COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.7.2019
COM(2019) 360 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Para uma melhor aplicação do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Para uma melhor aplicação do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

I. INTRODUÇÃO

Os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo continuam a ser uma grande preocupação para a integridade do sistema financeiro da União e para a segurança dos seus cidadãos. De acordo com a Europol[1], cerca de 0,7 - 1,28 % do Produto Interno Bruto anual da União Europeia é «detetado como envolvido em atividades financeiras suspeitas»[2]. A luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é, por conseguinte, uma prioridade importante para a União e parte da realização da União da Segurança.

Ao longo do tempo, a União desenvolveu um quadro regulamentar sólido para prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, em conformidade com as normas internacionais adotadas pelo Grupo de Ação Financeira. O quadro regulamentar deve acompanhar a crescente integração dos fluxos financeiros no mercado interno, a evolução das tendências, a evolução tecnológica e o engenho dos criminosos para explorar eventuais falhas ou lacunas no sistema.

A presente comunicação resume um conjunto de relatórios relacionados com o quadro jurídico da União para prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e a respetiva aplicação. É acompanhada pela avaliação[3] bienal dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno da União, realizada de dois em dois anos pela Comissão, assim como pela avaliação dos recentes alegados casos de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da UE e os relatórios sobre a cooperação entre as Unidades de Informação Financeira[4] e na interligação dos mecanismos automatizados nacionais centralizados dos Estados-Membros em contas bancárias[5].

As conclusões apresentadas na presente comunicação e nos relatórios hoje adotados destinam-se a informar o debate sobre o modo como a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo poderá ser melhorada e proporcionar a base para futuros debates com as partes interessadas relevantes.

---

[1] Europol é a agência da UE responsável por garantir o cumprimento da lei https://www.europol.europa.eu/

[2] Grupo de Informações Financeiras da Europol, Relatório «*Da suspeita à ação*» , 2017: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact

[3] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno - COM(2019) 370.

[4] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do quadro de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira COM(2019) 371

[5] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu sobre a interligação dos mecanismos automatizados nacionais centralizados (registos centrais ou sistemas centrais eletrónicos de extração de dados) dos Estados-Membros sobre contas bancárias COM (2019) 372.

II. CONTEXTO: DESENVOLVIMENTO DO QUADRO JURÍDICO ATÉ À DATA

Nos últimos anos, a União reforçou consideravelmente o seu quadro jurídico em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. A Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais[6] foi adotada em maio de 2015 e teve de ser transposta pelos Estados-Membros até junho de 2017[7].

No âmbito do Plano de Ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo, adotado em fevereiro de 2016[8], e em resposta às revelações dos Documentos do Panamá de abril de 2016, a Quinta Diretiva Branqueamento de Capitais[9] foi adotada em abril de 2018 e os Estados-Membros devem transpô-la para o direito nacional até janeiro de 2020. Esta revisão aumenta a transparência das informações sobre os beneficiários efetivos, proporciona às Unidades de Informação Financeira um maior acesso à informação, reforça a cooperação entre as autoridades de supervisão e regula as moedas virtuais e os cartões pré-pagos, a fim de melhor prevenir o financiamento do terrorismo.

No que diz respeito ao setor financeiro, as regras em matéria de partilha e divulgação de informações deverão melhorar significativamente a cooperação entre as autoridades de supervisão prudencial e a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo[10], bem como reforçar o papel da Autoridade Bancária Europeia na garantia do cumprimento das regras da União e no reforço da cooperação em questões relacionadas com a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Além disso, a Diretiva 2018/1673 relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal[11] complementa este quadro de prevenção, harmonizando a definição de infração penal de branqueamento de capitais e sanções conexas. A diretiva entrou em vigor em dezembro de 2018 e os Estados-Membros têm até dezembro de 2020 para a transpor.

A Diretiva 2019/1153, que facilita a utilização de informações financeiras e de outro tipo[12], reforça o quadro jurídico penal, acelerando o acesso das autoridades responsáveis pela aplicação da lei às informações financeiras e reforçando o intercâmbio de informações financeiras entre as autoridades de aplicação da lei e as Unidades de

---

[6] Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão, JO L 141 de 5.6.2015, p. 73.

[7] A Comissão está a avaliar a transposição da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais e a verificar se as normas são aplicadas nos Estados-Membros. A Comissão iniciou procedimentos de infração contra os 28 Estados-Membros, uma vez que considerou que as comunicações recebidas dos mesmos não representavam uma transposição integral da diretiva.

[8] COM(2016) 050 final.

[9] Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE, JO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

[10] Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação dos fundos próprios, JO L 150 de 7.6.2019.

[11] Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal; PE/30/2018/REV/1; JO L 284 de 12.11.2018, pp. 22-30.

[12] Diretiva (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho, JO L 186, de 11.7.2019.

Informação Financeira. A diretiva entrará em vigor em agosto de 2019 e os Estados-Membros terão de a transpor até agosto de 2021.

III. RISCOS DE BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E DOMÍNIOS A MELHORAR

Apesar do recente reforço do quadro legislativo, subsistem desafios. A Comissão publica hoje uma série de relatórios que avaliam os riscos e identificam domínios a melhorar.

a) Avaliação dos riscos que afetam a União

Em primeiro lugar, a Comissão apresenta uma **avaliação supranacional dos riscos** de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que afetam o mercado interno da União e relacionados com atividades transfronteiras, tal como exigido pelo artigo 6.º da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais. Atualiza a primeira avaliação supranacional de riscos adotada em 2017[13] e dá seguimento às recomendações feitas aos intervenientes envolvidos na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo[14].

O relatório mostra que a maior parte das recomendações da primeira avaliação supranacional dos riscos foram implementadas pelos vários intervenientes. No entanto, subsistem algumas vulnerabilidades horizontais, nomeadamente em matéria de produtos anónimos, de identificação dos beneficiários efetivos e de novos produtos não regulamentados, como os ativos virtuais. Algumas delas deverão ser abordadas através da próxima transposição da Quinta Diretiva relativa ao branqueamento de capitais, por exemplo através da inclusão de fornecedores de moeda virtual no âmbito de aplicação da diretiva e da expansão e maior acessibilidade dos registos de beneficiários efetivos. Foram identificadas outras vulnerabilidades horizontais relacionadas com as Unidades de Informação Financeira e a supervisão financeira no relatório da Comissão sobre as unidades de informação financeira e no relatório da Comissão sobre a avaliação dos alegados casos recentes de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da UE. O relatório formula recomendações para cada setor e o cumprimento destas recomendações será acompanhado na próxima avaliação supranacional dos riscos a emitir no prazo de dois anos.

b) Domínios para a melhoria do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

O relatório sobre a **avaliação dos alegados casos de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da UE**[15] baseia-se em factos de estudos de caso que abrangem uma amostra de dez casos públicos que envolvem instituições de crédito durante o período 2012-2018. Avalia o papel das instituições de crédito e os poderes e ações do combate ao branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e das

[13] COM (2017) 340 final, de 26.6.2017.

[14] A avaliação dos riscos associados aos países terceiros que representam ameaças significativas para o sistema financeiro da União continua a ser um processo distinto desta avaliação de riscos supranacional e é realizada através de atos delegados da Comissão, identificando os países terceiros de risco elevado. A lista atual de países terceiros de risco elevado está estabelecida no Regulamento Delegado da Comissão (UE) 2016/1675, de 14 de julho de 2016, que complementa a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho mediante a identificação dos países terceiros de risco elevado que apresentam deficiências estratégicas, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/1467, de 27 de julho de 2018. Na sequência da rejeição pelo Conselho do regulamento delegado adotado pela Comissão em 13 de fevereiro de 2019, que teria substituído a atual lista, a Comissão colabora com o Parlamento Europeu e o Conselho numa metodologia aperfeiçoada e intensificou o seu compromisso com os países terceiros relevantes e com o Grupo de Ação Financeira (GAFI).

[15] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos alegados casos de branqueamento de capitais recentes envolvendo instituições de crédito da UE – COM(2019) 373.

autoridades de supervisão prudencial. O relatório é apresentado em resposta às conclusões do Conselho sobre um plano de ação contra o branqueamento de capitais, de 4 de dezembro de 2018[16], que convidou a Comissão a realizar «análise *post mortem* dos recentes casos de branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE.»

A análise dos casos selecionados revelou graves incumprimentos por parte das instituições de crédito que não cumprem os requisitos essenciais da Diretiva Branqueamento de Capitais, tais como a avaliação dos riscos, o dever de diligência quanto à clientela e a comunicação de transações e atividades suspeitas às Unidades de Informação Financeira. Em alguns casos, as autoridades de supervisão foram eficazes de forma preventiva, identificando lacunas nas instituições de crédito e exigindo medidas corretivas, mas em vários outros casos, as autoridades de supervisão só intervieram após os riscos significativos terem sido concretizados, ou perante falhas repetidas de cumprimento e de governação. A atualidade e a eficácia das medidas de supervisão subsequentes impostas às instituições de crédito variaram consideravelmente. A supervisão de grupos contra o branqueamento de capitais e o combate ao financiamento do terrorismo foi, em grande medida, deficiente. A fragmentação da regulamentação e da supervisão afeta a eficácia da cooperação entre os vários intervenientes em causa.

O relatório sobre as **Unidades de Informação Financeira**[17] avalia o quadro de cooperação das Unidades de Informação Financeira com os países terceiros e os obstáculos e oportunidades para reforçar a cooperação entre as Unidades de Informação Financeira na União Europeia, incluindo a possibilidade de estabelecer um mecanismo de coordenação e apoio. O relatório é publicado em resposta à obrigação legal imposta à Comissão nos termos do artigo 65.º, n.º 2, da Diretiva Branqueamento de Capitais.

A avaliação mostrou que algumas Unidades de Informação Financeira não conseguem estabelecer um diálogo significativo com as entidades obrigadas, que seria possível através de informações de qualidade sobre as comunicações de transações suspeitas. A falta de modelos para a apresentação de relatórios também prejudica a qualidade dos relatórios das entidades obrigadas. Várias Unidades de Informação Financeira não cumprem plenamente a sua obrigação de intercâmbio de informações com outras Unidades de Informação Financeira. As dificuldades técnicas recorrentes no funcionamento da rede FIU.net parecem ter sido um fator importante e complicam o intercâmbio de informações entre as Unidades de Informação Financeira. A avaliação revelou igualmente que a falta de regulamentação do intercâmbio de informações entre as Unidades de Informação Financeira dos Estados-Membros e as de países terceiros conduziu a uma abordagem não harmonizada desses intercâmbios. É igualmente necessário garantir a conformidade desses intercâmbios com o quadro de proteção de dados da União.

Por último, o relatório sobre a **interligação dos mecanismos automatizados nacionais centralizados dos Estados-Membros relativos a contas bancárias**[18] é apresentado em resposta ao artigo 32.º-A, n.º 5, da Diretiva Branqueamento de Capitais, que exige que a Comissão avalie as condições e as especificações e procedimentos técnicos para assegurar uma interligação segura e eficiente dos mecanismos automatizados centralizados. Por conseguinte, o relatório avalia as várias soluções informáticas a nível da UE, já operacionais ou em fase de desenvolvimento, que podem servir de modelos

[16] https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/

[17] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do quadro de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira COM(2019) 371.

[18] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu sobre a interligação dos mecanismos automatizados nacionais centralizados (registos centrais ou sistemas centrais eletrónicos de extração de dados) dos Estados-Membros sobre contas bancárias COM (2019) 372.

para uma possível interligação dos mecanismos centralizados. O relatório conclui que a interligação é tecnicamente viável e que, dado que uma futura interligação dos mecanismos centralizados à escala da UE aceleraria o acesso à informação financeira e facilitaria a cooperação transfronteiras, a Comissão pretende continuar a consultar as partes interessadas, os governos, bem como as Unidades de Informação Financeira, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os serviços de recuperação de bens como potenciais «utilizadores finais» de um possível sistema de interligação. Para alcançar uma interligação, seria necessário um instrumento legislativo.

IV. CONCLUSÃO

A luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é uma tarefa contínua e assente num quadro regulamentar que exige atualizações regulares, a fim de acompanhar os novos desenvolvimentos. Muito foi conseguido para melhorar o quadro existente, nomeadamente através dos ajustamentos legislativos efetuados nos últimos anos. No entanto, existem grandes divergências na aplicação do quadro, criando um problema estrutural na capacidade da União para impedir que o sistema financeiro seja utilizado para fins ilegítimos.

Num mercado interno integrado, a fragmentação e as falhas na aplicação do quadro jurídico constituem ameaças para a integridade do sistema financeiro da União e, de um modo mais geral, para a segurança da União. Tal exige uma ação firme, rápida e coerente para assegurar que a legislação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo seja plenamente aplicada de forma coerente e eficaz, nomeadamente por parte das principais autoridades competentes, como as autoridades de supervisão e as Unidades de Informação Financeira. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação do quadro jurídico atualizado e das recomendações na sua avaliação supranacional dos riscos.

Embora muitos riscos e deficiências já tenham sido ou sejam em breve colmatados graças às recentes alterações do quadro regulamentar, algumas das deficiências identificadas são de natureza estrutural e ainda não foram abordadas.

As conclusões apresentadas nos relatórios hoje adotados destinam-se a alimentar o debate sobre o modo como o quadro para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo poderá ser melhorado e proporcionar a base para futuros debates com as partes interessadas relevantes.

Deve ser ponderada uma maior harmonização das regras relativas à luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Uma das opções passaria pela transformação da Diretiva Branqueamento de Capitais num regulamento, que poderia criar um quadro regulamentar harmonizado e diretamente aplicável na União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Poderão também ser ponderadas diferentes alternativas, a fim de assegurar uma elevada qualidade e a coerência da supervisão do setor financeiro no domínio da luta contra o branqueamento de capitais, o que pode exigir a atribuição de tarefas específicas de supervisão da luta contra o branqueamento de capitais a um organismo da União. Além disso, as avaliações revelam a necessidade de um mecanismo mais sólido para coordenar e apoiar a cooperação e a análise transfronteiras por parte das Unidades de Informação Financeira.