-86</b>
A Comissão lidou com os pedidos relativos a VLU de forma pouco metódica	71-73
Houve atrasos excessivos na ação da EBA perante alegações de VLU	74-76
A tomada de decisões a alto nível da EBA foi influenciada por interesses nacionais	77-82
A partilha de informações entre a Comissão e a EBA não foi formalizada	83-86
<b>O BCE começou a integrar os riscos de BC/FT na supervisão prudencial, mas, apesar das melhorias, a partilha de informações não é inteiramente eficiente</b>	<b>87-111</b>
Apesar das melhorias, a partilha de informações entre os supervisores nacionais e o BCE não é inteiramente eficiente	94-104
Os supervisores nacionais utilizam diferentes metodologias, e as orientações da EBA sobre as avaliações de supervisão não são suficientemente específicas	105-111
<b>Conclusões e recomendações</b>	<b>112-123</b>

## **Anexos**

**Anexo I – Quadro jurídico da UE**

**Anexo II – Comparação entre a quarta Diretiva ABC e a quinta Diretiva ABC**

**Anexo III – Diferentes processos de elaboração de listas da UE**

**Anexo IV – A UE e os EUA**

**Anexo V – Etapas do processo relativo a VLU**

**Anexo VI – Controlos da transposição**

**Anexo VII – Tipos de intercâmbios de informações no BCE**

## **Siglas e acrónimos**

## **Glossário**

**Respostas da Comissão e do SEAE**

**Respostas do BCE**

**Respostas da EBA**

**Equipa de auditoria**

**Cronologia**

## Síntese

**I** O branqueamento de capitais é a prática de "legitimar" os produtos do crime introduzindo-os na economia regular para disfarçar a sua origem ilegal. Na Europa, a Europol estima que o valor das operações suspeitas se situe nas centenas de milhares de milhões de euros – o equivalente a 1,3% do produto interno bruto (PIB) da UE. A nível internacional, estima-se que representem 3% do PIB mundial.

**II** A UE adotou a sua primeira diretiva relativa ao branqueamento de capitais em 1991, atualizando-a recentemente, em 2018, para combater ameaças para o mercado interno decorrentes do branqueamento de capitais e, subsequentemente, prevenir o financiamento do terrorismo. Para produzir efeitos, a diretiva relativa ao branqueamento de capitais tem de ser aplicada a nível nacional.

**III** Vários organismos da UE também intervêm neste domínio. A Comissão desenvolve políticas, acompanha a sua transposição e executa análises de risco. A Autoridade Bancária Europeia (EBA) executa análises, investiga violações da legislação da União e estabelece normas pormenorizadas para utilização pelos supervisores e pelo setor. Em 2020, o mandato jurídico e os poderes da EBA relativamente ao antibranqueamento de capitais e ao combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) foram substancialmente alargados. O Banco Central Europeu (BCE) tem em conta o risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (BC/FT) na supervisão prudencial dos bancos na área do euro e, desde 2019, partilha informações pertinentes e necessárias em matéria ABC/CFT com os supervisores nacionais.

**IV** Tendo em conta a importância da política da UE neste domínio e a atual inclinação reformista, o Tribunal decidiu auditar aspetos da eficiência e eficácia desta política. O presente relatório pretende informar as partes interessadas e formular recomendações para apoiar a elaboração de políticas e a sua aplicação. O Tribunal examinou as ações da UE neste domínio, concentrando-se no setor bancário e analisando se a ação da UE é corretamente executada.

**V** Globalmente, o Tribunal observou uma fragmentação institucional e uma coordenação deficiente a nível da UE no que diz respeito a ações para prevenir o BC/FT e responder aos riscos assinalados. Na prática, a supervisão ABC/CFT ainda ocorre a nível nacional, sendo o quadro de controlo da UE insuficiente para garantir condições equitativas.

**VI** A Comissão é obrigada a publicar uma lista de países não pertencentes à UE ("países terceiros") que constituem uma ameaça para o mercado interno em termos de branqueamento de capitais. O Tribunal observou lacunas em relação à comunicação com os países terceiros da lista, bem como falta de cooperação por parte do Serviço Europeu para a Ação Externa. Além disso, até à data, a UE não adotou uma lista autónoma de países terceiros de risco elevado. A Comissão também realiza, de dois em dois anos, uma avaliação dos riscos para o mercado interno. Esta avaliação não indica alterações ao longo do tempo, carece de incidência geográfica e não hierarquiza eficazmente os riscos.

**VII** O Tribunal constatou que a Comissão tardou em avaliar a transposição das diretivas pelos Estados-Membros devido à má qualidade da comunicação por parte destes e à escassez de recursos da Comissão. O pessoal da Autoridade Bancária Europeia realizou investigações exaustivas sobre potenciais violações da legislação da União, mas o Tribunal encontrou provas de pressão sobre o seu Conselho de Supervisores (CS), que participava num processo de deliberação. O Tribunal constatou também que o Banco Central Europeu começou a partilhar adequadamente informações com os supervisores ABC/CFT nacionais, embora alguns processos de tomada de decisão tenham sido lentos. A qualidade dos materiais partilhados pelos supervisores também variou consideravelmente, devido às práticas nacionais, estando a EBA a trabalhar na disponibilização de orientações atualizadas.

**VIII** O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- 1) hierarquizar mais claramente os riscos de BC/FT e colaborar com o Serviço Europeu para a Ação Externa no que respeita aos países terceiros da lista;
- 2) utilizar, sempre que possível, regulamentos em vez de diretivas;
- 3) instituir um quadro para pedidos relativos a violações da legislação da União.

**IX** O Tribunal recomenda que a Autoridade Bancária Europeia deve:

- 1) introduzir regras que impeçam outros membros do Conselho de Supervisores de procurarem influenciar os membros do painel durante as suas deliberações;
- 2) disponibilizar orientações que facilitem intercâmbios de informações harmonizados entre os supervisores a nível nacional e da UE.

**X** O Tribunal recomenda que o Banco Central Europeu deve:

- 1) introduzir processos internos de tomada de decisões mais eficientes;
- 2) efetuar alterações nas suas práticas de supervisão assim que sejam emitidas orientações pela Autoridade Bancária Europeia.

**XI** A próxima reforma legislativa constitui uma oportunidade para que a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho deem resposta às insuficiências assinaladas e corrijam a fragmentação do quadro da UE em matéria de ABC/CFT.

# Introdução

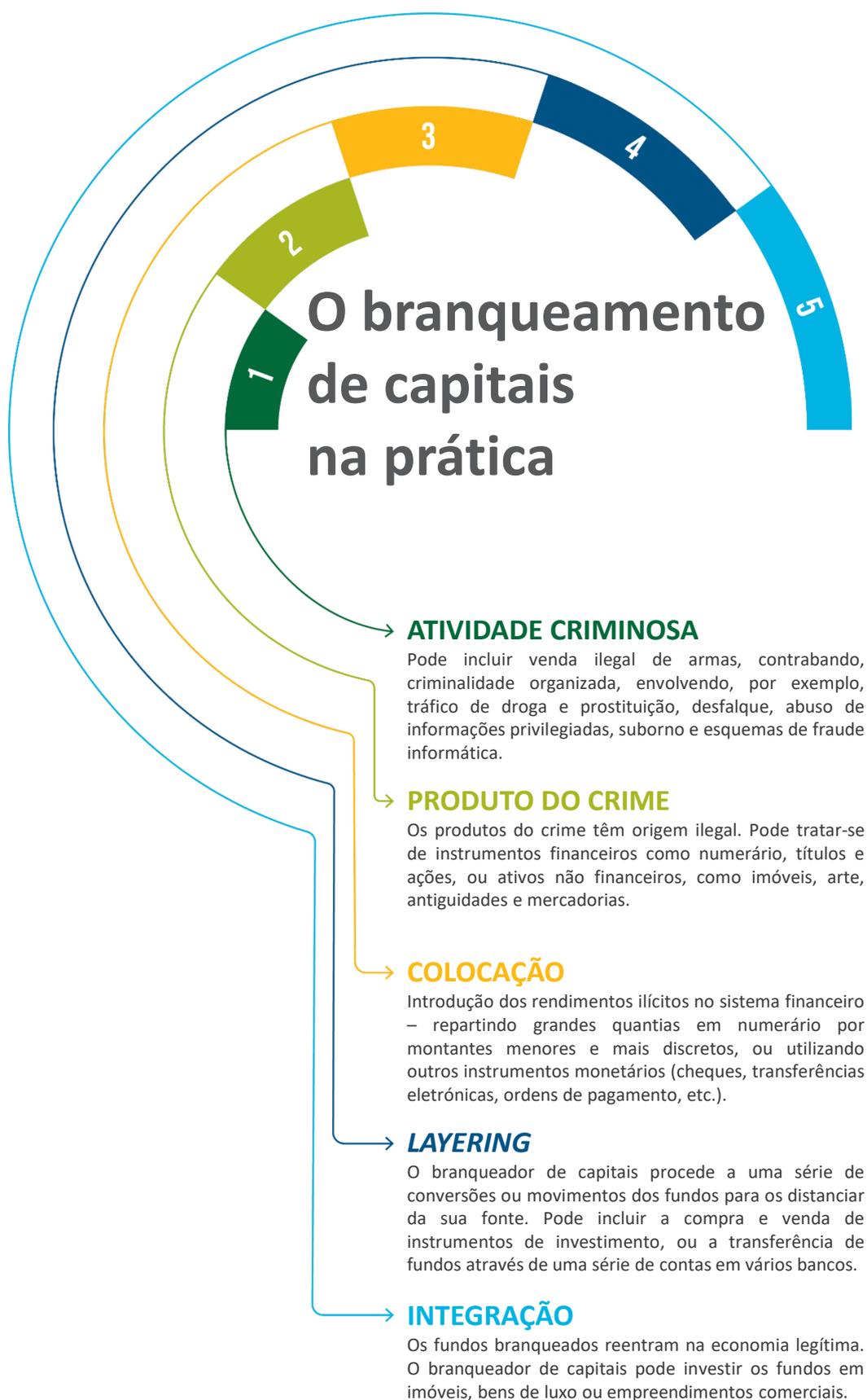
## O que é o branqueamento de capitais?

**01** O branqueamento de capitais pode ocorrer em qualquer setor da economia, desde o jogo a dinheiro à transação de mercadorias e à aquisição de imóveis. Contudo, em geral, os branqueadores de capitais necessitam de utilizar o sistema bancário em algum momento, nomeadamente quando convertem e movimentam os produtos do crime (processo designado por "*layering*"). A [figura 1](#) apresenta mais pormenores sobre o funcionamento do branqueamento de capitais. Com efeito, os números mais recentes do Eurostat<sup>1</sup> mostram que, em mais de metade dos Estados-Membros da UE, uma percentagem superior a 75% das operações suspeitas comunicadas provém de instituições de crédito. Por conseguinte, as medidas preventivas no setor bancário podem constituir um instrumento eficaz para quebrar o ciclo do branqueamento de capitais.

---

<sup>1</sup> Ver Eurostat, "[Money laundering in Europe](#)" (2013).

**Figura 1 – Como se processa o branqueamento de capitais**



Fonte: TCE, com base nas definições do Grupo de Ação Financeira (GAFI) intergovernamental.

**02** Uma outra ameaça relacionada com o branqueamento de capitais é o financiamento do terrorismo (ver **caixa 1**). As políticas destinadas a combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (BC/FT) estão ligadas entre si e são geralmente tratadas através dos mesmos instrumentos, referidos sob a designação de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT).

### Caixa 1

#### O que é o financiamento do terrorismo?

O financiamento do terrorismo implica o fornecimento de fundos a organizações terroristas, muitas vezes com uma dimensão transfronteiriça. Em certo sentido, o financiamento do terrorismo é o inverso do branqueamento de capitais, já que, frequentemente, pequenas quantias de produtos legais são agregadas e aplicadas em atividades terroristas. Uma vez que estas duas atividades implicam fluxos financeiros ilegais, em geral utilizam-se os mesmos instrumentos políticos para lhes dar resposta.

## Políticas públicas de combate ao branqueamento de capitais

**03** Existem políticas nacionais destinadas a prevenir e punir o branqueamento de capitais desde a década de 1970. A nível mundial, o principal organismo neste domínio é o Grupo de Ação Financeira (GAFI) intergovernamental, criado pelo G7 em 1989 e sediado em Paris. Os 39 membros do GAFI incluem os Estados Unidos, a Rússia e a China, bem como a Comissão Europeia e 14 Estados-Membros da UE.

**04** O GAFI estabelece normas e promove uma ação eficaz de luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. As suas orientações abrangem atualmente medidas preventivas para instituições financeiras, bem como os poderes recomendados dos reguladores, dos supervisores e dos organismos responsáveis pela aplicação da lei. O GAFI disponibiliza os "relatórios de avaliação mútua" (RAM), um sistema que assenta em avaliações pelos pares realizadas periodicamente, entre os seus membros, com vista a avaliar a qualidade da aplicação das suas normas e recomendações. A UE não se concentra no exame pelos pares da execução a nível nacional tanto quanto a abordagem do GAFI.

**05** Em 1991, com base nas normas do GAFI, a UE adotou uma diretiva relativa ao branqueamento de capitais (Diretiva ABC) para evitar que os criminosos tirassem partido da livre circulação de capitais no mercado interno e harmonizar os esforços dos Estados-Membros no combate ao branqueamento de capitais. Desde então, a UE atualizou a Diretiva ABC quatro vezes, de acordo com a evolução das normas do GAFI. Houve um endurecimento das regras a cada atualização, com o objetivo de refletir o reconhecimento crescente, a nível mundial, dos efeitos nocivos do branqueamento de capitais e das novas técnicas utilizadas pelos branqueadores de capitais, reforçando simultaneamente o quadro jurídico através de outra legislação em matéria penal. O [anexo I](#) apresenta mais pormenores sobre o quadro jurídico.

**06** A ação penal e a aplicação da lei relativamente a infrações ligadas ao branqueamento de capitais na UE ficam ao critério dos Estados-Membros, que aplicam normas em matéria de ação penal e sanções penais variáveis. Entre os outros países do GAFI, os Estados Unidos seguem geralmente um regime mais punitivo na aplicação das regras e sanções em matéria de branqueamento de capitais, tendo sido impostas, nos últimos anos, grandes coimas e outras sanções a bancos da UE que operam nos EUA. O [anexo IV](#) apresenta mais pormenores.

## Responsabilidades da UE e dos Estados-Membros

**07** Até à data, o quadro da UE relativo a ABC/CFT baseou-se principalmente em diretivas, ao abrigo do artigo 114<sup>o</sup> do TFUE. Esta situação contrasta com outros domínios da legislação respeitante a serviços financeiros, em que se tornou mais comum uma abordagem híbrida baseada em regulamentos e diretivas. Por conseguinte, em matéria de ABC/CFT, os organismos da UE asseguram a elaboração de políticas, orientações e controlo, mas a legislação é aplicada nos Estados-Membros. Não existe um supervisor único neste domínio a nível da UE. Cabe aos organismos responsáveis pela supervisão ABC/CFT designados a nível nacional assegurar que as instituições financeiras e outras instituições abrangidas pelas regras ABC/CFT cumprem as suas obrigações, assim como tomar medidas corretivas se tal não acontecer, incluindo a imposição de sanções financeiras e restrições ao exercício da atividade. As instituições financeiras são igualmente obrigadas a comunicar atividades suspeitas às unidades de informação financeira (UIF) do respetivo Estado-Membro (ver também [figura 2](#)).

**08** Ao contrário dos Estados Unidos, a UE não possui um supervisor único em matéria de branqueamento de capitais para qualquer setor. Cada Estado-Membro dispõe de um ou mais supervisores competentes para supervisionar os bancos, além de outras "entidades obrigadas". Os organismos da UE têm poderes diretos limitados. O comportamento dos supervisores é muito divergente e pode, por conseguinte, conduzir a uma desigualdade de tratamento entre Estados-Membros<sup>2</sup>. Nos Estados Unidos, a Rede de Combate ao Crime Financeiro (FinCEN) é o principal organismo regulador em matéria de ABC/CFT e realiza o acompanhamento de bancos, instituições financeiras e pessoas singulares. As ações da FinCEN têm um alcance mundial, uma vez que esta rede tem o poder de proibir bancos fora dos EUA de terem relações bancárias correspondentes com os bancos dos EUA, se tiver motivos razoáveis para concluir que um banco suscita grandes preocupações em termos de branqueamento de capitais<sup>3</sup>.

**09** A Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (DG FISMA)<sup>4</sup> da Comissão coordena as políticas da UE relativas a antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo. A Comissão é responsável por salientar os riscos para o sistema financeiro da UE e formular recomendações adequadas para as partes interessadas pertinentes. Cabe-lhe também elaborar políticas e assegurar que a legislação da UE é transposta e aplicada nos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão tem um papel fundamental a desempenhar no apoio à criação de um quadro robusto em matéria de ABC/CFT na UE. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Europol também contribuem para a elaboração de informações pertinentes sobre BC/FT, para utilização pela Comissão.

---

<sup>2</sup> A EBA concluiu recentemente que é provável que a mesma infração, cometida pela mesma instituição financeira, conduza à imposição de sanções e medidas diferentes consoante a autoridade responsável pelas medidas coercivas, ou resulte mesmo na ausência de sanções ou medidas. "[EBA Report on European Commission's call for advice on the future EU legal framework on AML/CFT](#)", setembro de 2020, nº 88, p. 23.

<sup>3</sup> Esta situação pode provocar a insolvência de um banco.

<sup>4</sup> Em janeiro de 2020, a DG FISMA assumiu a responsabilidade em matéria de ABC/CFT, antes a cargo da Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores (DG JUST) da Comissão.

**10** Desde 2020, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) é responsável por liderar, coordenar e acompanhar o combate do setor financeiro da UE ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Antes dessa data, o seu trabalho abrangia apenas o setor bancário e incluía a elaboração de instrumentos regulamentares, como orientações, pareceres sobre os riscos em termos de ABC/CFT e relatórios. A EBA tem também poderes para investigar suspeitas de violações da legislação da União por supervisores nacionais neste domínio, mas não tem poderes de supervisão ou de garantia de aplicação da lei.

**11** O Banco Central Europeu (BCE) é responsável pela supervisão prudencial de grandes bancos na área do euro. As implicações prudenciais dos riscos de BC/FT tornaram-se um tema de interesse crescente para o BCE, uma vez que estes riscos podem criar desafios no plano da supervisão e fazer perigar a reputação do setor no seu conjunto. Desde 2019, o BCE começou a integrar considerações em matéria de ABC/CFT na sua supervisão prudencial, que é assegurada através do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP). Com o apoio da EBA e das outras Autoridades Europeias de Supervisão (AES), assinou acordos de intercâmbio de informações com cerca de 50 supervisores ABC/CFT, e os supervisores do BCE avaliam a informação, incorporam-na no seu trabalho de supervisão prudencial e, se necessário, tomam as medidas prudenciais adequadas.

**12** A Europol apoia os Estados-Membros no combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. A [figura 2](#) apresenta os principais intervenientes da UE.

## Figura 2 – Principais intervenientes institucionais na UE no domínio do ABC/CFT

### Nível da UE

#### Comissão

Responsável pela elaboração de políticas a nível da UE de combate ao branqueamento de capitais, por definir prioridades e realizar avaliações dos riscos e pela sua aplicação em todas as políticas da UE.

#### EBA

Responsável pela elaboração de normas técnicas e orientações. Tem também poderes para investigar violações da legislação da União. Desde 2020, o seu mandato em matéria de ABC/CFT abrange todas as instituições financeiras, mas a EBA continua a ser a única das três AES com responsabilidades pelo setor bancário.

#### BCE

O Banco Central Europeu (BCE) é responsável pela supervisão prudencial de grandes bancos na área do euro. No exercício das suas atribuições em matéria de supervisão prudencial, atua em resposta a preocupações com o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo que possam ter impacto na segurança e solidez de um banco.

#### Europol

A Europol é a agência da UE responsável pela aplicação da lei que, nomeadamente, apoia os Estados-Membros no combate ao branqueamento de capitais e ao terrorismo. Partilha informações comunicadas sobre operações suspeitas através de uma plataforma informática chamada FIU.net.

### Nível dos Estados-Membros

#### Supervisores ABC

Um supervisor ABC é a autoridade pública de um Estado-Membro responsável pela supervisão do regime ABC/CFT e pelo exame do cumprimento do regime ABC/CFT da jurisdição pelas entidades obrigadas; alguns podem impor coimas por incumprimento ou propor esta medida a outra autoridade. Existe frequentemente mais do que um supervisor ABC/CFT por Estado-Membro.

#### Unidades de informação financeira

As unidades de informação financeira (UIF) são as autoridades dos Estados-Membros responsáveis por recolher e analisar as comunicações de transações suspeitas apresentadas pelas entidades obrigadas e por divulgar os resultados da sua análise junto das autoridades de ABC nacionais e de outras UIF na UE ou em países terceiros.

Fonte: TCE.

## Ponto da situação das políticas

**13** Um dos principais aspetos do debate político em curso sobre a arquitetura da UE em matéria de ABC/CFT é a falta de uma supervisão central da União neste domínio e as consequentes condições de concorrência desiguais<sup>5</sup>.

**14** Em maio de 2020, a Comissão adotou um plano de ação em matéria de ABC/CFT sob a forma de uma comunicação que incluía vários pilares<sup>6</sup>, juntamente com a publicação da metodologia revista relativa à identificação de países terceiros de risco elevado. A Comissão proporá a criação de um conjunto único de regras e de um organismo único de supervisão ABC/CFT. Posteriormente, este documento recebeu o amplo apoio do Parlamento Europeu<sup>7</sup>.

**15** Em novembro de 2020, o Conselho publicou conclusões<sup>8</sup> em que apoiava globalmente estes objetivos políticos. A publicação, pela Comissão, das propostas legislativas que incluirão os pilares referidos no ponto anterior está prevista para meados de 2021.

---

<sup>5</sup> Esta situação foi salientada pelo Basel Institute of Governance no documento "*Basel AML Index: Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world*", edição de 2020, p. 4, em que se afirma que este fraco desempenho é coerente com as infrações de disposições relativas a ABC em bancos europeus durante os últimos anos, que suscitaram grandes preocupações com a qualidade da supervisão bancária e não bancária em matéria de ABC/CFT.

<sup>6</sup> Comissão Europeia, "*Plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo*", maio de 2020.

<sup>7</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre uma política global da União em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo – o plano de ação da Comissão e outros desenvolvimentos recentes, julho de 2020.

<sup>8</sup> *Conclusões do Conselho sobre a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo*, novembro de 2020.

## Âmbito e método da auditoria

**16** Tendo em conta a importância da política em matéria de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) na UE, os recentes casos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (BC/FT) no setor bancário, alvo de grande destaque, e a atual inclinação reformista, o Tribunal decidiu auditar aspetos da eficiência e eficácia desta política. O presente relatório pretende informar as partes interessadas e formular recomendações para apoiar a elaboração das políticas e a sua aplicação futura.

**17** A principal questão de auditoria consistia em saber se a ação da UE na luta contra o branqueamento de capitais no setor bancário é corretamente executada. Embora a auditoria se concentre no setor bancário, as suas conclusões podem ser pertinentes para a política relativa a BC/FT noutros setores. O Tribunal deixou as unidades de informação financeira (UIF) fora do âmbito da presente auditoria. As subquestões são:

- o A UE elabora uma lista de países terceiros que identifica ameaças específicas para a União?
- o A Comissão avaliou adequadamente os riscos de branqueamento de capitais que afetam o mercado interno?
- o A Comissão avaliou adequadamente a transposição da legislação da UE para a legislação nacional?
- o A Comissão e a EBA tomaram medidas atempadas e eficazes em resposta a potenciais violações da legislação da União em matéria de ABC/CFT?
- o O BCE integrou de forma eficiente os riscos de BC/FT na sua supervisão prudencial dos bancos e partilhou eficientemente informações com os supervisores nacionais?

**18** As entidades auditadas foram a Comissão (principalmente a DG FISMA), a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e o Banco Central Europeu (BCE). O Tribunal apurou também as suas constatações junto do SEAE. Além disso, realizou um inquérito eletrónico entre os 27 países membros do Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (EGMLTF). O inquérito abordou aspetos da execução das políticas de BC/FT a nível nacional, tais como a avaliação dos riscos e a transposição. O Tribunal recebeu respostas de 20 países. O presente relatório inclui várias referências ao inquérito. O Tribunal realizou igualmente entrevistas com autoridades públicas envolvidas na política e supervisão em matéria de ABC/CFT em quatro Estados-Membros, selecionadas para representar uma série de dimensões, localizações e riscos de BC/FT enfrentados. Em diversas secções, realizou um trabalho de pormenor recorrendo a uma amostra de Estados-Membros ou de bancos, sendo os critérios de seleção explicados nas secções em questão. O Tribunal debateu as suas observações preliminares com um painel de peritos.

**19** Os critérios de auditoria são retirados das normas internacionais definidas pelo GAFI<sup>9</sup> e pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária<sup>10</sup>. O quadro jurídico (Diretiva ABC, Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP V), Regulamento MUS e Regulamento EBA) e as orientações pertinentes emitidas pela EBA também foram utilizados. No que diz respeito à atividade da EBA, o Tribunal realizou, quando aplicável, uma avaliação comparativa em relação aos seus regulamentos internos específicos. No que se refere à transposição, o Tribunal consultou as orientações para legislar melhor da própria Comissão. Na análise da avaliação dos riscos realizada pela Comissão, o Tribunal aplicou as normas pertinentes para essa avaliação.

---

<sup>9</sup> *FATF Recommendations 2012*, conforme a alteração de junho de 2019.

<sup>10</sup> Comité de Basileia de Supervisão Bancária, *Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision* e *Core Principles for Effective Banking Supervision*.

## Observações

### A lista da UE de países terceiros de risco não está ajustada às potenciais ameaças para a União

**20** A Comissão tem a obrigação jurídica de identificar países não pertencentes à UE cujos regimes nacionais de ABC/CFT apresentem deficiências estratégicas suscetíveis de colocar em risco o sistema financeiro da União<sup>11</sup>. A Comissão adota a lista de países terceiros de risco elevado através de um "ato delegado"<sup>12</sup>. Quando a Comissão identifica estes países terceiros<sup>13</sup>, as entidades obrigadas (incluindo os bancos) da UE são imediatamente forçados a aplicar medidas muito mais estritas (mais concretamente, uma diligência reforçada) quando se trate de pessoas e empresas dos países incluídos na lista. O objetivo é proteger o bom funcionamento do mercado interno e limitar o fluxo de capitais branqueados para a UE. A UE tem de considerar mais de 200 países e territórios. A colocação de um país na lista pode resultar em atrasos e custos nas atividades das empresas e dos cidadãos da UE que pretendem fazer negócios com estes países e vice-versa. Pode também conduzir à redução de riscos, ou seja, situações em que as empresas se retiram estrategicamente de determinados segmentos de mercado devido aos encargos regulamentares.

**21** O Tribunal avaliou se o processo da Comissão para gerar uma lista de países terceiros é eficiente e eficaz, tendo como referência as normas pertinentes.

---

<sup>11</sup> Nos termos das Diretivas UE 2015/849 ("quarta Diretiva ABC") e 2018/843 ("quinta Diretiva ABC"), artigo 9º.

<sup>12</sup> Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [artigo 290º](#).

<sup>13</sup> O termo "país terceiro" refere-se a jurisdições (países e territórios) fora da UE.

## O método de recolha de contributos adotado pela Comissão para gerar uma lista de países terceiros era eficiente, mas foi prejudicado pela falta de cooperação oportuna do SEAE

**22** A Diretiva ABC obriga a Comissão a ter em conta fontes de informação fiáveis e atualizadas durante as suas avaliações, incluindo os regimes de ABC/CFT dos países terceiros. Como primeiro passo, em julho de 2018, a Comissão adotou e publicou um documento de trabalho dos serviços da Comissão que representava o procedimento operacional para identificar jurisdições de países terceiros<sup>14</sup> ("metodologia de 2018").

**23** Esta metodologia baseia-se nos requisitos da Diretiva ABC, bem como nas normas, na metodologia e nas boas práticas do GAFI. Além disso, considera o procedimento de elaboração de listas do GAFI como base de referência para a política da UE relativamente a países terceiros e acrescenta informações específicas por país recolhidas pela Europol e pelo SEAE. O ponto de partida é o mais recente relatório de avaliação mútua (RAM) elaborado pelo GAFI ou pelo organismo regional competente. A metodologia da Comissão é algo diferente da adotada nos EUA, que permite diferentes níveis de risco de países terceiros e se baseia mais em sanções.

**24** A Comissão dispõe de outros processos de elaboração de listas que na prática combatem as ameaças de BC/FT de fora da UE, mais concretamente a lista de jurisdições fiscais não cooperantes para efeitos fiscais, bem como a lista de medidas restritivas (sanções). Estas listas são comparadas no *anexo III*. As listas de jurisdições fiscais e de sanções são concebidas para incentivar a mudança fora da UE, enquanto a lista de países terceiros para efeitos de ABC/CFT tem um caráter essencialmente defensivo. Além disso, ambas as listas resultam de decisões do Conselho.

**25** A metodologia (ver ponto **22**) também obriga a Comissão a recolher informações da Europol e do SEAE devido ao seu conhecimento especializado pertinente, incluindo, no caso do SEAE, informações específicas sobre o risco de BC/FT em países terceiros. Durante o exercício de determinação do âmbito e das prioridades, a Comissão solicitou formalmente à Europol e ao SEAE informações relacionadas com a identificação dos países terceiros.

**26** O *quadro 1* ilustra o calendário seguido pela Comissão para gerar e atualizar a lista de países terceiros.

---

<sup>14</sup> Comissão, "*Methodology for identifying high risk third countries under Directive (EU) 2015/849*".

### Quadro 1 – Passos para gerar a lista de países terceiros

Data	Atividade
14 de julho de 2016	Primeiro ato delegado com base na quarta Diretiva ABC, que replica, em grande medida, a lista do GAFI (atualizado várias vezes para refletir posteriores listas do GAFI)
22 de junho de 2018	Metodologia da Comissão para um ato delegado ao abrigo da quinta Diretiva ABC ("metodologia de 2018")
Março – Setembro de 2018	Exercício de determinação do âmbito pela Comissão e fase de autoanálise (incluindo Europol e SEAE)
Setembro de 2018 – Janeiro de 2019	Trabalho da Comissão com os Estados-Membros relativo aos projetos de dossiês nacionais e ao projeto de ato delegado
13 de fevereiro de 2019	Adoção pela Comissão do ato delegado com base na metodologia de 2018
7 de março de 2019	Rejeição do ato delegado pelo Conselho (ver ponto 34)
7 de maio de 2020	Adoção do ato delegado atualizado para maior alinhamento com as listas do GAFI
7 de maio de 2020	Adoção da metodologia revista para utilização a partir de 7 de maio ("metodologia de 2020")

Fonte: TCE.

**27** A Europol forneceu à Comissão, de forma atempada e coerente, informações para os exercícios de determinação do âmbito e das prioridades. Inicialmente, o SEAE não forneceu nenhuma das informações solicitadas por escrito pela Comissão, dando o seu contributo para o processo apenas mais tarde. A falta de informações específicas por país no momento em que foram inicialmente solicitadas reduziu a eficiência do processo.

**28** Verificaram-se também questões relacionadas com a interação com países terceiros. A metodologia obrigava a Comissão e o SEAE a interagirem de uma forma coordenada e a assegurarem que o país terceiro em causa fosse atualizado, integralmente e em tempo útil, sobre a adoção do ato delegado. O Tribunal não encontrou provas de que isto tenha ocorrido de forma exaustiva.

**29** A Comissão adota a lista de países terceiros de risco elevado através de um "ato delegado". Por conseguinte, é obrigada a consultar grupos de peritos, compostos por representantes dos Estados-Membros, antes da adoção.

**30** A Comissão comunicou com o Conselho através do EGMLTF e solicitou contributos para a elaboração dos perfis de risco dos países, as avaliações em matéria de ABC/CFT e o projeto de ato delegado. Durante a consulta relativa à elaboração dos perfis de risco dos países e às avaliações em matéria de ABC/CFT ("fichas dos países") em novembro de 2018 (ver [quadro 1](#)), quase metade dos Estados-Membros apresentaram contributos pertinentes à Comissão.

### **As avaliações da Comissão são completas, mas basearam-se, em grande medida, nos relatórios do GAFI**

**31** A metodologia obriga a Comissão a elaborar perfis nacionais para cada país avaliado, descrevendo ameaças e riscos, e, com base na análise de oito elementos fundamentais, a realizar uma avaliação global do nível das deficiências do país terceiro em causa.

**32** Com base na sua análise de uma amostra de dez países, o Tribunal conclui que a Comissão conseguiu recolher informações de forma eficaz sobre os riscos dos países terceiros e compilá-las em perfis nacionais individuais que utilizou nas suas avaliações. Em geral, na maioria dos casos os perfis nacionais incluíam informações completas e pertinentes, compiladas a partir de fontes de informação internas ou disponíveis ao público. Contudo, baseavam-se, em grande medida, em RAM elaborados com recurso à metodologia do GAFI, alguns dos quais publicados há uma década.

**33** A metodologia da Comissão não utiliza quaisquer ponderações ou critérios de notação atribuídos a cada elemento constitutivo e/ou a atribuição de uma classificação, sendo a escolha das jurisdições baseada, em última análise, no critério dos peritos. Contudo, na sua amostra, o Tribunal não identificou qualquer incoerência entre jurisdições selecionadas ou não pela Comissão.

## A primeira tentativa de uma lista autónoma da UE de países terceiros falhou, pelo que a lista atual da UE não vai além da lista do GAFI

**34** A Comissão adotou o ato delegado em 13 de fevereiro de 2019, identificando 23 países terceiros de risco elevado (ver [quadro 1](#)). O ato delegado apenas entraria em vigor se o Parlamento Europeu e o Conselho, no prazo de um mês após a notificação do ato, não formulassem objeções. Em 7 de março de 2019, o Conselho decidiu por unanimidade rejeitar o projeto de lista apresentado pela Comissão. Muitos Estados-Membros manifestaram preocupação com o facto de o seu processo de consulta ter sido apressado. O Parlamento, pelo contrário, aprovou o ato delegado na sua resolução de 14 de março de 2019.

**35** Após a rejeição do Conselho, a Comissão propôs um novo ato delegado, em maio de 2020 (ver [quadro 1](#)). Para o efeito, procedeu a um alinhamento com o processo do GAFI, considerando apenas os países incluídos e retirados da lista pelo GAFI. Esta lista tinha um âmbito mais limitado. Não foi rejeitada pelo Parlamento nem pelo Conselho e está em vigor. A título informativo, o Tribunal apresenta a lista de fevereiro de 2019, destacando os países que, na altura, não constavam de qualquer lista do GAFI (ver [quadro 2](#)).

**36** Globalmente, o processo de elaboração de uma lista autónoma da UE de países terceiros não foi eficaz. Até ao momento, a UE não chegou a acordo sobre uma lista de países terceiros que vá além da lista do GAFI em vigor e aborde as ameaças específicas relacionadas com a União. A resposta aos riscos escolhida assenta apenas no nível nacional e, ao contrário da lista de sanções da UE, não visa uma entidade ou setor.

**37** Em maio de 2020, a Comissão publicou também uma metodologia aperfeiçoada, a utilizar no próximo processo de elaboração de listas e cuja aplicação está atualmente em curso. Esta metodologia baseia-se na anterior e implicará uma maior interação com os países terceiros. Na prática, significa que a introdução de um novo país terceiro na lista poderá demorar até 12 meses. As observações do Tribunal sobre as lacunas da metodologia anterior continuam a ser pertinentes para a aplicação da metodologia atual.

## Quadro 2 – Lista de 2019 rejeitada

Jurisdições na lista da UE	
Países incluídos na lista do GAFI em vigor	Países excluídos da lista do GAFI em vigor
República Popular Democrática da Coreia	Afeganistão
Irão	Samoa Americana Guame
Baamas	Iraque
Botsuana	Líbia
Etiópia	Nigéria
Gana	Panamá
Paquistão	Porto Rico
Seri Lanca	Samoa
Síria	Arábia Saudita
Trindade e Tobago	Ilhas Virgens Americanas
Tunísia	
Iémen	

Fonte: TCE.

### A análise de risco da Comissão para o mercado interno da UE carece de incidência geográfica, definição de prioridades e dados

**38** A quarta Diretiva ABC obriga a Comissão a avaliar os riscos específicos de BC/FT que afetam o mercado interno e estão relacionados com atividades transfronteiriças, bem como a apresentar relatórios de dois em dois anos, ou com maior frequência, se adequado. Este processo é designado como avaliação supranacional dos riscos (ASR). A primeira ASR foi elaborada em 2017 e a segunda em 2019. A finalidade deste tipo de levantamento dos riscos é detetar a profundidade e a localização dos problemas na União, a fim de ajudar a definir medidas corretivas adequadas. Trata-se também de um instrumento fundamental quer para os decisores políticos, quer para os bancos, indicando-lhes onde devem concentrar as suas ações para uma redução mais eficaz do risco de BC/FT. Os Estados-Membros têm também a obrigação de elaborar avaliações nacionais dos riscos (ANR), mas estas não foram avaliadas pelo Tribunal. A Comissão está igualmente obrigada a recolher estatísticas dos Estados-Membros sobre os volumes quantitativos do branqueamento de capitais.

**39** O Tribunal avaliou se o processo da Comissão para gerar uma ASR e publicar estatísticas foi eficiente e eficaz, tendo como referência as normas pertinentes.

**A metodologia da Comissão não hierarquiza os setores com base no risco, não possui incidência geográfica e não apresenta as mudanças ao longo do tempo**

**40** A metodologia da Comissão baseia-se na abordagem do GAFI, que fornece todos os pormenores necessários em consonância com as normas de gestão do risco (ver [quadro 3](#)).

**41** A abordagem utilizada para realizar a ASR visa avaliar as vulnerabilidades detetadas a nível da UE, através de uma análise sistemática dos riscos de branqueamento de capitais associados às técnicas utilizadas pelos potenciais autores do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

**42** O trabalho da Comissão com vista à ASR de 2019 consistiu numa análise e correspondente avaliação de cada um dos 47 produtos ou serviços, destacando as ameaças, vulnerabilidades e conclusões pertinentes (ver [quadro 3](#)).

### **Quadro 3 – Avaliações supranacionais dos riscos elaboradas pela Comissão**

	2017	2019
Setores profissionais	10	11
Produtos ou serviços	40	47
Nível médio de ameaça (amostra do TCE)	2,7 <sup>15</sup>	3,2
Nível médio de vulnerabilidade (amostra do TCE)	2,8	3,0

*Nota:* a abordagem da amostra do TCE é descrita no ponto [46](#). Ameaça significa a probabilidade de um produto ou serviço ser utilizado abusivamente para fins ilícitos. Vulnerabilidade significa as potenciais insuficiências destes produtos ou serviços que permitem que grupos terroristas ou organizações criminosas os utilizem abusivamente para fins ilícitos.

*Fonte:* análise do TCE baseada em documentos da Comissão.

<sup>15</sup> Escala de 1 (baixa importância) a 4 (elevada importância).

**43** As atualizações da ASR foram criadas com base em informações resultantes de intercâmbios contínuos com partes interessadas, incluindo Estados-Membros, organizações profissionais e ONG. No inquérito do TCE, 50% dos Estados-Membros concluíram que a ASR era extremamente útil para a elaboração de políticas a nível nacional, tendo 40% respondido que era relativamente útil para o efeito.

**44** A Comissão não apresenta avaliações setoriais por nível de prioridade (notação global: nível de ameaça multiplicado pelo nível de vulnerabilidade, por exemplo), mas apresenta estas avaliações por setor profissional. Contudo, a comunicação da Comissão que acompanha a avaliação contém um resumo dos riscos para os setores. A Comissão não avaliou por setor se o nível geral de ameaça ou vulnerabilidade aumentou entre 2017 e 2019. Além disso, a falta de estatísticas comparáveis dificulta a tarefa da Comissão de comparar as ameaças dos diferentes setores (ver também o ponto **48**).

**45** A metodologia de avaliação dos riscos concebida pela Comissão com o apoio do EGMLTF considera "continuamente significativo", em todos os casos, o impacto dos riscos residuais assinalados depois de analisar as ameaças e vulnerabilidades. Existem provas de uma ausência de definição de prioridades no exercício.

**46** Para a sua análise, o Tribunal selecionou uma amostra de três dos 47 produtos e serviços (moeda eletrónica, corretagem e gestão de património – banca privada), uma vez que são pertinentes para o setor bancário e apresentavam notações elevadas no que diz respeito à vulnerabilidade. O Tribunal constatou o seguinte:

- embora fossem visíveis contributos de várias partes interessadas nos projetos de fichas, não foi possível ligar claramente este aspeto à avaliação realizada;
- as alterações de pontuação não estavam fundamentadas, principalmente nos casos em que as conclusões se tornavam mais críticas;
- não existe uma incidência geográfica na avaliação dos riscos, apesar de ser pertinente para alguns setores;
- a Comissão é autorizada a efetuar atualizações entre as atualizações bianuais, de modo a ter em conta a evolução nos setores em que a inovação é rápida, mas nunca o fez;
- no que diz respeito ao seguimento das recomendações, dois anos podem não ser suficientes para que a Comissão verifique a conclusão das ações.

**47** O seguimento da ASR de 2017 ocorreu durante a elaboração da edição de 2019. Nos três setores examinados, o Tribunal não encontrou uma menção clara às conclusões deste seguimento na ASR de 2019 a nível do setor. Existe, porém, um seguimento global das recomendações no relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>16</sup>.

### **A Comissão não comunicou informações sobre as estatísticas de BC/FT**

**48** Historicamente, têm existido poucas estimativas fiáveis da dimensão do branqueamento de capitais na Europa, seja por setor, frequência de ocorrência ou em termos monetários. Desde janeiro de 2020, a Comissão é obrigada a recolher e, posteriormente, comunicar estatísticas relativas a questões pertinentes para a eficácia dos sistemas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo dos Estados-Membros. Os Estados-Membros são também obrigados a enviar estas estatísticas à Comissão<sup>17</sup>. A Comissão (DG FISMA) tomou medidas para recolher estes dados junto dos Estados-Membros, mas, até à data, não informou sobre eles. Além disso, o Eurostat não dispõe de uma metodologia para recolher e estimar os volumes quantitativos de branqueamento de capitais.

**49** Globalmente, o Tribunal conclui que os riscos não são hierarquizados de forma clara pela Comissão na sua avaliação bianual e que não existe uma dimensão geográfica. Além disso, a Comissão não publica estatísticas sobre BC/FT que permitam uma maior hierarquização no exercício. Em conjunto, estas circunstâncias diminuem a capacidade da Comissão, dos decisores políticos e das entidades obrigadas para tomarem medidas que atenuem o risco de BC/FT.

---

<sup>16</sup> Comissão, "*Relatório sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado*", secção 4 – Recomendações.

<sup>17</sup> Quinta Diretiva ABC, artigo 6º, nº 2, alínea b), e artigo 44º; estas obrigações aplicam-se à Comissão e podem abranger as responsabilidades do Eurostat e/ou de outras Direções-Gerais, como a DG FISMA.

## A transposição da legislação da UE em matéria de ABC/CFT é complexa e desigual e a avaliação por parte da Comissão é lenta

**50** O quadro jurídico da UE para a prevenção do branqueamento de capitais baseia-se quase exclusivamente em diretivas, que têm de ser aplicadas na legislação dos Estados-Membros, e não em regulamentos. Para que uma diretiva produza efeitos a nível nacional, os países da UE têm de adotar uma medida nacional, geralmente um ato legislativo. Se os Estados-Membros não aplicarem a legislação da UE, a Comissão tem o poder, em última instância, de iniciar procedimentos de infração formais<sup>18</sup> junto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

**51** A auditoria do Tribunal examinou se a Comissão avalia eficazmente a transposição do quadro jurídico da UE em matéria de ABC/CFT<sup>19</sup> tendo como referência as normas aplicáveis, incluindo a Diretiva ABC, as orientações para legislar melhor da própria Comissão e outras orientações internas. Para responder a esta questão, o Tribunal avaliou os controlos efetuados pela Comissão relativamente à quarta Diretiva ABC. Esta diretiva entrou em vigor em 15 de julho de 2015, e os 28 Estados-Membros estavam obrigados a transpô-la para o direito nacional e a comunicar todas as medidas de transposição nacionais à Comissão até 26 de junho de 2017. Contudo, a quinta Diretiva ABC entrou em vigor em meados de 2018, altura em que a quarta Diretiva ABC ainda estava a ser transposta.

**52** A avaliação do Tribunal baseou-se numa amostra de três Estados-Membros e em cinco dos 69 artigos da quarta Diretiva ABC. O Tribunal selecionou artigos pertinentes para o setor bancário da UE relativamente aos quais foram constatadas questões em matéria de cumprimento na maioria dos Estados-Membros<sup>20</sup>. O Tribunal centrou a sua avaliação nas primeiras duas fases do processo de verificação da conformidade, ou seja, os controlos da notificação e da transposição, uma vez que a maioria dos controlos da conformidade não foram ainda concluídos, estando em curso. O âmbito da auditoria do TCE não incluiu uma avaliação da aplicação da legislação nos

---

<sup>18</sup> Poderes da Comissão ao abrigo dos artigos 258º e 260º do TFUE.

<sup>19</sup> Trata-se de uma responsabilidade da Comissão nos termos do artigo 17º do TUE.

<sup>20</sup> Artigo 13º, relativo às medidas de diligência quanto à clientela; artigo 18º, relativo à diligência reforçada quanto à clientela; artigo 30º, relativo às informações sobre os beneficiários efetivos e ao registo central; artigo 45º, relativo às medidas adicionais em caso de aplicação do direito do país terceiro; artigo 50º, relativo à cooperação com as AES.

Estados-Membros. A **figura 3** explica o processo de verificação da conformidade realizado pela Comissão.

### Figura 3 – Processo de verificação da conformidade pela Comissão



Fonte: TCE, com base na ferramenta nº 37 das orientações para legislar melhor da Comissão.

### A Comissão tomou medidas úteis para incentivar a transposição

**53** A Comissão disponibiliza instrumentos de promoção do cumprimento<sup>21</sup> para ajudar os Estados-Membros. Entre setembro de 2015 e abril de 2016, ou seja, antes do termo do prazo de transposição, a Comissão organizou cinco *workshops* para todos os Estados-Membros. Globalmente, o Tribunal concluiu que os *workshops* abrangeram todos os temas cruciais relativos à transposição da quarta Diretiva ABC. Segundo o inquérito do Tribunal, 17 em 20 Estados-Membros (85%) consideraram as orientações da Comissão úteis<sup>22</sup> e 70% responderam que os *workshops* eram uma forma muito útil de os apoiar<sup>23</sup> no seu trabalho de transposição. Um dos problemas referidos pelos Estados-Membros foi o facto de a quinta Diretiva ABC ter entrado em vigor em

<sup>21</sup> Para uma melhor contextualização, ver o documento de análise nº 07/2018 do TCE, "Aplicação do direito da União: as responsabilidades de controlo da Comissão Europeia nos termos do artigo 17º, nº 1, do Tratado da União Europeia (exame panorâmico)".

<sup>22</sup> Entre os inquiridos, 25% responderam que os *workshops* eram "muito úteis" e 60% consideraram-nos "relativamente úteis".

<sup>23</sup> Além disso, no inquérito do TCE, 12 em 20 Estados-Membros (60%) afirmaram que os contactos informais, por exemplo reuniões bilaterais com a Comissão, eram "muito úteis".

meados de 2018, numa altura em que as medidas da quarta Diretiva ABC ainda estavam a ser transpostas, colocando sob pressão a capacidade administrativa para executar as medidas de transposição.

**54** Apesar desta ação da Comissão, antes do termo do prazo de transposição, a Comissão iniciou procedimentos de infração por não comunicação ou comunicação incompleta<sup>24</sup> contra todos os Estados-Membros entre julho de 2017 e março de 2019. Uma semana depois, apenas seis Estados-Membros tinham declarado a transposição completa, sete Estados-Membros tinham declarado uma transposição parcial e 15 Estados-Membros não tinham notificado quaisquer medidas de transposição da quarta Diretiva ABC. Contudo, a amostra do Tribunal revelou que alguns Estados-Membros tinham sobreavaliado a sua tomada de medidas de transposição, contribuindo para uma situação em que, apesar da coerência pretendida a nível da UE, a legislação em matéria de ABC é aplicada de forma desigual a nível nacional, o que aumenta a vulnerabilidade do mercado interno ao risco de BC/FT (ver também o ponto **09**).

### O recurso da Comissão a um contratante apresentava lacunas

**55** A Comissão subcontratou a verificação da conformidade referente à quarta Diretiva ABC a um contratante externo incumbido de realizar controlos da transposição e da conformidade relativamente a todas as medidas de transposição nacionais e aos 28 Estados-Membros. As orientações internas<sup>25</sup> exigem que a Comissão examine os relatórios do contratante externo. O trabalho de auditoria do Tribunal confirmou que estas orientações internas foram cumpridas.

**56** O contrato não incluía qualquer contingência para os procedimentos de seguimento, pelo que, quando terminou, todo o ónus da avaliação da transposição pelos 28 Estados-Membros recaiu sobre os serviços da Comissão. Este facto é particularmente relevante no caso da quarta Diretiva ABC, relativamente à qual a maioria dos Estados-Membros declarou uma transposição parcial ou inexistente dentro do prazo acordado e vários Estados-Membros notificaram um número elevado de medidas de transposição, em alguns casos durante um período de quatro anos (entre 2016 e 2020).

---

<sup>24</sup> Uma semana depois, seis Estados-Membros tinham declarado a transposição completa e 15 Estados-Membros ainda não tinham notificado qualquer medida.

<sup>25</sup> Comissão, *Better Regulation guidelines, Toolbox No 37*, p. 285.

**57** Na prática, a Comissão apenas conseguiu atuar rapidamente, iniciando um procedimento de infração, quando os Estados-Membros não declararam uma transposição completa ou parcial. Na amostra do Tribunal, esta circunstância verificou-se com um Estado-Membro. A Comissão enviou uma carta de notificação ao Estado-Membro um mês após o termo do prazo, em junho de 2017.

**58** Nos casos da amostra do Tribunal, a Comissão demorou no mínimo 20 meses e no máximo 40 meses a finalizar os controlos da transposição globais, incluindo os procedimentos de infração relativos à quarta Diretiva ABC (ver [quadro 4](#))<sup>26</sup>. Estes prazos estão muito para além do objetivo definido nas orientações da própria Comissão<sup>27</sup>. Para isso contribuiu o período que os Estados-Membros demoraram a transpor e notificar a quarta Diretiva ABC, bem como o carácter incompleto das medidas de transposição. Além disso, os controlos da conformidade apenas se podem iniciar quando os controlos da transposição (incluindo um possível procedimento de infração por questões ligadas à exaustividade) tiverem sido concluídos<sup>28</sup>, o que pode abrandar o processo. Os Estados-Membros notificaram um vasto leque de medidas, ao longo de um período de tempo entre dois e cinco anos (ver [figura 4](#)).

#### Quadro 4 – Transposição por país da amostra

Evento	País 1	País 2	País 3
Início do controlo da transposição e da conformidade	Junho de 2017	Novembro de 2017	Junho de 2017
Notificação de medidas pelos Estados-Membros (da primeira à última notificação)	Janeiro de 2017 – Agosto de 2020	Novembro de 2017 – Fevereiro de 2018	Julho de 2017 – Maio de 2020
Declaração de transposição dos Estados-Membros (julho de 2017)	Parcial	Em falta / inexistente	Concluída
Duração do controlo da transposição (meses) – meta: <b>6 meses</b> <sup>29</sup>	7	20	21

<sup>26</sup> Em setembro de 2020.

<sup>27</sup> Comissão, *Better Regulation guidelines, Toolbox No 37*.

<sup>28</sup> Os controlos da transposição iniciam-se quando termina o prazo de transposição.

<sup>29</sup> Em consonância com a ferramenta nº 37 das orientações para legislar melhor da Comissão (*Better Regulation guidelines, Toolbox 37*), nos termos da qual: a Comissão procura concluir o controlo da transposição nos seis meses seguintes ao termo do prazo de transposição; se os Estados-Membros não notificarem as medidas de transposição dentro do prazo, será

Evento	País 1	País 2	País 3
Duração do controlo da conformidade (meses) – meta: <b>16 a 24 meses</b> <sup>30</sup>	Em curso	Em curso	Em curso
Procedimentos de infração lançados – carta de notificação	Janeiro de 2018	Julho de 2017	Março de 2019
– Parecer fundamentado	Março de 2019	-	-
– Recurso para o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)	Julho de 2020	-	-
Encerramento (de questões relacionadas com a transposição)	Outubro de 2020	Julho de 2019	Julho de 2020
Duração total dos controlos da transposição, incluindo os procedimentos de infração	40	20	37

Fonte: análise do TCE aos documentos da Comissão, final de novembro de 2020.

**59** No que diz respeito às verificações da conformidade (ver ponto 52), o exame do Tribunal demonstrou que a qualidade dos documentos da Comissão após o final do trabalho do contratante externo variava significativamente entre países. Relativamente a um dos países da amostra, a Comissão não conseguiu apresentar registos de um seguimento estruturado pelos seus serviços. Com exceção do modelo para os controlos da conformidade, a unidade competente da Comissão não tinha em vigor orientações a nível da unidade e a rotação do pessoal era elevada. A Comissão não tinha em vigor uma estratégia para assegurar a memória institucional relativamente a um tema que continua a ser especializado, não obstante o facto de a legislação da UE em matéria de ABC/CFT se encontrar na sua quinta versão.

---

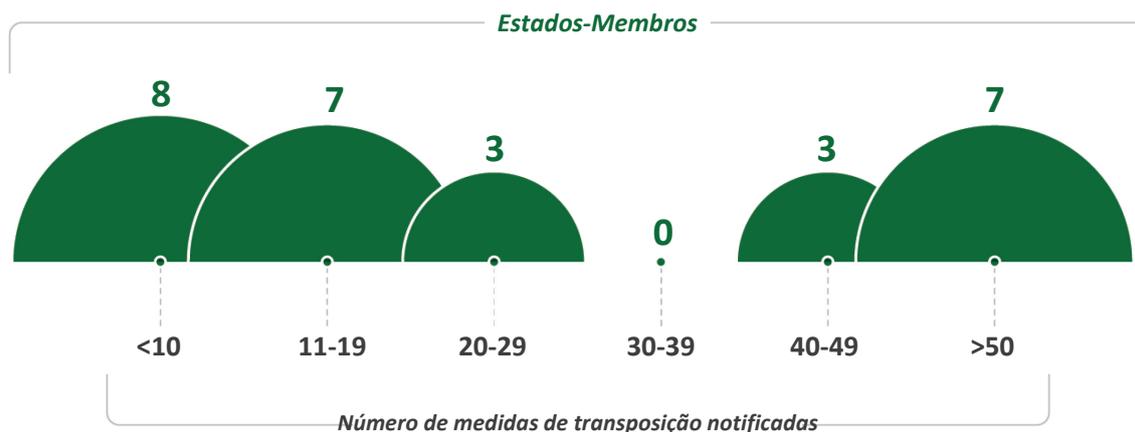
iniciado um procedimento de infração o mais brevemente possível; neste caso, o período de seis meses tem início quando da notificação das medidas. Uma vez que o final deste período não é indicado nas orientações para legislar melhor, o Tribunal calculou-o entre o prazo de transposição e o início do procedimento de infração (países 1 e 3) e, no caso de declaração em falta (país 2), entre a primeira notificação e o encerramento do processo.

<sup>30</sup> *Idem*.

## Muitos Estados-Membros não cooperaram plenamente com a Comissão

**60** A quarta Diretiva ABC é uma diretiva complexa que, na maior parte dos Estados-Membros, não é transposta para um único ato legislativo, exigindo, ao invés, a adoção ou alteração de vários atos legislativos. No total, 19 dos 20 Estados-Membros (95%) que responderam ao inquérito do Tribunal concordaram que o maior desafio à transposição da quarta Diretiva ABC era a complexidade da legislação, enquanto 60% mencionaram, no mesmo sentido, os recursos humanos. Um dos Estados-Membros da amostra do Tribunal notificou as suas 64 medidas em cinco fases: três medidas foram notificadas antes do termo do prazo, 10 medidas após o termo do prazo em 2017, 16 medidas em 2018, 34 medidas em 2019 e uma medida em 2020. Este exemplo revela a complexidade do processo de transposição em alguns Estados-Membros, que muitas vezes envolve vários ministérios<sup>31</sup>.

**Figura 4 – Número de medidas de transposição notificadas pelos Estados-Membros relativamente à quarta Diretiva ABC**



Fonte: análise do TCE aos documentos da Comissão, 23 de novembro de 2020.

**61** Os Estados-Membros tinham de fornecer à Comissão documentos explicativos, incluindo quadros de transposição<sup>32</sup>. A amostra do Tribunal revelou que os Estados-Membros nem sempre o fizeram e que alguns se recusaram mesmo explicitamente a fazê-lo. A auditoria do Tribunal concluiu também que nem todos os Estados-Membros notificaram as suas medidas de transposição nacionais através da base de dados concebida para o efeito, o que dificultou a avaliação da transposição da

<sup>31</sup> Além disso, 12 dos 20 Estados-Membros (60%) que responderam ao inquérito do Tribunal afirmaram que quatro ou mais ministérios governamentais participaram na transposição da quarta Diretiva ABC.

<sup>32</sup> Ver "[Declaração política Conjunta de 28 de setembro de 2011 dos Estados-Membros e da Comissão sobre os documentos explicativos](#)".

quarta Diretiva ABC. Em conjunto, estes fatores aumentaram a carga de trabalho da Comissão.

**62** A título de contextualização, o TJUE concluiu<sup>33</sup> em 2019 que cabe aos Estados-Membros transmitir informações suficientemente claras e precisas quanto às medidas de transposição de uma diretiva. Contudo, a transposição da quarta Diretiva ABC foi muito anterior a estes acórdãos.

### Os recursos da Comissão para a gestão do processo eram insuficientes

**63** Atualmente, a unidade da DG FISMA responsável pelo controlo em matéria de ABC/CFT dispõe de um pessoal composto por 17 equivalentes a tempo completo (ETC), tendo visto os seus efetivos aumentar nos últimos anos. É igualmente responsável pelo processo legislativo em matéria de ABC/CFT, pelo tratamento dos casos, pelos pedidos à EBA relativos a violações da legislação da União (VLU), pela elaboração das listas de países terceiros e pela ASR.

**64** Durante os anos de 2017-2019, a unidade dispunha de um número reduzido de membros do pessoal que tinham, em geral, um vasto leque de responsabilidades. Os cálculos do Tribunal indicam que um funcionário administrativo era, em alguns casos, responsável por quatro a seis Estados-Membros, com uma elevada rotação do pessoal.

**65** A falta de recursos humanos contribuiu para os atrasos relativamente às orientações da própria Comissão, conforme referido em números anteriores. Para alguns Estados-Membros, a Comissão não dispunha de pessoal com as competências linguísticas necessárias para o controlo da transposição e, por conseguinte, estava fortemente dependente de traduções, o que tornava o processo mais moroso.

**66** Globalmente, a avaliação da legislação em matéria de ABC/CFT pela Comissão era pouco eficaz, devido a vários fatores, como a complexidade da legislação, as medidas desiguais tomadas pelos Estados-Membros e a escassez dos recursos atribuídos às tarefas de ABC/CFT na Comissão. Além disso, a utilização de diretivas conduziu a uma aplicação lenta e desigual da legislação da UE em matéria de ABC/CFT.

---

<sup>33</sup> Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão de 8 de julho de 2019 no processo C-543/17, *Comissão Europeia contra Reino da Bélgica*; reiterado pelo Acórdão de 16 de julho de 2020, *Comissão Europeia contra Irlanda*, C-550/18, ECLI:EU:C:2020:564, nº 74.

## A Comissão e a EBA não utilizaram eficazmente os seus poderes em caso de "violação da legislação da União"

**67** Uma condição essencial para o bom funcionamento do mercado interno é a aplicação coerente, em toda a União, da legislação da UE relativa ao branqueamento de capitais. A base legislativa (o "Regulamento EBA"<sup>34</sup>, para simplificar) confere à EBA o poder de investigar uma potencial VLU relacionada com a legislação em matéria de ABC/CFT ao nível dos Estados-Membros, a qual pode abranger uma supervisão inadequada que permita grandes volumes de BC/FT num banco.

**68** A EBA tem poderes de investigação de VLU desde a sua criação, em 2010. O procedimento de investigação de uma violação da legislação da União encontra-se estabelecido no Regulamento EBA, bem como no seu regulamento interno. O [anexo V](#) descreve o processo, o calendário e as principais partes interessadas envolvidas.

**69** Estas investigações podem ser realizadas por iniciativa da EBA ou a pedido de vários outros organismos, incluindo a Comissão. Por conseguinte, todo o processo, incluindo o pedido da Comissão à EBA, é pertinente para uma avaliação da eficiência e da eficácia do tratamento de uma potencial violação da legislação da União, nomeadamente porque a Comissão tem a responsabilidade global, a nível da União, pela correta aplicação da legislação da UE (ver também o ponto [51](#)). Concretamente, o Tribunal examinou se a Comissão atua eficazmente quando confrontada com potenciais violações da legislação da União relacionadas com ABC/CFT e se a EBA as investiga de uma forma eficaz e atempada. Analisou se a Comissão utiliza os seus poderes no âmbito de potenciais VLU relacionadas com ABC/CFT, em especial os seus procedimentos (internos), para solicitar à EBA que investigue uma alegada violação ou não aplicação da legislação da UE<sup>35</sup>. Além disso, avaliou se a EBA investiga potenciais violações da legislação da União em consonância com os poderes que lhe são conferidos pelo Regulamento EBA.

---

<sup>34</sup> Regulamento (UE) nº 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão nº 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 12), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2019/2175 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2019.

<sup>35</sup> Nos termos do artigo 17º, nº 2, do Regulamento EBA.

**70** Desde 2015, a EBA recebeu 48 casos no total, de várias fontes, relacionados com diferentes tipos de legislação, como a supervisão prudencial. Nunca iniciou uma investigação por iniciativa própria relativamente a BC/FT. Nove destes 48 casos diziam respeito a BC/FT e, entre estes, o Tribunal examinou quatro pedidos da Comissão à EBA relativos a violações da legislação da União relacionadas com BC/FT entre 2016 e 2019, a fim de examinar a coordenação entre as duas entidades.

### **A Comissão lidou com os pedidos relativos a VLU de forma pouco metódica**

**71** A Comissão não dispõe de orientações internas para desencadear um pedido de investigação à EBA. Apresentou os pedidos de modo *ad hoc* e, na maioria dos casos, poucos dias após a publicação de notícias nos meios de comunicação social sobre uma questão relacionada com ABC/CFT num Estado-Membro. Não houve consultas formais entre os diferentes serviços da Comissão.

**72** Em três dos quatro casos examinados, a Comissão solicitou à EBA que verificasse se uma determinada instituição financeira cumpria os requisitos estabelecidos no artigo 1º, nº 2, do Regulamento EBA e investigasse uma possível violação ou não aplicação da legislação da UE, ainda que os poderes legais da EBA então em vigor dissessem respeito à atividade dos supervisores nacionais e não diretamente à atividade das instituições financeiras.

**73** A ausência de consultas internas e a interpretação inadequada dos poderes da EBA sugerem que a Comissão lidou com esta matéria de forma pouco metódica.

### **Houve atrasos excessivos na ação da EBA perante alegações de VLU**

**74** Dos quatro pedidos da Comissão, a EBA decidiu não investigar dois, mas apenas após um atraso considerável. Num dos casos, a EBA tomou medidas para recolher provas imediatamente, mas não empreendeu qualquer outra ação durante um ano. No outro, não procurou sequer recolher provas. A EBA respondeu formalmente à Comissão através de cartas, recebidas 13 meses depois, num caso, e 26 meses depois, no outro. Concluiu que não existia uma possibilidade substancial de proceder a uma investigação relativa a VLU, tendo em conta a decisão tomada num caso anterior (ver pontos [78](#) e [79](#)).

**75** Os documentos da EBA examinados pelo Tribunal não continham uma fundamentação clara para este atraso, que é incompatível com os princípios da boa administração ou da cooperação mútua entre organismos e instituições da UE. A eficácia do processo relativo a VLU também é limitada, uma vez que os pedidos não produziram resultados (uma investigação ou uma decisão de não investigar) durante um período de tempo excessivo. Por conseguinte, durante este período, a capacidade da Comissão para tomar medidas relativas a estes casos ficou reduzida.

**76** Nos restantes dois casos, a EBA iniciou uma investigação que, nas duas situações, conduziu ao envio de um projeto de recomendação ao Conselho de Supervisores (CS) da EBA sobre uma violação da legislação da União. Em ambos os casos, o Tribunal constatou que o pessoal da EBA realizou uma investigação exaustiva da questão em apreço, seguindo o regulamento interno. O Conselho de Supervisores decidiu que tinha existido uma violação da legislação da União num dos casos, mas não no outro.

### **A tomada de decisões a alto nível da EBA foi influenciada por interesses nacionais**

**77** No primeiro dos dois casos investigados, o CS concluiu, dentro do prazo legal de dois meses, que ocorrera uma violação da legislação da União e emitiu a recomendação ao supervisor nacional em questão, informando prontamente a EBA das medidas tomadas. Em consonância com os seus poderes, e após consultar a EBA, a Comissão decidiu que estas medidas não eram adequadas nem apropriadas para garantir a conformidade com a legislação da União. Em seguida, a Comissão emitiu um parecer ao supervisor nacional competente sobre as ações necessárias. De um modo geral, o Tribunal encontrou provas, neste primeiro caso, de uma cooperação eficiente e eficaz entre a EBA e a Comissão no exercício das respetivas funções ao abrigo do Regulamento EBA.

**78** No segundo caso, a EBA concluiu a investigação sobre a VLU no prazo legal de dois meses. A investigação implica a convocação de um painel, composto pelo presidente da EBA e por mais seis membros do CS oriundos de Estados-Membros cujas autoridades não sejam visadas pela investigação. Neste caso, o painel analisou um projeto de recomendação relativo a uma VLU, posteriormente enviado à totalidade do CS para apreciação. O Tribunal encontrou provas escritas de tentativas de exercer pressão sobre os membros do painel durante o período em que este deliberava sobre uma eventual recomendação ao CS. No final, o CS rejeitou o projeto de recomendação.

**79** No que respeita às normas em vigor para este tipo de pressão, todos os membros do CS estão sujeitos ao disposto no artigo 42º do Regulamento EBA, nos termos do qual "não devem procurar obter nem receber instruções das instituições ou organismos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado". De igual modo, o mesmo artigo proíbe os Estados-Membros ou outros organismos públicos, como os supervisores nacionais, de procurarem "influenciar os membros do Conselho de Supervisores no exercício das suas competências". A EBA dispõe de um regulamento interno pormenorizado para a investigação de VLU, mas esse regulamento não contém orientações específicas que indiquem se os membros do painel devem aceitar contactos de outros membros do CS ou se estes últimos podem tentar exercer pressão sobre os membros do painel.

**80** A Comissão não esteve presente no debate desta questão por não ter direito a voto e apenas foi formalmente informada da decisão e da respetiva fundamentação dez dias após a reunião do CS. Posteriormente, no mesmo ano, a Comissão concluiu que este caso levantava "dúvidas para o futuro, nomeadamente sobre como assegurar que os supervisores podem ser responsabilizados pelas suas ações que procuram garantir que as instituições financeiras cumprem o direito da União, em especial quando trabalham com diretivas que visam uma harmonização mínima"<sup>36</sup>.

**81** Já em 2014, a Comissão concluía que a governação da EBA permitia a esta tomar decisões por vezes mais direcionadas para os interesses nacionais do que para os interesses globais da UE<sup>37</sup>. O próprio TCE, no seu relatório sobre os testes de esforço da EBA (Relatório Especial 10/2019) concluiu que, devido ao papel preponderante desempenhado pelas autoridades nacionais, a perspetiva da UE não foi suficientemente tida em conta<sup>38</sup>. A incidência das pressões acima descritas constitui mais uma prova de que os supervisores nacionais têm uma preponderância excessiva no quadro de governação da EBA.

---

<sup>36</sup> Comissão, *Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE*, 2019.

<sup>37</sup> Comissão, *Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento das Autoridades Europeias de Supervisão (AES) e do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)*, 2014.

<sup>38</sup> Relatório Especial 10/2019 do TCE, *Testes de esforço dos bancos a nível da UE: está disponível uma quantidade sem precedentes de informações sobre os bancos, mas são necessárias mais coordenação e incidência nos riscos*, ponto 113.

**82** Em 1 de janeiro de 2020, entrou em vigor um novo Regulamento EBA, que introduz algumas alterações no procedimento relativo às VLU em geral e no respeitante a ABC/CFT. Contudo, subsistem as principais lacunas de governação da EBA assinaladas nos números anteriores.

### **A partilha de informações entre a Comissão e a EBA não foi formalizada**

**83** Nos dois casos de VLU que investigou, a EBA procedeu de forma muito diferente no que se refere à partilha de documentos com a Comissão, que é um membro sem direito a voto do CS.

**84** No primeiro caso (ver ponto **77**), partilhou o projeto de recomendação com o representante da Comissão no CS. No segundo caso (ver pontos **78** e **79**), recusou partilhar quaisquer documentos com a Comissão antes da reunião do CS, baseando-se em questões de segredo profissional constantes do seu regulamento de base. Acabou por enviar o projeto de recomendação à Comissão um mês depois de a decisão ter sido tomada.

**85** O Tribunal constatou também que, depois de a Comissão enviar à EBA um pedido relativo a um procedimento por potencial violação da legislação da União, não há um intercâmbio formalizado, mas antes contactos informais. Embora o Regulamento EBA então em vigor não o exigisse, um intercâmbio formalizado e regular entre as duas partes teria aumentado a clareza e a rastreabilidade das medidas que a EBA tencionava tomar após um tal pedido da Comissão. Teria permitido também que esta última expressasse as suas expectativas em termos de prazos e prioridades quando enviava simultaneamente à EBA vários pedidos relativos a VLU.

**86** Globalmente, o processo relativo às VLU é pouco eficaz. A Comissão segue uma abordagem pouco metódica na formulação dos pedidos e o Conselho de Supervisores da EBA (apesar da preparação eficiente da parte do pessoal) não tem como prioridade o interesse da UE na utilização dos seus poderes em matéria de VLU.

## O BCE começou a integrar os riscos de BC/FT na supervisão prudencial, mas, apesar das melhorias, a partilha de informações não é inteiramente eficiente

**87** No final de 2014, o BCE assumiu a responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito ("bancos", para simplificar) na União Bancária<sup>39</sup>, o que implica, na prática, supervisionar diretamente 120 bancos ou grupos bancários na área do euro.

**88** A supervisão prudencial e a supervisão ABC/CFT têm diferentes objetivos e abordagens. Os riscos decorrentes do BC/FT e as preocupações prudenciais podem sobrepor-se e existem complementaridades entre os dois tipos de supervisão. Por exemplo, um modelo de negócios assente no BC/FT pode aumentar o risco de insolvência de um banco. Por outro lado, a presença de BC/FT pode ser um indicador de uma gestão globalmente deficiente do risco, que é relevante do ponto de vista prudencial.

**89** Os novos poderes de supervisão do BCE conferidos em 2013 excluíaam especificamente a sua responsabilidade pela prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de BC/FT<sup>40</sup>; estes poderes eram atribuídos às autoridades nacionais responsáveis pela supervisão do BC/FT ("supervisores ABC/CFT nacionais", para simplificar). Os considerandos do Regulamento MUS indicavam que o BCE deverá cooperar plenamente com estes supervisores ABC/CFT nacionais<sup>41</sup>. A fim de superar a

---

<sup>39</sup> Conforme estabelecido no artigo 33º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito ("Regulamento MUS").

<sup>40</sup> Artigo 127º, nº 6, do TFUE e considerando 28 do Regulamento MUS.

<sup>41</sup> Considerando 29 do Regulamento MUS.

incerteza jurídica subsequente<sup>42</sup> no âmbito desta cooperação, entrou em vigor em 2018<sup>43</sup> e 2019<sup>44</sup> legislação destinada a facilitar cooperação específica.

**90** Nos Estados-Membros, os supervisores BC/FT nacionais integram normalmente o mesmo organismo público que realiza a supervisão prudencial dos bancos. Em geral, os Estados-Membros contactados pelo Tribunal assinalaram as potenciais sinergias desta abordagem com os seus quadros nacionais.

**91** O Mecanismo Único de Supervisão (MUS) foi criado em 2014, mas a auditoria do Tribunal concentra-se na evolução ocorrida entre 2018 e junho de 2020. O objetivo principal do Tribunal era examinar se o BCE tinha utilizado de forma eficiente os fatores de risco de BC/FT assinalados na sua supervisão prudencial.

**92** O Tribunal verificou também se existia um quadro adequado em vigor para facilitar um intercâmbio de informações eficiente entre o BCE e os supervisores nacionais. Avaliou se existia uma metodologia robusta em vigor para integrar de forma eficiente as implicações prudenciais dos riscos de BC/FT na supervisão prudencial em curso do BCE, nomeadamente no contexto do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP).

**93** O TCE examinou as orientações da EBA sobre o SREP, o manual de supervisão do BCE, os controlos internos no BCE e as informações estatísticas conexas aplicáveis, bem como a sua aplicação, tendo como referência uma amostra de 12 bancos<sup>45</sup> diretamente supervisionados pelo BCE. Neste processo, centrou-se nos dois últimos ciclos de SREP finalizados, de 2018 e 2019. O Tribunal constituiu a sua amostra com base no risco, centrando-se nos bancos que tinham suscitado mais comunicação do

---

<sup>42</sup> A legislação não previa simultaneamente derrogações correspondentes ao regime de segredo profissional. O considerando 19 da quinta Diretiva ABC reconhece este facto, afirmando o seguinte: "o intercâmbio de informações confidenciais e a colaboração entre as autoridades competentes em matéria de ABC/CFT que supervisionam as instituições de crédito e as instituições financeiras e as autoridades de supervisão prudencial não deverão ser dificultados pela incerteza jurídica que a ausência de disposições explícitas neste domínio poderá suscitar. A clarificação do regime jurídico é tanto mais importante visto que a supervisão prudencial, numa série de casos, foi confiada a supervisores não ABC/CFT, como o Banco Central Europeu (BCE)."

<sup>43</sup> A quinta Diretiva ABC entrou em vigor em junho de 2018.

<sup>44</sup> A DRFP V entrou em vigor em junho de 2019.

<sup>45</sup> Concretamente, instituições de crédito de 12 grupos significativos supervisionados.

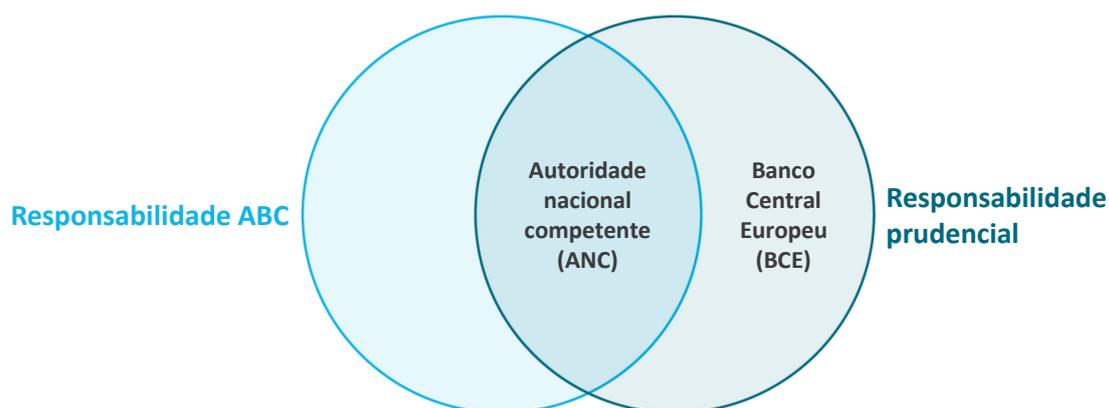
BCE com os supervisores nacionais, e garantindo simultaneamente a dispersão geográfica.

### Apesar das melhorias, a partilha de informações entre os supervisores nacionais e o BCE não é inteiramente eficiente

**94** As entrevistas do Tribunal com pessoal do BCE revelam que, antes de 2019, a interação entre o BCE e os supervisores ABC/CFT nacionais ocorria numa base informal através de uma supervisão contínua, embora não necessariamente de forma coerente e estruturada. O Tribunal não encontrou provas de que tal aconteça, uma vez que os ciclos de SREP avaliados não abrangiam o período em causa.

**95** Além disso, a grande maioria dos supervisores prudenciais nacionais também têm um mandato de supervisão ABC/CFT (ver *figura 5*), recebendo neste caso a designação de "supervisores integrados". A dimensão da partilha de informações nestes supervisores varia, devido a fatores como a estrutura organizativa e a legislação nacional. Em alguns casos, as informações não eram partilhadas internamente, o que realça o papel que o BCE pode desempenhar na facilitação do intercâmbio de informações.

### Figura 5 – Responsabilidades na supervisão prudencial e na supervisão ABC/CFT dos bancos



*Nota:* o BCE coopera apenas com os supervisores nacionais das instituições de crédito e financeiras.

*Fonte:* TCE, com base na legislação aplicável; numa pequena minoria de Estados-Membros, as autoridades nacionais competentes para efeitos prudenciais e de BC/FT são organismos públicos separados.

**96** No início de 2019, o BCE e os supervisores nacionais assinaram um acordo sobre os mecanismos práticos do intercâmbio de informações ("Acordo ABC")<sup>46</sup>. Este acordo definiu em termos gerais as informações que devem ser partilhadas por ambas as partes, incluindo os procedimentos a seguir com base em pedidos ou em intercâmbios "de iniciativa própria". Ver mais pormenores no [anexo VII](#).

**97** Para facilitar a utilização do Acordo ABC, o BCE criou, no final de 2018, uma função de coordenação horizontal no MUS, dotada de seis ETC, destinada a funcionar como ponto central de contacto entre os supervisores nacionais e as células de supervisão direta do BCE.

**98** Após a operacionalização do Acordo ABC em janeiro de 2019, o BCE, no contexto do ciclo regular anual, não recebeu até novembro de 2019 informações de supervisão ABC/CFT dos supervisores nacionais relativas a qualquer instituição significativa. Além disso, não houve intercâmbio de informações entre o BCE e os supervisores nacionais ao abrigo do Acordo ABC neste período no que respeita a aproximadamente um terço dos bancos diretamente supervisionados pelo BCE.

**99** Por outro lado, relativamente ao período compreendido entre dezembro de 2019 e junho de 2020, no contexto do ciclo regular anual, o BCE recebeu 152 conjuntos de informações relacionados com 110 bancos. O [quadro 5](#) contém mais pormenores sobre o intercâmbio de informações relativo aos 120 grandes bancos diretamente supervisionados pelo BCE.

---

<sup>46</sup> EBA, *Multilateral Agreement on the practical modalities for exchange of information on AML/CFT between the ECB and CAs*, 2019.

### Quadro 5 – Resumo do intercâmbio de informações entre o BCE e as autoridades de ABC/CFT ao abrigo do Acordo ABC

Período	Fluxo de informação	Intercâmbios regulares	Intercâmbios <i>ad hoc</i> (iniciativa própria)	Intercâmbios baseados em pedidos
Janeiro de 2019 – Novembro de 2019	BCE > autoridade de ABC/CFT	75 intercâmbios de informações para 65 instituições significativas (IS).	15 intercâmbios de informações para 14 IS.	0
	autoridade de ABC/CFT > BCE	0	55 intercâmbios de informações para 32 IS.	18 intercâmbios de informações (em resposta a 19 pedidos apresentados pelo BCE) em relação a 15 IS.
Dezembro de 2019 – Junho de 2020	BCE > autoridade de ABC/CFT	79 intercâmbios de informações para 69 IS.	8 intercâmbios de informações para 8 IS.	4 intercâmbios de informações (em resposta a 4 pedidos apresentados pela autoridade de ABC/CFT) em relação a 4 IS.
	Autoridade de ABC/CFT > BCE	152 intercâmbios de informações para 110 IS.	17 intercâmbios de informações para 13 IS.	1 intercâmbio de informações (em resposta a 3 pedidos apresentados pelo BCE) em relação a 3 IS.

Fonte: TCE, com base em informações estatísticas fornecidas pelo BCE.

**100** Os dados do [quadro 5](#) e o trabalho de auditoria do Tribunal demonstram que o intercâmbio de informações se tornou mais frequente e coerente desde a entrada em vigor do Acordo ABC, no início de 2019, já que os intercâmbios regulares entre o BCE e as autoridades de ABC/CFT se tornaram mais frequentes a partir do primeiro semestre de 2020.

**101** O BCE instituiu modelos normalizados para solicitar e transmitir informações em matéria de ABC/CFT com os supervisores nacionais, tanto para os intercâmbios regulares, como para os pedidos pontuais. O BCE também introduziu um quadro para prestação de informações às autoridades de ABC/CFT, nomeadamente medidas de supervisão relacionadas com lacunas na governação interna.

**102** O Tribunal detetou alguns casos em que o BCE demorou seis meses a transmitir informações aos supervisores nacionais, por exemplo no que respeita aos extratos relativos a ABC/CFT das decisões do SREP, às informações sobre a supervisão à distância do BCE e às informações sobre operações suspeitas de créditos não produtivos. Embora o Acordo ABC não contenha prazos claros, grande parte do atraso deve-se às múltiplas etapas de aprovação pela gestão necessárias no BCE<sup>47</sup>. Os seus gestores têm muito pouca autoridade delegada para partilhar informações, o que pode provocar atrasos na adoção de medidas, quando necessárias, pelos supervisores nacionais.

**103** Os materiais facultados pelos supervisores nacionais (como os relatórios de inspeções no local) apresentavam um âmbito e uma qualidade variáveis e nem sempre foram fornecidos atempadamente. Em alguns casos, os supervisores nacionais partilharam excertos reais dos relatórios de inspeções no local, ou mesmo os relatórios completos, com o BCE. Contudo, relativamente a outros bancos apenas foram facultados materiais resumidos.

**104** A EBA está a elaborar orientações sobre a cooperação e o intercâmbio de informações entre os supervisores prudenciais, os supervisores ABC/CFT e as UIF. Prevê-se que as orientações sejam publicadas para consulta pública no segundo trimestre de 2021 e apresentem indicações mais claras.

---

<sup>47</sup> Esta questão foi também suscitada no Relatório Especial 29/2016 do TCE, "*Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias*", ponto 185.

## Os supervisores nacionais utilizam diferentes metodologias, e as orientações da EBA sobre as avaliações de supervisão não são suficientemente específicas

**105** Na sua amostra de bancos, o Tribunal constatou também que os supervisores nacionais utilizam metodologias muito diferentes para as suas avaliações de ABC/CFT, por exemplo usando diferentes escalas e critérios para a notação do risco, sobretudo devido à natureza de harmonização mínima do quadro jurídico. Este facto aumenta o risco de o BCE considerar de forma incoerente as preocupações prudenciais relacionadas com os riscos de BC/FT na supervisão prudencial de bancos de diferentes jurisdições, apesar de não ser da sua competência contestar estas notações ou as metodologias relacionadas com os riscos. A EBA procede atualmente a consultas sobre as alterações a introduzir nas suas orientações relativamente à supervisão ABC/CFT baseada nos riscos.

**106** A referência explícita à luta contra o branqueamento de capitais apenas foi incluída nas orientações revistas da EBA sobre o SREP<sup>48</sup> em julho de 2018, ainda que em termos gerais. As próprias orientações internas do BCE também são de natureza geral.

**107** Só em junho de 2019 entrou em vigor uma base jurídica explícita para integrar o risco de BC/FT na supervisão prudencial (ver ponto **89**), que tinha também de ser transposta a nível dos Estados-Membros.

**108** Após um pedido do Conselho no sentido da elaboração de orientações pertinentes, a EBA publicou dois pareceres. Contudo, na ausência de um quadro jurídico harmonizado e de orientações pormenorizadas da EBA, os supervisores prudenciais em geral, e o BCE em particular, não dispõem de um conjunto completo de informações e instrumentos que permita refletir de forma coerente as implicações prudenciais dos riscos de BC/FT ao abrigo do SREP.

---

<sup>48</sup> EBA, *Orientações revistas relativas aos procedimentos e metodologias comuns a seguir no âmbito do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP) e dos testes de esforço realizados pelo supervisor*, 2018.

**109** O BCE atualizou o seu próprio manual de supervisão no início de 2020, em consonância com as orientações da EBA em vigor. A prática de supervisão passa por atualizar os manuais internos quando entram em vigor orientações da EBA relativas, por exemplo, à forma como as preocupações em matéria de ABC/CFT e as considerações de supervisão podem contribuir para a notação global do SREP.

**110** No que diz respeito aos ciclos de 2018 e 2019 do SREP, o BCE não realizou um controlo de coerência para verificar a forma como as preocupações de BC/FT foram tidas em conta nas respetivas avaliações do SREP, mas procedeu a esse controlo para o ciclo de 2020 do SREP<sup>49</sup>. Porém, relativamente aos bancos da sua amostra, o Tribunal encontrou provas de que o BCE teve em conta informações respeitantes a BC/FT nas suas decisões do SREP em 2018 e 2019. No caso dos bancos com insuficiências identificadas em matéria de BC/FT, o BCE formulou recomendações para corrigir as deficiências no plano prudencial. Num número minoritário de casos, o pessoal teve em conta as informações prestadas pelos supervisores nacionais, mas considerou-as não significativas para efeitos prudenciais. As decisões (ou partes relevantes das mesmas) do SREP foram enviadas aos bancos e aos supervisores nacionais. O BCE não é responsável por verificar as ações dos supervisores nacionais nas suas atividades principais, cabendo-lhe apenas dar-lhes conhecimento desta informação.

**111** Globalmente, o BCE deu um primeiro passo positivo para integrar o risco de BC/FT na supervisão prudencial. É necessário que o processo de tomada de decisões do BCE seja mais eficiente, e as próximas orientações da EBA terão de ser integradas pelo BCE e pelos supervisores nacionais.

---

<sup>49</sup> Este ciclo estava fora do período da amostra do Tribunal.

## Conclusões e recomendações

**112** De um modo geral, o Tribunal constatou que a ação a nível da UE de combate ao BC/FT apresenta insuficiências. Existe uma fragmentação institucional e uma coordenação deficiente a nível da UE no que diz respeito a ações para prevenir o BC/FT e responder aos riscos assinalados (ver pontos **50** a **66**). Presentemente, os organismos da UE auditados pelo Tribunal dispõem de instrumentos limitados para garantir uma aplicação suficiente dos regimes de ABC/CFT a nível nacional (ver pontos **67** a **86** e **87** a **111**). A UE não possui um supervisor único em matéria de BC/FT e os seus poderes neste domínio encontram-se repartidos por vários organismos, sendo a coordenação com os Estados-Membros realizada separadamente.

**113** Atualmente, a principal estratégia da UE para evitar que o seu setor bancário seja utilizado para BC/FT é a aplicação de requisitos legais, que assentam sobretudo em diretivas. Os Estados-Membros têm a obrigação de transpor as diretivas e cabe-lhes a responsabilidade principal pelo combate ao BC/FT através dos seus quadros de supervisão nacionais. Os Estados-Membros são também responsáveis pela aplicação da lei. Na verdade, a aplicação da legislação da UE em matéria de ABC/CFT varia entre Estados-Membros.

**114** Ao elaborar a lista de países terceiros de 2019, a Comissão utilizou corretamente as informações (incluindo da Europol) e aplicou adequadamente a sua metodologia (pontos **31** a **37**). Inicialmente, o SEAE não apresentou os contributos solicitados pela Comissão para gerar a lista, e a comunicação com os países terceiros da lista foi incoerente (ponto **28**). Apesar das suas tentativas para gerar uma lista autónoma da UE, a Comissão ainda não conseguiu ir além da lista do GAFI, devido à não aprovação pelo Conselho (pontos **35** e **36**).

**115** A metodologia de avaliação dos riscos da Comissão não hierarquiza claramente os riscos de BC/FT na sua ASR, nem indica claramente os setores afetados pelas alterações da sua avaliação dos riscos (ponto **44**). A Comissão não realizou atualizações rápidas da ASR em consonância com os seus poderes e não aborda a dimensão geográfica (ponto **46**). Ainda não publicou estatísticas sobre o BC/FT em consonância com as suas novas obrigações legais, o que dificulta a avaliação da escala atual do BC/FT na UE (ponto **48**).

## Recomendação 1 – A Comissão deve melhorar as suas avaliações dos riscos

---

A Comissão deve:

- a) reforçar a hierarquização dos setores com base nos riscos em todo o exercício supranacional de avaliação dos riscos: do planeamento ao seguimento, especificando quando e por que motivo estão a mudar, bem como realizando atualizações relativamente a setores em rápida evolução e adicionando uma dimensão geográfica, quando pertinente;
- b) aplicar a nova metodologia para gerar uma lista autónoma da UE de países terceiros, colaborando com o SEAE e os Estados-Membros para assegurar a integração das informações e uma comunicação precoce com os países terceiros da lista;
- c) introduzir instrumentos para atenuar o risco de BC/FT proveniente de países terceiros ao nível da entidade ou setor.

**Prazo: até ao final de 2021**

**116** A transposição da Diretiva ABC é complexa e, na maioria dos casos, os Estados-Membros realizaram-na de forma lenta. Em muitos casos, a sua comunicação sobre a transposição à Comissão foi incompleta ou tardia (pontos 60 a 62). Contudo, o Tribunal identificou situações em que a avaliação da Comissão foi mais lenta do que o previsto nas orientações internas da própria Comissão (ponto 58). O trabalho da Comissão na avaliação da transposição foi prejudicado pela falta de pessoal (ver ponto 65), e o recurso à subcontratação tinha limitações (ponto 56). Em conjunto, estes fatores abrandaram a capacidade da Comissão para tomar medidas relacionadas com a não transposição.

**117** Esta transposição lenta contribuiu para um quadro jurídico incoerente entre Estados-Membros (ponto 58) e aumentou o risco de exploração de pontos fracos por branqueadores de capitais. Os *workshops* da Comissão constituíram um instrumento útil para apoiar a capacidade administrativa dos Estados-Membros (ponto 53). Apesar destas orientações de elevada qualidade da Comissão, os Estados-Membros tardaram em transpor a legislação e sobreavaliaram a medida em que o tinham feito (ver ponto 54). Em termos globais, esta situação demonstra que, num domínio complexo como a legislação em matéria de ABC/CFT, a melhor forma de alcançar condições equitativas é a utilização de regulamentos em vez de diretivas.

## Recomendação 2 – A Comissão deve assegurar que a legislação em matéria de ABC/CFT produza efeitos coerentes e imediatos

---

A Comissão deve, tanto quanto possível, utilizar regulamentos em vez de diretivas.

**Prazo: até ao final de 2021**

**118** No que diz respeito à coordenação, a Comissão realiza poucas análises próprias antes de dirigir pedidos relativos a VLU à EBA, baseando-se essencialmente em informações de carácter público (ponto 71).

**119** De um modo geral, o pessoal da EBA realizou as investigações sobre alegadas violações da legislação da União relacionadas com BC/FT em tempo útil e em consonância com as orientações internas (ponto 76). Contudo, a EBA demorou um período de tempo excessivo a decidir se investigava determinados casos (pontos 74 e 75) e não realizou investigações sobre BC/FT por iniciativa própria (ponto 70). Na EBA, o Tribunal encontrou provas de pressão exercida junto de membros de um painel que analisava uma potencial violação da legislação da União relacionada com BC/FT. A EBA não tem regras específicas em vigor para prevenir o exercício deste tipo de pressão (pontos 78 e 79). No que diz respeito às VLU, o processo de tomada de decisões da EBA não é suficientemente orientado para a UE, devido à influência que os supervisores nacionais têm nele, e o encerramento de casos sem investigação demonstra que a EBA hesita, neste momento, em realizar investigações sobre VLU relacionadas com BC/FT. Consequentemente, desde que os seus poderes entraram em vigor em 2010, a EBA constatou a existência de apenas uma violação da legislação da União relacionada com BC/FT.

**120** Em conjunto, estes fatores sugerem que o mecanismo relativo à violação da legislação da União não contribui para a aplicação uniforme da legislação em matéria de ABC/CFT em toda a UE, colocando em risco a integridade do mercado único.

### Recomendação 3 – A EBA e a Comissão devem utilizar melhor os seus poderes relativos a VLU no âmbito do BC/FT

---

A Comissão deve:

- a) instituir orientações internas, a nível da Direção-Geral, para a realização de pedidos relativos a violações da legislação da União;
- b) utilizar as informações sobre os casos quando usa os seus poderes legais para assegurar a aplicação da legislação da UE;
- c) propor alterações legislativas que proporcionem clareza jurídica sobre as informações que devem ser partilhadas com a Comissão pelo organismo competente para a investigação de queixas de VLU durante o processo a estas relativo.

A EBA deve:

- d) assegurar que as decisões no sentido de investigar ou não investigar sejam tomadas sem atrasos indevidos quando da receção de pedidos relativos a violações da legislação da União;
- e) introduzir regras que impeçam outros membros do CS de procurarem influenciar os membros do painel durante as suas deliberações.

**Prazo: até ao final de 2021**

**121** Em consonância com as novas obrigações, o BCE introduziu um quadro para integrar informações relacionadas com BC/FT na supervisão prudencial e troca ativamente informações relacionadas com o risco de BC/FT com os supervisores nacionais. Contudo, a eficiência com que as informações saem do BCE é prejudicada pelo seu processo de tomada de decisões moroso (ponto **102**). O BCE não tem responsabilidade nem poderes para investigar a forma como os supervisores nacionais utilizam as informações que partilha externamente. Não existe um supervisor ABC/CFT a nível da UE, pelo que, em última análise, os supervisores nacionais são responsáveis por acompanhar a conformidade e tomar medidas (ponto **07**).

**122** Os supervisores ABC/CFT nacionais começaram a facultar ao BCE relatórios sobre bancos que são pertinentes do ponto de vista prudencial. No entanto, o âmbito destes relatórios é variável, devido às práticas nacionais, e ainda estão a ser elaboradas orientações atualizadas da EBA para supervisores ABC/CFT (ponto **117**). Este facto reduz a capacidade do BCE para os incorporar de forma eficiente nas suas avaliações de supervisão (pontos **108** e **109**). Com base na sua amostra, o Tribunal pode concluir que o BCE está agora a integrar o risco de BC/FT na supervisão prudencial (pontos **110** e **111**).

### **Recomendação 4 – A EBA e o BCE devem procurar incorporar melhor o risco de BC/FT na supervisão prudencial**

---

A EBA deve:

- a) melhorar as suas orientações para a incorporação do risco de BC/FT na supervisão prudencial;

**Prazo: até ao final do primeiro trimestre de 2022**

- b) finalizar as orientações sobre a abordagem baseada nos riscos para a supervisão ABC/CFT, tendo em vista uma maior coerência nas avaliações de ABC das entidades supervisionadas;

**Prazo: até ao final de 2021**

- c) especificar nas suas orientações sobre cooperação e intercâmbio de informações o conteúdo das informações a partilhar, bem como o calendário dessa partilha.

**Prazo: até ao final de 2021**

O BCE deve:

- d) introduzir uma política interna para uma partilha mais eficiente de informações relacionadas com BC/FT com os supervisores nacionais;

**Prazo: até ao final do primeiro trimestre de 2022**

- e) atualizar a sua metodologia para integrar o risco de BC/FT na supervisão prudencial após a publicação de orientações atualizadas da EBA.

**Prazo: até ao final do segundo trimestre de 2022**

**123** Tendo em conta o elevado nível de integração transfronteiras no setor bancário da UE, as deficiências da atual conceção e aplicação do quadro da UE em matéria de ABC/CFT (ver ponto **112**) representam riscos para a integridade do mercado financeiro e para a confiança do público. A próxima reforma legislativa (ver pontos **13 a 15**) constitui uma oportunidade para que a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho abordem as insuficiências identificadas (ver pontos **36, 49, 66 e 86**) e corrijam a fragmentação do quadro da UE em matéria de ABC/CFT.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex BRENNINKMEIJER, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 20 de maio de 2021.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Quadro jurídico da UE

A UE adotou a primeira Diretiva ABC em 1991. A versão mais recente, a quinta, da Diretiva ABC é a Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018. Os Estados-Membros estavam obrigados a transpô-la para a legislação nacional e a aplicar as suas disposições até 10 de janeiro de 2020, o mais tardar. Ao longo dos anos, o âmbito da diretiva tornou-se cada vez mais abrangente e, relativamente ao setor bancário, abrange:

- a) conservação de registos por instituições financeiras e partes não financeiras, como advogados, notários, técnicos de contas e agências imobiliárias;
- b) definições completas de uma série de atividades criminosas;
  - o requisitos para a identificação, deteção, apreensão e perda de bens e produtos do crime;
  - o medidas para combater o financiamento do terrorismo;
  - o transparência na transferência de fundos;
  - o requisitos para a partilha de informações sobre branqueamento de capitais entre Estados-Membros;
  - o alargamento do âmbito de aplicação, de forma a incluir ativos digitais (criptomoedas).

Existem também outros atos legislativos da UE que complementam a Diretiva ABC:

- o regulamento relativo às transferências eletrónicas de fundos, que visa ajudar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a localizar terroristas e criminosos tornando as transferências mais transparentes;
- a diretiva relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, que assegura definições similares de infrações em matéria de ABC/CFT em toda a UE, bem como sanções mínimas;
- normas técnicas, pareceres e orientações para as autoridades nacionais, elaborados por várias das três Autoridades Europeias de Supervisão (EBA, ESMA<sup>50</sup> e EIOPA<sup>51</sup>), ou por todas elas, que a Comissão adotou e consagrou em legislação sob a forma de regulamentos delegados.

---

<sup>50</sup> Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.

<sup>51</sup> Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma.

## Anexo II – Comparação entre a quarta Diretiva ABC e a quinta Diretiva ABC

4ª Diretiva ABC 2015/849	5ª Diretiva ABC 2018/843
Publicação: 20 de maio de 2015 Entrada em vigor: 26 de junho de 2017	Publicação: 19 de junho de 2018 Entrada em vigor: 10 de janeiro de 2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exige avaliação dos riscos a nível da UE (ASR) e avaliação dos riscos a nível nacional</li> <li>• Beneficiários efetivos</li> <li>• Responsabilidades dos Estados-Membros de origem e de acolhimento por empresas que operam também noutros Estados-Membros</li> <li>• Reforço dos poderes das UIF</li> <li>• Diligência simplificada</li> <li>• Jogo: alargamento a todos os serviços de jogo</li> <li>• Definição alterada e alargada de pessoas politicamente expostas</li> <li>• Relatórios de atividades suspeitas</li> <li>• A conservação de registos pode ser prorrogada até 10 anos</li> <li>• O limiar de pagamentos em numerário que acionam controlos de ABC desce para 10 000 euros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço do trabalho das UIF com melhor acesso à informação através de registos centralizados de contas bancárias</li> <li>• Melhoria da cooperação entre os supervisores do combate ao branqueamento de capitais e o BCE</li> <li>• Reforço do papel de supervisão da EBA</li> <li>• Alargamento dos critérios de avaliação dos países terceiros de risco elevado e garantir um nível elevado comum de salvaguardas para os fluxos financeiros provenientes desses países</li> <li>• Levantamento do anonimato nos cartões pré-pagos</li> <li>• Interconexão dos registos dos beneficiários efetivos a nível da UE</li> <li>• Lista de pessoas politicamente expostas</li> <li>• Aumento da transparência a respeito da propriedade das empresas e dos fundos fiduciários</li> <li>• Novas regras para as criptomoedas</li> </ul>

### Anexo III – Diferentes processos de elaboração de listas da UE

	Jurisdições fiscais não cooperantes	Medidas restritivas (sanções)	Lista de países terceiros para efeitos de ABC
<b>Lista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de sanções autónomas da UE, incluindo medidas acordadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (para aplicar resoluções deste)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países terceiros de risco elevado, cujos regimes em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo apresentem deficiências estratégicas</li> </ul>
<b>Objetivos da UE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Melhorar a boa governação fiscal a nível mundial (objetivo global).</li> <li>➢ Assegurar que os parceiros internacionais da UE respeitam as mesmas normas que os Estados-Membros da UE.</li> <li>➢ Incentivar alterações positivas na legislação e prática fiscais, através da cooperação.</li> <li>➢ Combater a fraude e evasão fiscais, a elisão fiscal e o branqueamento de capitais; instrumento para garantir condições equitativas.</li> <li>➢ Exercer pressão sobre os paraísos fiscais para que apliquem regras e normas com vista a alcançar transparência, uma concorrência fiscal justa e a aplicação de normas internacionais contra a erosão da base tributável/transferência de lucros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Instrumento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, através da qual a UE pode intervir quando necessário para prevenir conflitos ou responder a crises atuais ou emergentes.</li> <li>➢ Promover uma alteração na política ou atividade.</li> <li>➢ Aplicar as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou aprofundar os objetivos da PESC, nomeadamente promover a paz/segurança internacional, prevenir conflitos, apoiar a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos e defender os princípios do direito internacional.</li> <li>➢ Apoiar o combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição maciça.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Uma política de carácter defensivo, concebida para proteger a integridade do mercado interno contra países terceiros que constituam uma ameaça significativa para o sistema financeiro da União.</li> </ul>

	Jurisdições fiscais não cooperantes	Medidas restritivas (sanções)	Lista de países terceiros para efeitos de ABC
<p><b>Elaboração de uma lista restrita</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fase de seleção: Os Estados-Membros são selecionados com base num painel de avaliação de indicadores neutro.</li> <li>➤ Fase de análise: é tido em conta o trabalho do Fórum Mundial sobre a Transparência e a Troca de Informações para Fins Fiscais e do quadro inclusivo da OCDE para combater a erosão da base tributável e a transferência de lucros. Critérios de avaliação globais: conformidade com várias normas da OCDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Alguns regimes de sanções são mandatados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, outros são adotados autonomamente pela UE com base em informações do SEAE, dos Estados-Membros, das delegações da UE e da Comissão Europeia.</li> <li>➤ As medidas restritivas devem estar sempre em conformidade com o direito internacional e respeitar os direitos humanos/liberdades fundamentais, em especial as garantias processuais e o direito de recurso efetivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A Comissão tem em conta informações do GAFI e de outros organismos regionais semelhantes ao GAFI, inclui um balanço de outras informações pertinentes de domínio público e considera as informações privadas que estão disponíveis para outros organismos da UE (por exemplo, Europol, SEAE).</li> </ul>

	Jurisdições fiscais não cooperantes	Medidas restritivas (sanções)	Lista de países terceiros para efeitos de ABC
<p><b>Principal papel das instituições da UE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A lista baseia-se numa comunicação da Comissão sobre uma estratégia externa para uma tributação efetiva, apresentada no âmbito do pacote de medidas de luta contra a elisão fiscal, de 2016; a Comissão Europeia é responsável por elaborar um painel de avaliação de indicadores neutro.</li> <li>➤ Conselho da UE (Grupo do Código de Conduta (Fiscalidade das Empresas)): cabe-lhe analisar e enumerar os países; no final, adota/revê a lista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Conselho da UE: adoção (regulamento), renovação ou levantamento de regimes de sanções, com base em propostas do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.</li> <li>➤ Comissão Europeia <ul style="list-style-type: none"> <li>• elaborar propostas de regulamentos sobre sanções para adoção pelo Conselho;</li> <li>• representar a Comissão em debates relativos a sanções com os Estados-Membros no Grupo dos Conselheiros das Relações Externas do Conselho;</li> <li>• transpor determinadas sanções das Nações Unidas para a legislação da UE;</li> <li>• acompanhar a aplicação/execução das sanções da UE em todos os Estados-Membros;</li> <li>• apoiar os Estados-Membros nos esforços para aplicar sanções;</li> <li>• reforçar a resiliência da UE a sanções extraterritoriais adotadas por países terceiros.</li> </ul> </li> <li>➤ SEAE: cabe-lhe elaborar e rever regimes de sanções em cooperação com os Estados-Membros, delegações da UE pertinentes e a Comissão Europeia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A Comissão é legalmente obrigada a identificar países terceiros cujos quadros nacionais ABC apresentem lacunas suscetíveis de colocar em risco o sistema financeiro da UE. Utiliza notações constantes do "painel de avaliação fiscal" de 2016 da própria Comissão, que classifica os países em termos de laços económicos com a UE, dimensão relativa do setor financeiro e corrupção.</li> <li>➤ A Comissão adota a lista de países de risco elevado através de um "ato delegado"; obrigação de consultar o EGMLTF e também o Parlamento Europeu antes da adoção.</li> <li>➤ A lista é proposta pela Comissão Europeia, e o Parlamento ou o Conselho podem rejeitá-la no prazo de 30 dias.</li> </ul>

	Jurisdições fiscais não cooperantes	Medidas restritivas (sanções)	Lista de países terceiros para efeitos de ABC
<b>Renovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No mínimo, uma vez por ano; a partir de 2020, duas vezes por ano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ As disposições autónomas da UE são revistas, no mínimo, uma vez a cada 12 meses. O Conselho pode decidir, em qualquer altura, alterá-las, prorrogá-las ou suspendê-las temporariamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No mínimo, uma vez por ano, mas pode ser mais frequente.</li> </ul>
<b>Visados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A lista apenas pode conter jurisdições fora da UE;</li> <li>➤ A lista pode conter também jurisdições que são países ou territórios ultramarinos da UE (mas não fazem parte da UE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Governos de países não pertencentes à UE (por causa das suas políticas);</li> <li>➤ Empresas (que fornecem os meios para conduzir as políticas visadas);</li> <li>➤ Grupos ou organizações (como grupos terroristas, por exemplo);</li> <li>➤ Indivíduos (que apoiam as políticas visadas, que estão envolvidos em atividades terroristas, etc.);</li> <li>➤ As sanções têm efeito nos países não pertencentes à UE, mas as medidas aplicam-se apenas na jurisdição da UE; as obrigações que impõem são vinculativas para os nacionais da UE ou pessoas localizadas na UE ou que nela exercem atividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Países e territórios fora do EEE. Podem, em princípio, incluir países ou territórios ultramarinos da UE que não fazem parte da UE.</li> </ul>

	Jurisdições fiscais não cooperantes	Medidas restritivas (sanções)	Lista de países terceiros para efeitos de ABC
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Medidas defensivas da UE em domínios não fiscais:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• as instituições da UE/os Estados-Membros devem ter em conta a lista da UE nos seguintes domínios: política externa, cooperação para o desenvolvimento e relações económicas com países terceiros;</li> <li>• a Comissão Europeia deve ter a lista em consideração na execução de operações de financiamento e investimento da UE, nomeadamente no âmbito do FEIE e o FEDS.</li> </ul> </li> <li>➤ Medidas defensivas da UE em domínios fiscais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A UE tem em vigor mais de 40 regimes de sanções diferentes. Os regimes de sanções, consoante a sua natureza, podem conduzir a um embargo de armas, uma restrição de admissão (proibição de viagem), um congelamento de bens ou outras medidas económicas, como a restrição de importações e exportações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estas medidas têm impacto numa empresa da UE que faz negócios com uma pessoa ou empresa num país da lista. As entidades obrigadas da UE (bancos, por exemplo) têm de proceder a uma diligência reforçada quanto à clientela quando se trate de um país terceiro incluído na lista. Trata-se de um reforço da diligência normal, que pode incluir controlos mais significativos sobre a identidade de um cliente, os beneficiários efetivos e/ou a fonte dos fundos.</li> </ul>

## Anexo IV – A UE e os EUA

Recomendação do GAFI		Aplicação pela UE	Nível	Aplicação pelos EUA	Nível
1	Avaliação dos riscos e aplicação de uma abordagem baseada nos riscos	A UE publica uma avaliação supranacional do risco de dois em dois anos. A EBA também publica, por vezes, avaliações setoriais dos riscos. Os Estados-Membros devem também publicar as suas próprias avaliações dos riscos. Os supervisores e as entidades obrigadas devem ter estas avaliações em conta no exercício das suas atividades.	Nível dos EM e da UE	Cooperação multi-institucional para avaliar os riscos com atualizações anuais ou bianuais: os EUA mantêm um número substancial de processos complementares para identificar e avaliar riscos de BC/FT que geram uma ampla variedade de realizações. As avaliações dos riscos para apoiar as estratégias de segurança nacional do presidente são elaboradas por agências governamentais competentes, com a participação de agências de informações, agências responsáveis pela aplicação da lei e agências de política envolvidas no ABC/CFT, incluindo a FinCEN, que apresenta riscos e tendências de BC/FT identificados com base no regime de comunicação de informações.	Federal
9	Leis de sigilo das instituições financeiras	Os Estados-Membros devem introduzir leis para assegurar que as informações possam ser partilhadas com as administrações fiscais e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Ao abrigo da Diretiva ABC, os supervisores têm o poder de ordenar a apresentação de quaisquer informações relevantes para acompanhamento da conformidade.	Nível dos EM	A <i>Right to Financial Privacy Act</i> (RFPA) (12 USC 3401-22) define a forma como as agências federais dos EUA obtêm informações das instituições financeiras (IF) e em que circunstâncias as podem divulgar. Estabelece algumas salvaguardas que os bancos têm de cumprir antes de poderem divulgar informações sobre clientes às autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou de supervisão.	Federal
10-11	Diligência quanto à clientela e conservação de registos	Os bancos da UE estão proibidos de manter contas anónimas e são obrigados a proceder à diligência quanto à clientela relativamente a empresas novas ou já existentes. São obrigados a conservar registos durante um determinado período de tempo e a facultá-los aos supervisores (se tal for solicitado).	Nível dos EM	A manutenção de contas anónimas ou contas com nomes claramente fictícios não é expressamente proibida. Contudo, os bancos são obrigados a aplicar procedimentos baseados nos riscos para verificar a identidade de cada cliente de forma a permitir que o banco forme uma convicção razoável de que conhece a identidade real do cliente. Os bancos não são explicitamente obrigados a identificar e verificar a identidade das pessoas autorizadas a agir em nome dos clientes. Em geral, os bancos são obrigados a conservar registos durante pelo menos cinco anos.	Estadual

Recomendação do GAFI		Aplicação pela UE	Nível	Aplicação pelos EUA	Nível
12-16	Medidas adicionais para clientes e atividades específicos	As medidas relativas às pessoas politicamente expostas e à correspondência bancária são alvo de tratamento a nível dos Estados-Membros. As transferências de numerário, valores e eletrónicas estão associadas a algumas obrigações baseadas em legislação da UE diretamente aplicável, como o regulamento relativo às transferências eletrónicas de fundos (Regulamento 2015/847).	Nível dos EM e da UE	No que diz respeito à correspondência bancária, cada banco envolvido tem de estabelecer políticas, procedimentos e controlos adequados e específicos, que sejam concebidos de forma razoável para detetar e comunicar casos de BC através dessas contas. No que diz respeito às transferências de numerário, valores e eletrónicas, os prestadores de serviços, formais e informais, estão sujeitos aos requisitos da <i>Bank Secrecy Act</i> (lei relativa ao sigilo bancário), incluindo o registo na FinCEN.	
17-19	Recurso a terceiros, controlos e grupos financeiros	Os Estados-Membros podem autorizar as entidades obrigadas a recorrerem a terceiros para cumprimento do dever de diligência, mediante determinadas normas. Existem normas para controlos ABC relativos aos bancos transfronteiras, e os supervisores nacionais devem cooperar em colégios. No caso dos países terceiros de risco elevado, a UE adota uma lista e as entidades supervisionadas devem proceder a uma diligência reforçada quando se trate destes países terceiros de risco elevado.	Nível dos EM e da UE	As IF abrangidas são obrigadas a estabelecer programas ABC, incluindo, no mínimo: a) desenvolver políticas, procedimentos e controlos internos; b) designar um responsável pela conformidade com um grau hierárquico suficientemente elevado para assegurar o cumprimento de todas as obrigações previstas na <i>Bank Secrecy Act</i> ; c) dispor de um programa de formação contínua dos trabalhadores; d) dispor de uma função de conformidade independente para testar programas. No que diz respeito aos países de risco elevado, as IF são obrigadas a aplicar medidas de diligência reforçada às contas correspondentes criadas ou mantidas nos EUA para determinadas categorias de bancos estrangeiros. A lista é adotada pela FinCEN a nível federal.	Estadual
20-21	Comunicação de operações suspeitas	As entidades obrigadas nos Estados-Membros da UE têm a obrigação de comunicar atividades ou operações suspeitas à unidade de informação financeira (UIF) nacional. Estas UIF têm uma plataforma para partilhar informações a nível da UE (FIU.net). A Europol, a agência de polícia da UE, também recolhe e divulga informações sobre padrões de atividades de branqueamento de capitais.	Nível dos EM e da UE	Os EUA exigem a comunicação de operações suspeitas pelas IF abrangidas. As IF têm instruções para comunicar imediatamente às autoridades responsáveis pela aplicação da lei violações que exijam atenção imediata, como esquemas de BC e atividades terroristas em curso. Se não for obrigatório comunicá-las imediatamente, as comunicações de operações suspeitas têm de ser efetuadas junto da FinCEN.	Estadual

Recomendação do GAFI		Aplicação pela UE	Nível	Aplicação pelos EUA	Nível
24-25	Transparência e beneficiários efetivos de pessoas coletivas e centros de interesses coletivos	A legislação da UE em matéria de ABC obriga os Estados-Membros a estabelecer registos de informações sobre os beneficiários efetivos nos registos centrais, que devem estar interligados. Podem também ser impostas sanções para os incumpridores. Contudo, não existe um registo comum a nível da UE para os beneficiários efetivos e as informações.	Nível dos EM	A constituição de pessoas coletivas nos EUA é regida pela legislação estadual. Cada um dos 56 estados e territórios e o Distrito de Colúmbia possuem leis próprias relativas à constituição e governação das pessoas coletivas. A legislação federal também lhes é aplicável, após a constituição, em certos domínios (por exemplo, direito penal, regulação dos valores mobiliários, tributação). Em 2016, o GAFI considerou que os EUA apresentavam deficiências de coordenação nesta matéria, uma vez que, concretamente, as autoridades competentes nem sempre conseguiam obter ou aceder em tempo oportuno a informações adequadas, precisas e atempadas sobre os beneficiários efetivos e o controlo das pessoas coletivas.	Estadual

Recomendação do GAFI		Aplicação pela UE	Nível	Aplicação pelos EUA	Nível
26-28	Regulação e supervisão	<p>A legislação aplicável é estabelecida a nível da UE, principalmente sob a forma de uma diretiva, que define obrigações para determinados organismos da UE, como a Comissão e a EBA. Os Estados-Membros devem também transpor certos requisitos para a legislação nacional. Cada Estado-Membro deve dispor de um supervisor ou supervisores em matéria de branqueamento de capitais para as entidades obrigadas na sua jurisdição.</p> <p>Na prática, são definidas normas técnicas de regulamentação a nível da UE, que os bancos e os supervisores nacionais devem cumprir. O controlo a nível da UE concretiza-se no poder da Comissão de iniciar procedimentos de infração quando um Estado-Membro não aplica a legislação. Além disso, a EBA pode investigar e formular recomendações se tiver sido identificada uma potencial violação da legislação da União relacionada com branqueamento de capitais.</p>	Nível dos EM e da UE	<p>Devido à natureza internacional quer do sistema financeiro, quer da criminalidade grave e do terrorismo, o Governo Federal assumiu o papel principal no processo legislativo e na aplicação da lei nos domínios do branqueamento de capitais (BC) e do financiamento do terrorismo (FT). As leis estaduais podem ser objeto de preempção se o Congresso incluir explicitamente uma cláusula de preempção para os casos em que uma lei estadual entra em conflito com uma lei federal e em que os estados estão impedidos de regular a conduta num domínio que o Congresso tenha determinado que deve ser regulado exclusivamente pelas autoridades federais. Os reguladores federais (Office of the Comptroller of the Currency, Reserva Federal, Federal Deposit Insurance Corporation, National Credit Union Administration, etc.) têm autoridade de apreciação e aplicação delegada pela FinCEN.</p> <p>A base jurídica é a <i>Bank Secrecy Act</i> de 1970 e os respetivos atos de execução, reforçados pela <i>Patriot Act</i> dos EUA, de 2001. O sistema de ABC/CFT dos EUA coloca uma forte ênfase na aplicação da lei. Todas as autoridades responsáveis pela aplicação da lei (a nível federal, estadual, local) têm acesso direto a relatórios de atividades suspeitas apresentados junto da FinCEN. Um elemento particularmente robusto é a metodologia assente em grupos de trabalho interagências, que integram autoridades de todos os níveis (federal, estadual, local). Esta abordagem é amplamente utilizada para realizar investigações de BC/FT e subjacentes, tendo-se revelado muito bem-sucedida em casos significativos, de grande dimensão e complexos.</p>	Federal e estadual

Recomendação do GAFI		Aplicação pela UE	Nível	Aplicação pelos EUA	Nível
33	Estatísticas	O quadro jurídico da UE obriga os Estados-Membros a recolher estatísticas sobre o BC e a submetê-las ao Eurostat, o serviço de estatística da UE. O Eurostat é depois obrigado a comunicar estas estatísticas, mas esta obrigação legal só agora está a entrar em vigor. Entretanto, existem poucos dados quantitativos sistemáticos sobre os volumes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.	Nível dos EM e da UE	Os EUA mantêm estatísticas abrangentes, exceto sobre investigações, ações penais e condenações relacionadas com as infrações de BC a nível estadual, ou estatísticas sobre os bens congelados, apreendidos ou declarados perdidos a nível estadual.	Federal e estadual
35	Sanções	Os Estados-Membros são obrigados a conferir poderes e recursos às autoridades de supervisão em matéria de branqueamento de capitais para que possam impor sanções quando são detetadas violações das regras de supervisão. Na prática, a natureza e a gravidade das sanções variam consoante a jurisdição.	Nível dos EM	Está disponível um leque de sanções penais, civis e administrativas, proporcionadas e dissuasivas, desde cartas disciplinares a coimas e penas de prisão. A FinCEN pode intentar uma ação de execução por violações da <i>Bank Secrecy Act</i> . Tem autoridade exclusiva de aplicação da lei a nível federal sobre as IF e as empresas e profissões não financeiras designadas abrangidas. Além das sanções monetárias civis, a FinCEN pode tomar outras medidas administrativas formais e informais. Outras agências (como a Securities and Exchange Commission) têm também poderes, ao abrigo da respetiva lei, para tomar uma série de medidas de supervisão.	Federal

Fonte: resumo do TCE, com base em diversos documentos do GAFI, da FinCEN, da Comissão e da EBA.

## Anexo V – Etapas do processo relativo a VLU

Fase	Processo	Parte interessada	Calendário
<b>Pedido</b>	<p>O artigo 17º do Regulamento (UE) nº 1093/2010 (regulamento que institui a EBA) prevê a possibilidade de a EBA investigar o alegado incumprimento ou não aplicação da legislação da União, por sua própria iniciativa ou a pedido de determinados organismos, procedendo a uma investigação da violação da legislação da União por determinados organismos. O Regulamento EBA não estabelece como e quando tal deve ocorrer, ou seja, nenhum dos referidos organismos (incluindo a Comissão) tem qualquer obrigação jurídica relativa à forma e ao momento em que deve formular um pedido à EBA.</p>	<p>É necessário que uma ou mais autoridades competentes, nomeadamente o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão ou o Grupo das Partes Interessadas do Setor Bancário, apresentem um pedido à EBA.</p>	<p>Os pedidos podem ser efetuados em qualquer altura, e a EBA não tem uma obrigação jurídica específica de responder dentro de um determinado prazo.</p>
<b>Inquérito preliminar</b>	<p>Uma avaliação preliminar da alegada VLU.</p>	<p>A EBA realiza inquéritos preliminares, incluindo comunicação com autoridades competentes, a fim de determinar os factos relativos à alegada VLU.</p>	<p>Não existe um prazo legal específico para o efeito.</p>
<b>Investigação</b>	<p>Processo formal para determinar se ocorreu uma VLU.</p>	<p>O presidente da EBA decide se inicia ou não uma investigação sobre a VLU. O regulamento interno da EBA prevê a convocação de um</p>	<p>A EBA pode dirigir à autoridade competente em questão uma recomendação que defina as medidas necessárias para</p>

Fase	Processo	Parte interessada	Calendário
		<p>painel composto pelo presidente e por seis membros do Conselho de Supervisores (CS) não visados pela investigação. O painel decide:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– encerrar a investigação sem adotar uma recomendação;</li> <li>– ou, se a VLU for comprovada, formular uma recomendação ao CS a esse respeito.</li> </ul>	<p>dar cumprimento à legislação da União, no prazo de dois meses a contar do início da sua investigação.</p>
<b>Recomendação</b>	<p>O CS conclui que existe uma violação da legislação da União e dirige uma recomendação à autoridade competente em questão.</p>	<p>A decisão de adotar uma recomendação é tomada pelo Conselho de Supervisores da EBA, composto por supervisores de 27 autoridades competentes.</p>	<p>A decisão relativa à adoção de uma recomendação é tomada no prazo de dois meses após o início da investigação (ver ponto anterior).</p>
<b>Comunicação</b>	<p>Resposta à recomendação dirigida à autoridade nacional competente (ANC)</p>	<p>A recomendação define as medidas necessárias para dar cumprimento à legislação da União.</p>	<p>A ANC deve responder no prazo de dez dias.</p>
<b>Parecer</b>	<p>Caso a autoridade competente não cumpra a legislação, a Comissão pode emitir um parecer formal dirigido à ANC.</p>	<p>A Comissão pode atuar depois de ter sido informada pela EBA ou por sua própria iniciativa.</p>	<p>A Comissão pode emitir um parecer formal no prazo de três meses a contar da data de adoção da recomendação e alargar este prazo um mês.</p>

Fonte: Regulamento EBA, regulamento interno da EBA.

## Anexo VI – Controlos da transposição

Prazo de transposição	26 de junho de 2017
Notificações enviadas pelos Estados-Membros <b>dentro do prazo</b> ou antes do início de procedimento de infração por não comunicação	6
Número de Estados-Membros que <b>não tinham notificado</b> a transposição completa à data da auditoria (julho de 2020)	8
Número de procedimentos de infração instaurados por não comunicação e não exaustividade	28
Duração total dos procedimentos de infração por não exaustividade (em meses) <sup>52</sup>	Mais de 36 (em curso) <sup>53</sup>

Fonte: análise do TCE com base na análise da Comissão.

---

<sup>52</sup> Em setembro de 2020.

<sup>53</sup> Duração do procedimento de infração mais longo.

## Anexo VII – Tipos de intercâmbios de informações no BCE

Categorias	Intercâmbios no contexto do intercâmbio regular anual de informações (enviados e recebidos)	Intercâmbios <i>ad hoc</i> por iniciativa própria (enviados e recebidos)	Intercâmbios baseados em pedidos <i>ad hoc</i> (enviados e recebidos)
Informações partilhadas	<p>Partilha anual de excertos de decisões do SREP pelo BCE com autoridades de ABC/CFT (partilhados por iniciativa própria)</p> <p>Notações de risco e avaliações de BC/FT; relatórios de inspeções no local e sanções (pedidos anuais enviados pelo BCE a autoridades de ABC/CFT)</p>	Outras informações pertinentes resultantes da supervisão de ambas as funções	Outras informações pertinentes resultantes da supervisão de ambas as funções

Fonte: TCE, com base em informações fornecidas pelo BCE.

## Siglas e acrónimos

**ABC:** Antibranqueamento de capitais

**ASR:** Avaliação supranacional do risco

**BC/FT:** Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

**BCE:** Banco Central Europeu

**CFT:** Combate ao financiamento do terrorismo

**CS:** Conselho de Supervisores

**Diretiva ABC:** Diretiva relativa ao branqueamento de capitais

**DRFP:** Diretiva Requisitos de Fundos Próprios

**EBA:** Autoridade Bancária Europeia

**EGMLTF:** Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

**EIOPA:** Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

**ESMA:** Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

**ETC:** Equivalente a tempo completo

**FINCen:** Rede de Combate ao Crime Financeiro

**GAFI:** Grupo de Ação Financeira

**MUS:** Mecanismo Único de Supervisão

**PIB:** Produto interno bruto

**RAM:** Relatório de avaliação mútua

**SEAE:** Serviço Europeu para a Ação Externa

**UIF:** Unidade de informação financeira

**VLU:** Violação da legislação da União

## Glossário

**Ato delegado:** ato juridicamente vinculativo utilizado pela Comissão, se o Parlamento e o Conselho não formularem objeções, para completar ou alterar elementos não fundamentais de atos legislativos da UE, por exemplo definindo pormenorizadamente medidas de execução.

**Autoridade Bancária Europeia (EBA):** agência da UE criada em 2011; uma das três Autoridades Europeias de Supervisão e o principal regulador no domínio da regulação e supervisão bancárias, elaborando normas técnicas de regulamentação a aprovar pela Comissão, com poderes para fazer aplicar as normas em matéria de ABC.

**Autoridades Europeias de Supervisão (AES):** as AES são a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA). As AES trabalham para harmonizar a supervisão financeira na UE e ajudam a assegurar a aplicação coerente do conjunto de regras para criar condições equitativas. Cabe-lhes igualmente avaliar os riscos e as vulnerabilidades no setor financeiro.

**Banco Central Europeu (BCE):** instituição europeia criada pelo Tratado de Amesterdão em 1998; supervisor prudencial direto dos grandes bancos na área do euro, através do Mecanismo Único de Supervisão, desde 2014.

**Carta de notificação:** se o país da UE em questão não comunicar medidas que transponham na íntegra as disposições das diretivas ou não retificar a alegada violação da legislação da UE, a Comissão pode iniciar um procedimento formal de infração. O procedimento de infração começa por uma carta de notificação, através da qual a Comissão Europeia permite que o Estado-Membro apresente os seus pontos de vista sobre a violação observada.

**Combate ao financiamento do terrorismo (CFT):** os regimes eficazes de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo são essenciais para proteger a integridade dos mercados e do quadro financeiro mundial, uma vez que ajudam a atenuar os fatores que facilitam a utilização abusiva do sistema financeiro.

**Comité de Basileia de Supervisão Bancária:** líder na definição de normas a nível mundial para a regulação prudencial dos bancos e fórum de cooperação regular sobre questões de supervisão bancária.

**Controlo da transposição:** avaliação da compatibilidade das medidas de execução nacionais relativamente às disposições de uma diretiva.

**DG FISMA:** Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais da Comissão Europeia; Direção-Geral que coordena as questões de ABC na Comissão.

**Diretiva relativa ao branqueamento de capitais:** ato legislativo da UE e principal instrumento jurídico para prevenir a utilização do sistema financeiro da União para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; engloba a primeira diretiva, de 1990, e as versões subsequentes, até à quinta diretiva, de 2018.

**Europol:** agência da União Europeia responsável pela aplicação da lei que, nomeadamente, apoia os Estados-Membros no combate ao branqueamento de capitais e ao terrorismo.

**Grupo de Ação Financeira (GAFI):** organismo intergovernamental criado em 1989 pelos ministros dos Estados que são seus membros. Engloba 39 membros, incluindo a Comissão Europeia e 14 Estados-Membros da UE. Estabelece normas e promove uma aplicação eficaz de medidas jurídicas, regulamentares e operacionais de luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. É um "órgão-diretor" responsável pela criação da vontade política necessária para permitir reformas a nível legislativo nacional e a nível da regulamentação nestas áreas.

**Instituição de crédito:** empresa, por exemplo um banco, cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder créditos.

**País terceiro:** um país ou território que não pertence à União Europeia.

**Parecer fundamentado:** se o país da UE em questão não comunicar medidas que transponham na íntegra as disposições das diretivas ou não retificar a alegada violação da legislação da UE, a Comissão pode iniciar um procedimento formal de infração. Se, após o envio de uma carta de notificação, a Comissão concluir que o país não está a cumprir as obrigações que lhe incumbem ao abrigo da legislação da União, pode, numa segunda etapa do procedimento, enviar-lhe um parecer fundamentado, ou seja, um pedido formal para cumprir a legislação aplicável.

**Procedimento de infração:** nos termos dos artigos 258º a 260º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o principal mecanismo de execução adotado pela Comissão contra um Estado-Membro quando considera que este viola as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.

**Processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP):** processo de supervisão anual para os grandes bancos da área do euro sob supervisão direta do BCE. Confere aos supervisores um conjunto harmonizado de instrumentos para examinarem o perfil de

risco de um banco de diferentes perspetivas – modelo de negócios, governação e risco, capital, liquidez.

**Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE):** o SEAE é o serviço diplomático da UE. O seu objetivo é garantir uma maior coerência e eficácia da política externa europeia e, assim, reforçar a influência da Europa a nível mundial. Gere as relações diplomáticas da UE com os países terceiros e conduz a política externa e de segurança da União.

**Supervisão prudencial:** controlo direto de instituições financeiras (incluindo bancos) para assegurar que estes não se limitam a cumprir os regulamentos no sentido legalista, mas também operam de forma sólida e prudente, no espírito do quadro regulamentar.

**Supervisor ABC:** autoridade pública de um Estado-Membro responsável pela supervisão do regime ABC/CFT, pelo exame do cumprimento do regime ABC da jurisdição pelas entidades obrigadas e pela imposição de coimas por incumprimento.

**Transposição da legislação da UE:** procedimento através do qual os Estados-Membros da UE incorporam as diretivas da UE na sua legislação nacional, a fim de tornar os objetivos, requisitos e prazos das mesmas diretamente aplicáveis.

**Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE):** o Tribunal de Justiça interpreta a legislação europeia de forma a garantir que é aplicada da mesma forma em todos os países da UE e delibera sobre litígios jurídicos entre governos nacionais e instituições europeias.

**Unidade de informação financeira (UIF):** autoridade nacional competente, responsável por fazer aplicar a legislação antibranqueamento de capitais no respetivo Estado-Membro. Tem a seu cargo a recolha, análise e divulgação das informações apresentadas pelas entidades obrigadas, incluindo entre outros Estados-Membros da UE e países terceiros, bem como a colaboração, se necessário, com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

**Verificação da conformidade:** verificação de que as disposições aplicáveis de uma diretiva da UE foram refletidas com exatidão nas medidas de execução nacionais.

# **RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA E DO SEAE AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU: «OS ESFORÇOS DA UE PARA COMBATER O BRANQUEAMENTO DE CAPITALIS NO SETOR BANCÁRIO SÃO FRAGMENTADOS E A APLICAÇÃO É INSUFICIENTE»**

## SÍNTESE

Respostas da Comissão e do SEAE sobre a síntese (pontos I-XI):

A Comissão está profundamente empenhada em lutar contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, tanto na UE como à escala mundial. Embora a UE tenha desenvolvido ao longo dos anos um quadro regulamentar sólido, existe um consenso crescente quanto à necessidade de melhorar esse quadro com vista a alcançar uma política global da União. Para o efeito, em 7 de maio de 2020 a Comissão adotou um plano de ação que anunciava um conjunto ambicioso de medidas relativas a uma política global da União em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. O plano de ação descreve as reformas necessárias para reforçar as defesas da União, abordar a atual fragmentação e prever um conjunto único de regras, bem como uma autoridade de supervisão a nível da UE que disponha de poderes de supervisão direta sobre um conjunto limitado de instituições financeiras de maior risco. O plano de ação prevê igualmente um mecanismo de apoio e coordenação das unidades de informação financeira.

O próximo pacote legislativo prevê uma maior harmonização sob a forma de um regulamento relativo à luta contra o branqueamento de capitais que acompanha a revisão da Diretiva Branqueamento de Capitais.

Em 7 de maio de 2020, juntamente com a adoção do plano de ação, a Comissão publicou uma metodologia revista para a identificação de países terceiros de risco elevado para efeitos da Diretiva Branqueamento de Capitais, prevendo uma maior sinergia com o processo do Grupo de Ação Financeira e um maior envolvimento com os países terceiros em causa.

A Comissão recorda que adotou, em fevereiro de 2019, a sua primeira lista autónoma de países terceiros de risco elevado que representam uma ameaça de branqueamento de capitais para o sistema financeiro da União e o bom funcionamento do mercado interno. Esta lista autónoma foi rejeitada pelo Conselho no exercício do seu direito de escrutínio. Na sequência dessa rejeição, a Comissão reviu a sua metodologia e iniciou um diálogo reforçado com os países terceiros em causa.

No que diz respeito à transposição anterior das diretivas pelos Estados-Membros, assim que as medidas de transposição foram integralmente notificadas pelos Estados-Membros, a Comissão envidou todos os esforços para concluir a sua avaliação. No entanto, a Comissão reconhece os desafios de uma transposição integral e completa das diretivas relativas à luta contra o branqueamento de capitais, exigindo muitas vezes não só a adoção de um instrumento jurídico central específico, mas também a alteração de vários outros instrumentos jurídicos nos ordenamentos nacionais em causa.

## OBSERVAÇÕES

24. No que respeita às fontes de financiamento referidas no anexo III, a Comissão gostaria de recordar que, nos termos do artigo 155.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro n.º 2018/1046, a política relativa aos países terceiros é também utilizada para salvaguardar o orçamento da União. As pessoas e entidades que executam fundos da União (instrumentos financeiros e garantias orçamentais) não podem realizar nem renovar operações com entidades constituídas ou estabelecidas em jurisdições identificadas como de alto risco.

### Resposta comum aos pontos 27 e 28

No que diz respeito ao método de recolha de contributos para a elaboração de uma lista de países terceiros, a novidade do processo impediu uma execução rápida. A Comissão tem vindo a trabalhar com o SEAE para estabelecer métodos de trabalho que permitam um fluxo atempado de informações. A metodologia aperfeiçoada adotada em maio de 2020 permite igualmente um reforço do compromisso com os países terceiros. A Comissão Europeia, em cooperação com o SEAE, iniciou o processo de diálogo com os países terceiros no verão de 2020.

32. A Comissão é membro do GAFI e participa ativamente nas respetivas vertentes de trabalho. Por conseguinte, a Comissão tem em conta, entre outras fontes, os RAM do país terceiro em causa. Na medida em que o RAM estava desatualizado, as informações atualizadas disponíveis foram tidas em conta para refletir a situação mais recente de determinado país terceiro.

36. A Comissão está a ponderar a revisão da política relativa aos países terceiros no próximo pacote legislativo em matéria de luta contra o branqueamento de capitais.

44. A Comissão considera que a atualização da avaliação supranacional dos riscos (ASR) de dois em dois anos reflete os riscos mais recentes, incluindo alterações ao longo do tempo. Tal como referido no ponto 46, todas as fichas relativas a setores e produtos foram atualizadas em 2019 e foram acrescentados novos setores e produtos (47 em 2019, mais de 40 em 2017). No que diz respeito à informação estatística atualizada sobre os volumes monetários de BC/FT, ver resposta no ponto 48.

46. (2.º ponto) A alteração da notação baseou-se em provas recebidas das partes interessadas e de fontes independentes. Além disso, as notações foram validadas em primeiro lugar pelas principais partes interessadas (por exemplo, a EUROPOL) e também por todos os serviços competentes da Comissão no âmbito de um grupo interserviços específico.

No entanto, a Comissão concorda que é necessário continuar a trabalhar para fundamentar melhor as alterações neste domínio.

(3.º ponto) A ASR não pode, em princípio, ter uma incidência geográfica. No entanto, a Comissão reconhece que tal poderia ser aplicável a alguns setores.

(4.º ponto) Apenas foram adotadas duas ASR (em 2017 e 2019), a frequência das atualizações de dois em dois anos é já curta em função das normas internacionais fornecidas

pelo GAFI e tendo em conta que as avaliações nacionais dos riscos são adotadas todos os 4 a 5 anos pelos Estados-Membros.

Resposta comum aos pontos 48 e 49:

A Comissão gostaria de salientar que a disposição que prevê que o Eurostat apresente estimativas dos volumes quantitativos de branqueamento de capitais foi recentemente introduzida e não é obrigatória. Além disso, para tais estimativas são necessários dados de boa qualidade dos Estados-Membros e uma metodologia estatística complexa, que não estão disponíveis nesta fase.

Resposta conjunta aos pontos 57-59.

Os Estados-Membros precisam de tempo para adotar e notificar as medidas de transposição de uma diretiva complexa. Tal exige frequentemente alterações de vários atos legislativos na ordem jurídica interna. A título de exemplo, um Estado-Membro começou a notificar as suas medidas de transposição em agosto de 2017 e apresentou a última notificação em outubro de 2020. Só após a última notificação a Comissão pôde chegar a uma conclusão sobre a transposição completa e correta.

Para dar início a um processo por infração, independentemente de o Estado-Membro declarar a transposição total ou parcial, a legislação nacional tem de ser traduzida e avaliada. Este processo, tal como acima ilustrado, requer tempo. Nos processos por infração, o importante é ser exato e não rápido.

A Comissão gostaria de esclarecer que estão em vigor orientações institucionais sobre o controlo da transposição dos instrumentos jurídicos da UE para o direito nacional. Por conseguinte, não se considerou necessário elaborar orientações específicas adicionais.

85. A Comissão considera que, uma vez apresentado um pedido formal à EBA para investigar um potencial processo por VLU, não se poderia efetuar qualquer intercâmbio regular formal durante a investigação da EBA.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

112. O próximo pacote de luta contra o branqueamento de capitais irá prever uma autoridade de supervisão da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, tal como anunciado no plano de ação adotado em maio de 2020.

113. O próximo pacote de luta contra o branqueamento de capitais irá prever uma maior harmonização sob a forma de um regulamento relativo à luta contra o branqueamento de capitais.

**Recomendação 1 – A Comissão deve melhorar as suas avaliações dos riscos**

- (a) A Comissão aceita esta recomendação.
- (b) A Comissão aceita esta recomendação.
- (c) A Comissão aceita esta recomendação.

116. Ver as respostas da Comissão aos pontos 56, 58, 60-62.

**Recomendação 2 – A Comissão deve assegurar que a legislação em matéria de ABC/CFT produza efeitos coerentes e imediatos**

A Comissão aceita esta recomendação.

118. Os pedidos formais dirigidos à EBA para uma determinada investigação de VLU foram efetuados após uma avaliação pela Comissão das informações disponíveis em apoio do pedido.

**Recomendação 3 – A EBA e a Comissão devem utilizar melhor os seus poderes relativos a VLU relacionadas com o BC/FT**

- (a) A Comissão aceita esta recomendação.
- (b) A Comissão aceita esta recomendação.
- (c) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão não pode, nesta fase, assumir compromissos quanto ao conteúdo de futuras propostas legislativas. A Comissão considera ainda que, a um nível mais específico respeitante à proteção/tratamento de dados, a recomendação exige uma análise da legislação da UE em vigor em matéria administrativa e de proteção de dados, e que deve ser enquadrada nas disposições em vigor da Diretiva Branqueamento de Capitais em matéria de partilha de informações. Além disso, o futuro desenvolvimento do quadro jurídico e institucional de luta contra o branqueamento de capitais, tal como anunciado no plano de ação de maio de 2020, proporcionará uma solução através da criação prevista de uma autoridade da UE para a luta contra o branqueamento de capitais.

123. O próximo pacote ABC/CFT abordará as atuais deficiências no que diz respeito à política relativa aos países terceiros (ponto 36), uma melhor identificação dos riscos (ponto 49), um controlo mais atempado da transposição (ponto 66) e um processo célere para as VLU (ponto 86).

## **RESPOSTAS DO BCE AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU INTITULADO “Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente”**

### **Parágrafo 89**

O Banco Central Europeu (BCE) gostaria de esclarecer que a razão pela qual não pode supervisionar a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo decorre do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e não da formulação do Regulamento do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), adotado em 2013.

O considerando 28 do Regulamento do MUS reflete apenas o artigo 127.º, n.º 6, do TFUE, que estipula o seguinte (negrito aditado):

*O Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à **supervisão prudencial** das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.*

### **Parágrafo 90**

De notar que a supervisão da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo abrange uma gama muito vasta de entidades, não apenas instituições de crédito (por exemplo, inclui também instituições de pagamento, empresas de seguros, empresas de crédito ao consumo, prestadores de serviços de ativos virtuais, etc.) e que as autoridades nacionais desempenham frequentemente funções de supervisão para além da supervisão prudencial, incluindo no que respeita a esses outros tipos de entidades. Tal pode afetar as conclusões dos Estados-Membros quanto às sinergias alcançadas através da concentração de várias atribuições no mesmo organismo público, tal como referido no parágrafo 90.

Considerando especificamente as instituições de crédito, existem procedimentos separados para determinar que instituições são significativas para efeitos da supervisão prudencial e que instituições são significativas para efeitos da supervisão da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Tal conduziria, de um modo geral, a dois grupos de entidades supervisionadas, que se sobreporiam apenas em parte.

**Parágrafo 95**

Ver a resposta do BCE aos parágrafos 89 e 90.

**Parágrafo 98**

Em 2019, o BCE assinou o acordo multilateral que estabelece as modalidades práticas para o intercâmbio de informações com as autoridades nacionais responsáveis pela supervisão da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo em relação às instituições de crédito e financeiras do Espaço Económico Europeu, tal como mandatado pela quinta Diretiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. O acordo relativo à prevenção do branqueamento de capitais entrou subsequentemente em vigor e foi implementado de forma progressiva no decurso de 2019, quando as autoridades responsáveis pela supervisão da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo assinaram o acordo e foram instituídos intercâmbios de informação pontuais e regulares com as mesmas. Neste contexto, entre janeiro e novembro de 2019, o BCE partilhou informação relativa a entidades supervisionadas de dois terços dos grupos supervisionados significativos.

O intercâmbio anual regular de informações foi alargado no início de 2020 de modo a incluir, além da partilha anual pelo BCE de excertos de cartas sobre o processo de análise e avaliação para fins de supervisão (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*), um pedido às autoridades responsáveis pela prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo para, entre outros aspetos, disponibilizarem informação sobre as avaliações e notações de risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Desde 2020, o BCE tem procedido ao intercâmbio de informações sobre entidades supervisionadas de todos os grupos supervisionados significativos (ver também o parágrafo 99 do relatório).

**Parágrafo 102**

Tal como referido na resposta do BCE ao parágrafo 98, o acordo relativo à prevenção do branqueamento de capitais foi assinado no início de 2019 e entrou em vigor no decurso de 2019.

O BCE salienta ainda que algumas categorias de informação, como os extratos relevantes das decisões SREP, já são partilhadas pelo BCE no âmbito de um processo mais simplificado do que o processo de aprovação descrito no parágrafo 102.

Com base na experiência adquirida ao longo dos dois últimos anos, o BCE já começou a reforçar as suas políticas e processos internos para facilitar a partilha de informações.

- Os processos internos desenvolvidos para facilitar o intercâmbio de informações ao nível dos colégios de autoridades responsáveis pela supervisão da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (que deverão ser criados para cerca de metade das instituições de crédito e grupos significativos) incluem um procedimento simplificado de tomada

de decisão para melhorar a celeridade e a eficiência do intercâmbio de informações entre o BCE e as autoridades de supervisão responsáveis pela prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo no âmbito dos referidos colégios.

- O BCE tenciona implementar um processo simplificado de intercâmbio de informações ao abrigo do referido acordo até ao final de 2021.

#### **Parágrafo 106**

O BCE gostaria de sublinhar que tem sido pró-ativo e, desde 2019, já atualizou e implementou o seu Manual de Supervisão e metodologias internas para incorporar preocupações prudenciais relacionadas com os riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo na supervisão remota e no local e nos procedimentos de autorização.

O Manual de Supervisão atualizado foi igualmente aplicado no ciclo de 2020 do SREP, no contexto do qual todas as equipas conjuntas de supervisão analisaram o impacto prudencial de diversos sinais de alerta em matéria de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo detetados no decurso do SREP (ver também o parágrafo 110 do relatório).

#### **Parágrafo 108**

Ver a resposta do BCE ao parágrafo 106.

#### **Parágrafo 109**

Ver a resposta do BCE ao parágrafo 106.

#### **Parágrafo 121**

Ver a resposta do BCE ao parágrafo 102.

#### **Parágrafo 122**

Ver a resposta do BCE ao parágrafo 106.

#### **Recomendação 4 – BCE**

O BCE aceita a recomendação.

No que respeita à alínea a), ver a resposta do BCE ao parágrafo 102 para mais informações sobre o desenvolvimento em curso e planeado dos seus processos internos.

No que se refere à alínea b), o BCE atualizará a sua metodologia do SREP na sequência da publicação das orientações revistas da Autoridade Bancária Europeia (*European Banking Authority – EBA*) relativas ao SREP.

# Respostas da EBA ao relatório especial da ECA sobre os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário

---

## Comentários detalhados

### Sumário executivo

#### III.

O mandato e os poderes legais antibranqueamento de capitais/combate ao financiamento do terrorismo da EBA foram expandidos em 2020 para lutar contra o risco de branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo em todas as áreas de supervisão financeira e em todos os setores. O foco do nosso trabalho tem sido e continua a ser fortalecer a supervisão antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo na UE, através da definição dos padrões adequados e trabalhando de forma construtiva com as autoridades competentes para obter uma convergência supervisora. As investigações a violações das leis da União Europeia constituem uma ferramenta que a EBA tem utilizado, a par de outras ferramentas, mas não são o único motor do trabalho antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo da EBA.

#### V.

As reformas, que entraram em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020, reduziram a fragmentação institucional, ao atribuírem as funções de liderança, coordenação e monitorização antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo à EBA. Não obstante, a supervisão antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo continua atribuída aos supervisores nacionais que operam sob o enquadramento legislativo da União Europeia, o qual é minimamente harmonizador, de alto nível, apresentando apenas duas competências para a elaboração de normas técnicas, nenhuma das quais relativa às principais práticas de supervisão, e sendo transposto de formas diferentes pelos Estados-Membros. Como tal, há limites para o que a EBA pode conseguir por via da harmonização e convergência no atual quadro de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo.

#### VII.

Congratulamo-nos pelas descobertas das equipas da EBA durante as investigações a violações das leis da União Europeia.

Como a Revisão das Autoridades de Supervisão Europeias introduziu novos requisitos de conflito de interesses a partir de 1 de janeiro de 2020, tal requereu que os membros do Conselho se abstivessem de participar e votar nos pontos da agenda do Conselho em que tivessem algum conflito. Ao implementar estas disposições, a EBA estendeu os requisitos sobre conflitos de interesses a membros o Painel BUL. A EBA irá rever estes procedimentos para identificar que outras alterações podem ser efetuadas para garantir que o processo deliberativo não é afetado por conflitos de interesses.

A EBA lançou orientações para os supervisores sob a forma de duas normas técnicas, quatro diretrizes e oito pareceres sobre questões relacionadas com antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo até à data, quer por si própria, quer conjuntamente com a ESMA e a EIOPA. Estes instrumentos jurídicos incluem orientações sobre supervisão antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo com base no risco e na avaliação de riscos nesse domínio.

A natureza de harmonização mínima das disposições relevantes na AMLD conduziu a abordagens divergentes em Estados-Membros; as orientações da EBA não podem suprir a lei nacional e as leis nacionais divergentes limitam o grau de convergência que as nossas diretrizes podem conseguir.

## IX.

(1)

A EBA aceita esta recomendação. A equipa da EBA irá rever os procedimentos de revisão implementados desde a Revisão da ESA, em janeiro de 2020, para reforçar a independência dos membros do painel.

(2)

A EBA aceita a necessidade de complementar as orientações de cooperação antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo de 2019 da ESA que transmitem aos supervisores antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo diretrizes para supervisores prudenciais. Neste momento, dispõe das bases legais para tal, para além de alterações à Diretiva 2013/36/UE (conforme alterada pela Diretiva (UE) 2019/878 (CRDV)).

## Introdução

### 10.

O trabalho da EBA incluiu a emissão de padrões técnicos reguladores, quatro diretrizes e oito pareceres até à data, tais como orientações de supervisão antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo com base no risco, sobre fatores de risco de branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo e sobre cooperação supervisora

(colégios de supervisores de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo), e três opiniões sobre riscos de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo que afetem o setor financeiro da UE. Isto complementa os relatórios sobre um amplo leque de questões, como a avaliação da EBA sobre as abordagens do supervisor à supervisão antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo, ao funcionamento dos colégios de supervisores e ao enquadramento legal e regulador futuro antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo.

## Observações

### 74-75.

A EBA concluiu o primeiro pedido recebido da Comissão com a adoção de uma recomendação BUL. Depois de receber mais pedidos, a EBA manteve a Comissão informada sobre a sua priorização e progresso.

O tempo foi aproveitado para encerrar casos, devido a múltiplos pedidos para investigações complexas envolvendo supervisão prudencial e antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo de bancos individuais por vários supervisores ao longo de uma série de anos e sob regimes legislativos em mudança, e pelo facto de a EBA os priorizar de acordo com os recursos disponíveis. Foi necessário mais tempo para considerar as implicações do encerramento de um dos casos para os restantes casos que tinham sido despriorizados, e a EBA aceita que teria sido útil uma comunicação formal mais cedo.

Contudo, o poder de investigação BUL da EBA é sem prejuízo dos poderes da Comissão em tomar ações nos termos do Artigo 258 TFEU, quando considerar que um Estado-Membro falhou em cumprir uma obrigação ao abrigo dos Tratados.

### 76.

A EBA congratula-se pelo facto de ter realizado amplas investigações nos dois casos referidos.

### 79.

Em 1 de janeiro de 2020, a Revisão da ESA introduziu requisitos adicionais de conflito de interesses. A EBA estendeu estes requisitos a membros do Painel BUL.

Na altura do processo deliberativo em questão, as políticas e procedimentos da EBA sobre conflitos de interesses e investigações BUL não criaram disposições relativamente a contactar membros do Painel BUL. Não obstante, quando necessário, os membros do painel foram aconselhados a não aceitar tentativas de os influenciar no seu papel de membro do Painel.

### 80.

O representante da Comissão foi informado sobre a decisão do Conselho imediatamente depois de o item da agenda restrita ter sido concluído. A EBA emitiu um comunicado de imprensa, anunciando

o encerramento da investigação e a rejeição de uma proposta de recomendação por violação de leis da União no dia a seguir à votação.

82.

A EBA observou ter adotado as recomendações por violação de leis da União mesmo antes dos últimos ajustes à sua governação, incluindo em relação à supervisão de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo.

A governação da EBA é uma matéria para os co-legisladores. A EBA implementou na totalidade os ajustes da Revisão da ESA para governação da EBA, a qual excluiu os membros em conflito do Quadro de Supervisores de participar na discussão e votação de pontos relevantes da agenda. A EBA estendeu estas disposições aos organismos que preparam decisões para o Conselho de Supervisores, incluindo a nova Comissão Permanente de Anti-branqueamento de Capitais e os painéis BUL.

84.

A EBA prefere ter uma participação tão plena quanto possível nas discussões do Conselho. Avalia em cada caso se a sensibilidade e a natureza confidencial da informação e as respetivas regras de sigilo profissional requerem a exclusão da Comissão e de outros membros não-votantes.

A EBA apresentou a recomendação preliminar, na sequência de correspondência com a Comissão para estabelecer a base legal adequada.

85.

Desde 1 de janeiro de 2020 que o Regulamento da EBA requer formalmente que a EBA indique como pretende prosseguir neste caso. Antes desta data, a EBA disponibilizou um esboço através de intercâmbios informais, informando o pessoal da Comissão sobre como tinha priorizado os casos relacionados e permitindo ao pessoal da Comissão exprimir quaisquer expectativas.

86.

É função e responsabilidade do Conselho de Supervisores debater e decidir sobre propostas apresentadas pelo painel BUL. A recomendação de julho de 2018 da EBA sobre a violação de leis da União demonstra que o mecanismo BUL pode ser eficaz e no interesse da UE, quando existirem claras falhas no cumprimento das leis da União, podendo ser feitas recomendações para retificar a situação.

105.

A EBA observa que o atual enquadramento legal, de harmonização mínima, e a divergência resultante de abordagens nacionais limita o grau de convergência que as suas orientações podem atingir.

A EBA concorda, com base nas suas próprias conclusões, que as abordagens das autoridades nacionais competentes para avaliar o risco de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo, associado a instituições financeiras individuais sob a sua supervisão, nem sempre são eficazes.

A EBA tem dado passos para incluir estas conclusões nas atualizações às suas orientações sobre supervisão de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo com base no risco, atualmente sob consulta.

106.

A EBA gostaria de especificar que, ao abrigo das Orientações SREP iniciais, os supervisores prudenciais poderiam continuar a integrar riscos relacionados com branqueamento de capitais na avaliação, na medida em que afetarem qualquer dos elementos SREP.

As alterações às orientações SREP de 2018 precederam as alterações legislativas ao enquadramento legislativo prudencial para integrar expressamente o risco de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo. Foram desenvolvidas pela EBA práticas de supervisão cada vez mais harmonizadas, conforme indicado pelas opiniões subsequentes nesta área, quando a base legal foi definida pela CRDV.

108.

A EBA observa que o atual enquadramento legal, de harmonização mínima, e a divergência resultante de abordagens nacionais limita o grau de convergência que as suas orientações podem atingir.

Não obstante, na sequência da ação do Conselho e do CRDV, a EBA emitiu dois Pareceres com um elevado nível de pormenor sobre a integração, em caso de riscos de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo no SREP. A EBA consultará brevemente as suas Orientações SREP revistas que incluem um conjunto de disposições mais harmonizado, o que permitirá aos supervisores refletir as implicações prudenciais dos riscos de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo no SREP de uma forma coerente.

## **Conclusões e recomendações**

**Recomendação 2 – A Comissão deverá garantir a vigência consistente e imediata da legislação antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo**

119.

O parágrafo 119 resume certas declarações dos parágrafos anteriores. Assim, a EBA refere-se aos seus comentários em resposta a cada uma das declarações apresentadas acima.

120.

Conforme referido no parágrafo 86, a recomendação da EBA de julho de 2018 sobre violação de leis da União demonstra que o mecanismo BUL pode ser eficaz.

A EBA também emprega outras ferramentas para gerir a convergência no domínio da supervisão, como as revisões de supervisão antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo e, desde 2020, pedidos às autoridades competentes para realizar investigações nesse sentido.

A EBA partilha a visão geral de que a aplicação uniforme da lei da União Europeia em relação às obrigações antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo deveria ser melhorada pelo uso mais amplo de regulamentos, mais do que diretivas, e recorrendo a normas técnicas para minimizar dificuldades causadas por diferentes transposições nacionais.

### Recomendação 3 – A EBA e a Comissão devem fazer uma melhor utilização dos seus poderes BUL para ML/TF

(d)

A EBA aceita esta recomendação. Reconhecemos os benefícios de formalizar as opções de priorização que são comunicadas à Comissão, incluindo se puderem ocorrer atrasos, porque as limitações de recursos impedem a investigação imediata, mas encerrar um caso sem investigação também seria indesejável.

(e)

A EBA aceita esta recomendação. A equipa da EBA irá rever os procedimentos de revisão implementados desde a Revisão da ESA, em janeiro de 2020, para reforçar a independência dos membros do painel.

### Recomendação 4 – EBA e ECB devem trabalhar para melhor integrar o risco de branqueamento de capitais/financiamento ao terrorismo na supervisão prudencial

(a)

A EBA aceita a recomendação. A EBA está a desenvolver Diretrizes SREP revistas para proporcionar uma orientação mais detalhada. A EBA pretende publicar as diretrizes revistas para consulta em julho de 2021.

(b)

A EBA aceita a recomendação. As diretrizes atualizadas estão, atualmente, sob consulta e estarão concluídas quando terminar a consulta pública, em 17 de junho de 2021. As diretrizes proporcionarão uma maior consistência nas avaliações antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo das entidades supervisionadas, respondendo aos desafios na implementação da abordagem baseada no risco para a supervisão neste domínio, identificada durante as revisões EBA de autoridades competentes realizadas em 2019.

(c)

A EBA aceita a recomendação. A EBA deverá consultar brevemente as diretrizes que detalharão os tipos de informação a trocar pelas autoridades, salientando a importância da partilha de informação atempada e estabelecendo mecanismos para o garantir.

# Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Mihails Kozlovs, com a colaboração de Edite Dzalbe, chefe de gabinete, e Laura Graudina, assessora de gabinete; Zacharias Kolias, responsável principal; Shane Enright, responsável de tarefa; Giorgos Tsikkos, Helmut Kern, Marc Hertgen, Marion Schiefele, Katja Mravlak e Nadiya Sultan, auditores; Andreea-Maria Feipel-Cosciug, advogada. Michael Pyper prestou assistência linguística.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Zacharias Kolias



Shane Enright



Giorgos Tsikkos



Helmut Kern



Marion Schiefele



Katja Mravlak



Nadiya Sultan



Andreea-Maria  
Feipel-Cosciug



Michael Pyper

# Cronologia

Evento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA)/Início da auditoria	3.3.2020
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	26.3.2021
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	20.5.2021
Respostas oficiais da Comissão e do SEAE recebidas em todas as línguas	24.6.2021
Respostas oficiais do BCE recebidas em todas as línguas	12.5.2021
Respostas oficiais da EBA recebidas em todas as línguas	19.5.2021

## DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

### **Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu**

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6243-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/99802	QJ-AB-21-013-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6218-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/40129	QJ-AB-21-013-PT-Q

O branqueamento de capitais é a prática de "legitimar" os produtos do crime introduzindo-os na economia regular para disfarçar a sua origem ilegal. Tendo em conta a importância da política em matéria de antibranqueamento de capitais e o papel desempenhado pelo setor bancário, o Tribunal analisou se a ação da UE neste domínio é corretamente executada.

O Tribunal observou uma fragmentação institucional e uma coordenação deficiente a nível da UE no que diz respeito a ações para prevenir o branqueamento de capitais e responder aos riscos assinalados. Os organismos da UE dispõem de instrumentos limitados para garantir uma aplicação suficiente dos regimes de ABC/CFT a nível nacional. A UE não possui um supervisor único e os seus poderes encontram-se repartidos por vários organismos, sendo a coordenação com os Estados-Membros realizada separadamente.

O Tribunal formula recomendações no sentido de corrigir estas questões.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors