COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação do quadro de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação do quadro de cooperação entre as Unidades de Informação Financeira

I. INTRODUÇÃO

O artigo 65.º, n.º 2, da Quinta Diretiva Branqueamento de Capitais estabelece que a Comissão deve avaliar o quadro da cooperação das Unidades de Informação Financeira (UIF) com países terceiros e os obstáculos e as oportunidades para o reforço da cooperação entre as UIF na União Europeia, incluindo a possibilidade de criar um mecanismo de coordenação e apoio[1]. Esta obrigação é reiterada no novo Regulamento Controlo do Dinheiro Líquido[2], bem como na Diretiva Utilização de Informações Financeiras e de Outro Tipo. O presente relatório avalia os aspetos enumerados no artigo 65.º, n.º 2, da Diretiva Branqueamento de Capitais.

As Unidades de Informação Financeira (UIF) são intervenientes centrais no quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na União. Ocupam uma posição fundamental entre o setor privado e as autoridades competentes; as UIF orientam o trabalho dos operadores económicos no sentido de detetar transações suspeitas de estarem relacionadas com branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Atendendo à natureza transnacional da criminalidade organizada e das atividades terroristas, é de extrema importância a cooperação transfronteiriça entre as UIF. Os terroristas operam além-fronteiras, deixando um rasto de informação financeira em diferentes países, e os autores de operações de branqueamento de capitais e os grupos da criminalidade organizada escondem e reinvestem cada vez mais ativos em Estados-Membros que não aquele em que foi cometido o crime de que resultou a posse dos bens.

As UIF são unidades operacionalmente independentes e autónomas que foram criadas no âmbito do quadro da UE de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, sendo o seu funcionamento e as suas funções regulados principalmente pela Diretiva Branqueamento de Capitais[3].

[1] Na sua Resolução de 26 de março de 2019 sobre crimes financeiros e a elisão e a evasão fiscais, o Parlamento Europeu foi ainda mais longe e instou a Comissão a ponderar a criação de uma UIF da UE, que proporcionaria uma plataforma para a coordenação e o trabalho de investigação conjunto, com a sua própria esfera de autonomia e competências de investigação em matéria de criminalidade financeira transfronteiriça. (Ponto 256) (Comissão TAX3).

[2] Considerando 26 do Regulamento (UE) 2018/1672 relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1889/2005.

[3] 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).

A nível internacional, o Grupo de Ação Financeira[4] e o Grupo Egmont das Unidades de Informação Financeira (Grupo Egmont)[5] elaboram normas que regem as atividades das UIF. As principais atribuições das UIF consistem em receber e analisar relatórios de transações suspeitas e informações relevantes para o combate ao branqueamento de capitais, as infrações subjacentes associadas e o financiamento do terrorismo, bem como em divulgar os resultados da sua análise e quaisquer outras informações às autoridades nacionais competentes e a outras UIF. Como tal, são os centros de informação financeira. A Diretiva Branqueamento de Capitais vai além destas normas internacionais e prevê obrigações mais específicas e uma cooperação mais estreita na UE, tendo em conta a livre circulação de capitais e a livre prestação de serviços financeiros inerente ao espaço financeiro integrado da União.

A colaboração entre as UIF a nível da UE foi apoiada pelo trabalho da plataforma das UIF da UE[6] e pela criação da FIU.net[7], um sistema de informações que liga as bases de dados descentralizadas permitindo o intercâmbio de informações entre as UIF. Desde 1 de janeiro de 2016, a rede FIU.net está integrada na Europol para assegurar a estabilidade e o financiamento regular da FIU.net. Tal permite igualmente melhorar o intercâmbio de informações entre a Europol e as UIF.

Alguns aspetos da cooperação entre as UIF dos Estados-Membros em matéria de intercâmbio de informações são regulados pela Diretiva 2019/1153 Utilização de Informações Financeiras e de Outro Tipo, adotada em 20 de junho de 2019[8]. No entanto, contrariamente à proposta inicial da Comissão, a diretiva não inclui regras sobre prazos precisos e canais informáticos para o

[4] O Grupo de Ação Financeira é um organismo intergovernamental criado em 1989 pelos ministros das jurisdições que o integram. Os seus objetivos consistem em estabelecer normas e promover a aplicação efetiva das medidas jurídicas, regulamentares e operacionais na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. 15 Estados-Membros da UE e 3 Estados do EEE são membros do Grupo de Ação Financeira, enquanto 13 Estados-Membros são membros do Moneyval, uma organização regional. A Comissão Europeia tem o estatuto de membro do Grupo de Ação Financeira. http://www.fatf-gafi.org/

[5] O Grupo Egmont é a organização internacional que proporciona uma rede de cooperação global para as UIF com o objetivo de combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. É composto, desde julho de 2019, por 164 UIF, incluindo as UIF de todos os Estados-Membros. A Comissão Europeia tem o estatuto de observador no Grupo Egmont desde 2017. O Grupo Egmont proporciona uma plataforma na qual as UIF podem trocar experiências e boas práticas e organiza reuniões em diversos contextos estruturais. Com a adesão, as UIF comprometem-se a cumprir as responsabilidades que lhes são atribuídas pela Carta do Grupo Egmont, de modo a cumprir as normas em termos de estatuto operacional de uma UIF, ou a proceder ao intercâmbio de informações no sentido mais amplo possível com outros membros do Grupo. A Carta está disponível no seguinte endereço: https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] A Comissão criou um grupo informal de peritos em 2006, a Plataforma das UIF da UE, constituído por representantes das UIF dos Estados-Membros. As reuniões da plataforma facilitam a cooperação entre as UIF, criando um fórum para trocarem pontos de vista e onde é prestado aconselhamento sobre questões de aplicação pertinentes para as UIF e para as entidades declarantes. O papel da Plataforma foi reconfirmado no artigo 51.º da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais. Para mais informações consultar: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ - Plataforma das Unidades de Informação Financeira da UE (referência E03251).

[7] A FIU.net tornou-se operacional em 2007 e foi cofinanciada pela Comissão Europeia até 2015 (a partir de 1 de janeiro de 2016, foi integrada na Europol). É especificamente referida na Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais como o canal de comunicação recomendado entre as UIF, permitindo que estas criem listas despersonalizadas que podem ser utilizadas para determinar correspondências aproximadas (positivas/negativas), de modo a que os dados possam ser correspondidos com os das outras UIF que estão ligadas ao sistema com o objetivo de detetar questões de interesse das UIF noutros Estados-Membros. As correspondências são efetuadas através dos chamados «filtros ma3tch», sem necessidade de partilhar ou expor dados pessoais.

[8] Diretiva 2019/1153 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 (JO L 186 de 11.7.2019, pp. 122-137). Esta diretiva revogou a Decisão 2000/642/JAI do Conselho, de 17 de outubro de 2000, relativa a disposições de cooperação entre as unidades de informação financeira dos Estados-Membros em matéria de troca de informações (JO L 271 de 24.10.2000, pp. 4-6).

intercâmbio de informações entre as UIF de diferentes Estados-Membros. Além disso, o âmbito de aplicação da disposição pertinente é limitado aos casos de terrorismo e de criminalidade organizada associados ao terrorismo, e não abrange todos os tipos de infrações penais graves, tal como inicialmente proposto. Por conseguinte, a Comissão comprometeu-se a continuar a refletir sobre a cooperação entre as UIF, nomeadamente através do presente relatório.

Este baseia-se num anterior «relatório de levantamento»[9] e num documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a melhoria da cooperação entre as UIF dos Estados-Membros[10]. Desde então, alguns problemas foram resolvidos através da transposição e aplicação da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais e de determinadas medidas operacionais tomadas pelas UIF. O relatório centra-se nos restantes obstáculos à cooperação.

Ao elaborar o presente relatório, a Comissão iniciou consultas específicas centradas nas UIF da UE[11] e nas autoridades nacionais competentes[12]. A Comissão consultou igualmente as entidades obrigadas e a Europol através de reuniões e questionários específicos.

Este relatório identifica algumas questões que podem decorrer da não transposição integral ou correta da Diretiva Branqueamento de Capitais pelos Estados-Membros. A referida diretiva deveria ter sido transposta para o direito nacional até 26 de junho de 2017, pelo que o presente relatório não prejudica o direito da Comissão de instaurar processos por infração devido a violações da mesma diretiva.

As UIF também têm de cooperar e trocar informações com outras autoridades públicas, incluindo as autoridades de aplicação da lei, as autoridades fiscais e aduaneiras, o Organismo de Luta Antifraude e os gabinetes de recuperação de bens. Algumas questões relativas a essa cooperação foram assinaladas em alguns casos, por exemplo, as notificações de transações suspeitas e outras informações relacionadas com o branqueamento de capitais não estão a ser divulgadas a todas as administrações fiscais da UE, uma vez que as UIF não consideram a maior parte dessas administrações como autoridades competentes[13], o que compromete a eficácia do combate à criminalidade fiscal[14]. No que se refere à cooperação com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Comissão propôs[15] que este pudesse obter informações bancárias pertinentes para as suas atividades de inquérito através das Unidades de Informação Financeira dos Estados-Membros.

---

[9] Relatório «Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information» (Levantamento e análise dos desequilíbrios das competências e dos obstáculos das UIF para a obtenção e o intercâmbio de informações) da plataforma das UIF da UE, aprovado pelas UIF de todos os Estados-Membros em 11 de dezembro de 2016.

[10] Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a melhoria da cooperação entre as Unidades de Informação Financeira da UE, SWD(2017) 275, de 26 de junho de 2017.

A plataforma das UIF da UE: A Comissão debateu as questões com as UIF dos Estados-Membros nas reuniões realizadas em 20 de setembro de 2018, 11 de dezembro de 2018 e 5 de março de 2019. Responderam ao questionário UIF de 24 Estados-Membros. As atas das reuniões podem ser consultadas no sítio Web da Comissão para os grupos de peritos (referência do grupo: E03251

[12] Esta consulta realizou-se através do Grupo de Peritos sobre Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo (EGMLTF). A Comissão enviou um questionário aos membros pertinentes do grupo. Os debates tiveram lugar nas suas reuniões de 5 de outubro de 2018 e de 6 de fevereiro de 2019.

[13] As autoridades aduaneiras enviam regularmente dados relativos a operações em numerário (declarações e irregularidades) às UIF, mas apenas algumas delas informam que receberam resposta. De acordo com as informações divulgadas durante a audição pública da Comissão TAX3 de 4.2.2019, verificou-se que as UIF estavam na posse de informações sobre o escândalo conhecido por Cum-Ex, que custou aos Estados-Membros cerca de 55 mil milhões de EUR, mas que estavam nessa altura impedidas de as partilhar com as autoridades fiscais.

[14] De acordo com a Europol (2017), a criminalidade fiscal é a infração subjacente associada à maior parte dos registos de transações suspeitas trocados.

[15] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF (COM(2018) 338 final).

Este relatório deve ser analisado em conjunto com o relatório de avaliação supranacional de riscos da Comissão[16], o relatório da Comissão sobre a interconexão dos mecanismos nacionais centralizados automatizados[17] e o relatório da Comissão sobre a avaliação dos alegados casos recentes de branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE[18], todos publicados em simultâneo com o presente relatório.

II. PRESTAÇÃO DE DECLARAÇÕES ÀS UNIDADES DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA PELAS ENTIDADES OBRIGADAS

É essencial que as Unidades de Informação Financeira (UIF) recebam informações de qualidade sobre transações ou tentativas de transações que possam estar ligadas ao produto de criminalidade ou ao financiamento do terrorismo. A Diretiva Branqueamento de Capitais impõe a obrigação de as entidades obrigadas informarem por sua própria iniciativa a UIF do Estado-Membro em que estão estabelecidas, sempre que tenham conhecimento, suspeitem ou tenham motivos razoáveis para suspeitar que os fundos envolvidos numa transação são o produto de atividades criminosas ou estão relacionados com o financiamento do terrorismo; neste contexto, devem responder prontamente aos pedidos de informações adicionais da UIF. Os fluxos de informação devem também incluir informações sobre o relatório e o respetivo seguimento. Esta informação deve ser atempada e abranger a eficácia e o acompanhamento dos relatórios.

A obrigação imposta a uma entidade de informar a UIF do Estado-Membro onde se encontra estabelecida é complementada com as obrigações que incubem às UIF relativas à partilha de informações e relatórios com as UIF de outros Estados-Membros nos casos em que exista um elemento de caráter transfronteiriço.

1. Cooperação entre as Unidades de Informação Financeira e as entidades declarantes

A Diretiva Branqueamento de Capitais obriga os Estados-Membros a exigir às entidades obrigadas que cooperem com as UIF nacionais, informando-as prontamente de transações ou atividades suspeitas, nomeadamente mediante a apresentação de uma notificação sobre transações suspeitas. Atualmente, muitas UIF recebem informações de entidades obrigadas através de sistemas eletrónicos nacionais de comunicação de informações[19]. O relatório de levantamento de 2016 evidenciou casos em que a falta de ferramentas informáticas - várias UIF mantêm procedimentos de trabalho em suporte de papel - constituiu um problema para as UIF, em termos de eficácia no tratamento e análise das informações, devido ao elevado volume de notificações de transações suspeitas recentemente recebido.

Um número reduzido de UIF utiliza modelos normalizados para a comunicação de informações, geralmente centrados nos «bancos», que não são adequados para serem utilizados por outras entidades obrigadas. O nível das informações comunicadas às UIF pelas entidades obrigadas tem

16 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).

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

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

19 A maioria das UIF utiliza um sistema denominado GoAML desenvolvido pelo UNODC, noutros casos as UIF desenvolveram sistemas informáticos internos ou *ad hoc*.

sido reduzido, se bem que, nos últimos anos, o seu volume tenha aumentado[20]. Esses relatos, na sua maioria, são apresentados por instituições de crédito e apenas uma pequena percentagem é apresentada por outras entidades obrigadas[21]. A Plataforma das UIF da UE está a trabalhar num projeto com a Europol, que teve início em 2016, para o desenvolvimento de um modelo comum para notificações de transações suspeitas, a ser uniformemente utilizado em toda a UE. Um modelo uniforme deverá facilitar a comunicação de informações pelas entidades obrigadas, bem como a divulgação de relatórios entre as UIF.

O Regulamento Controlo do Dinheiro Líquido[22] exige que as autoridades competentes dos Estados-Membros (administrações aduaneiras) ponham à disposição das UIF nacionais todas as declarações de dinheiro líquido e as infrações detetadas em relação à obrigação de declarar as somas em dinheiro líquido quando entram ou saem da UE com valores iguais ou superiores a 10 000 EUR. O Regulamento (UE) 2018/1672, que revoga o Regulamento (CE) n.º 1889/2005 com efeitos a partir de junho de 2021, exige que as informações sejam enviadas através do mesmo sistema informático, o Sistema de Informação Aduaneiro, no prazo de 15 dias úteis.

Muitos relatórios referem-se a uma transação ou atividade que envolve dois ou mais Estados-Membros. A questão da comunicação de todas as notificações de transações suspeitas a um ponto de contacto único na UE foi levantada no contexto da abordagem dos encargos para as entidades obrigadas que prestam serviços em vários Estados-Membros. Esse ponto de contacto único evitaria também que as UIF participassem num elevado volume de comunicações e divulgações transfronteiriças junto de outras UIF, uma vez que a entidade central de comunicação ficaria encarregada da divulgação ou da comunicação de informações a todas as UIF pertinentes.

As respostas aos questionários revelaram que as entidades obrigadas tinham pontos de vista contraditórios, mas estavam abertas a um futuro sistema em que as informações ou divulgações podiam ser comunicadas a um ponto de contacto único, que faria parte de um mecanismo de coordenação e apoio. Em contrapartida, as UIF e os reguladores não concordavam com uma apresentação centralizada de notificações de transações suspeitas a um ponto de contacto único. As principais razões para esta discordância eram as seguintes: i) barreiras linguísticas e risco de atrasos, especialmente quando são necessárias medidas urgentes, por exemplo, «congelamento» de fundos, ii) razões jurídicas relacionadas com o princípio da subsidiariedade, o possível contraste com as normas do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) relativamente à obrigação de as entidades obrigadas comunicarem à UIF onde estão estabelecidas[23] e o princípio da autonomia e independência das UIF; e iii) o eventual abalo na confiança existente que as UIF criaram com as entidades obrigadas estabelecidas no seu território e a cooperação entre as UIF dos Estados-Membros.

As UIF argumentam que poderiam ser alcançados os mesmos objetivos se houvesse acordo sobre os modelos de comunicação de informações e os processos de divulgação de relatórios. Argumentou-se também que, ao contrário da situação atual, a comunicação de informações por via eletrónica pelas entidades obrigadas às UIF devia ser obrigatória a nível nacional, a fim de

[20] O número de relatórios aumentou 63 % entre 2009 e 2014, de acordo com um relatório da Europol publicado em 2017 («From suspicion to action») (Da suspeição à ação). Este relatório indica igualmente que, entre 2013 e 2014, menos de 1 % das notificações estavam ligadas ao financiamento do terrorismo, ao passo que a utilização de numerário foi a principal razão para serem acionadas notificações (38 %). No que se refere às infrações subjacentes, a fraude fiscal ficou aquém de 39 % das notificações apresentadas ocorridas durante o mesmo período, seguida da fraude e da burla (30 %) e do tráfico de droga (15 %). O financiamento do terrorismo motivou menos de 0,5% do total das notificações. Este aumento prosseguiu e, por exemplo, na Finlândia, o número de notificações de transações suspeitas aumentou de cerca de 1 000 por ano, em 2015, para cerca de 9 000 notificações desse tipo em 2018, e na Suécia de cerca de 10 000 notificações de transações suspeitas, em 2016, para cerca de 19 000 notificações em 2018.

[21] As informações recolhidas pela Comissão no contexto da avaliação supranacional dos riscos de 2017 indicaram que 93 % das notificações de transações suspeitas provêm de instituições financeiras. SWD(2017) 241 final, anexo 5.

[22] Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade.

[23] Recomendação 29 e respetiva nota interpretativa.

garantir que as UIF possam processar os respetivos dados eletronicamente e, por conseguinte, de forma mais eficiente. Essa medida exigiria uma alteração do atual quadro jurídico.

2. Mecanismos de retorno da informação

Nos termos da Diretiva Branqueamento de Capitais, as UIF são obrigadas a fornecer informações às entidades obrigadas sobre a eficácia e o acompanhamento dos relatórios, sempre que possível.

Nas respostas aos questionários, as UIF observaram que, em termos de retorno de informação, é uma prática comum divulgar a tipologia e os documentos de orientação do GAFI logo que estes são adotados. Um número reduzido de UIF referiu que também divulgam os seus próprios relatórios e documentos de orientação no contexto das avaliações de risco nacionais. Outros meios de resposta incluem parcerias público-privadas, reuniões periódicas com grupos de interessados e ações de formação. No entanto, as respostas ao questionário não forneceram informações pormenorizadas suficientes para tirar conclusões sobre o âmbito e a frequência das reuniões e ações de formação.

Dois terços das respostas das UIF reconheceram a necessidade de melhorar o retorno das informações. As respostas das entidades obrigadas também apelaram a um diálogo mais estreito com as UIF e a um maior retorno de informações sobre os relatórios individuais. Muitas UIF têm ainda dúvidas quanto à utilidade dos diálogos estruturados, mas mostraram-se dispostas a explorar essa via.

No que se refere ao retorno de informação sobre notificações de transações suspeitas individuais, foram poucas as UIF a referir que fornecem essas informações e que normalmente estão relacionadas com os relatórios enviados para efeitos de procedimento por ação penal. Afigura-se inexistente o retorno de informações a nível transfronteiriço, suscitadas pelo relatório, às entidades obrigadas sobre as informações transmitidas por uma UIF a outra UIF. O retorno de informações sobre relatórios individuais pode não ser possível, uma vez que iria interferir com a confidencialidade dos inquéritos. No entanto, as UFI aparentemente aplicam a expressão «sempre que possível» com sentidos diferentes, o que deixa uma ampla margem de apreciação.

No que se refere ao retorno de informações sobre dados relacionados com numerário, são muito poucas as administrações aduaneiras a referir que obtêm resposta das UIF sobre as declarações de dinheiro líquido ou sobre infrações. Esse retorno de informação é particularmente importante quando se deteta dinheiro líquido não declarado.

O retorno de informação sobre a qualidade das notificações de transações suspeitas, as orientações gerais e a partilha de tipologias é importante para melhorar a qualidade e a pertinência das notificações de transações suspeitas, devendo as UIF empenhar-se de forma mais significativa nesta obrigação.

III. COOPERAÇÃO ENTRE AS UNIDADES DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA NA UE

As entidades obrigadas devem comunicar à Unidade de Informação Financeira (UIF) o local onde estão estabelecidas. Este princípio territorial é complementado com a obrigação paralela de as UIF partilharem informações e relatórios com as UIF de outros Estados-Membros, para compararem os seus dados com os dados de outras UIF e realizarem análises conjuntas. Para a execução destas ações, as UIF são obrigadas a utilizar canais de comunicação protegidos entre si e a incentivar a utilização da FIU.net ou da sua sucessora.

1. Intercâmbio de informações

Nos termos do artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva Branqueamento de Capitais, as UIF têm a obrigação de: i) transmitir de imediato as informações que digam respeito a outro Estado-Membro à UIF desse Estado-Membro, o que habitualmente acontece quando uma comunicação, devido ao princípio territorial, é apresentada à UIF de um Estado-Membro que não é abrangido pelo relatório, ii) divulgar de forma espontânea, sob decisão discricionária da UIF, informações ou

análises pertinentes para outro Estado-Membro, o que geralmente acontece no caso de comunicações com um elemento de caráter transfronteiriço, e iii) dar resposta aos pedidos de informações de outra UIF. Esta obrigação é reiterada no novo regulamento relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido[24].

- *Comunicações respeitantes a outro Estado-Membro*

No que diz respeito à transmissão de informações respeitantes a outro Estado-Membro, o relatório de levantamento das UIF salientou que o seu caráter automático e obrigatório segundo o qual as divulgações têm de ser transmitidas às UIF estrangeiras competentes com base em fatores objetivos, dependendo exclusivamente do reconhecimento de que as informações recebidas «dizem respeito a outro Estado-Membro». A partilha não deve estar sujeita aos resultados da análise das UIF ou a outras avaliações, no que diz respeito, por exemplo, à pertinência do processo, à adequação da suspeita, a uma decisão em matéria de proporcionalidade[25].

No entanto, as respostas aos questionários revelam um número muito reduzido de relatórios transfronteiriços, apesar de a obrigação constante da Diretiva Branqueamento de Capitais ser aplicável desde junho de 2017. Excetuando um Estado-Membro, desde junho de 2017, não se verificou um aumento significativo do volume de notificações de caráter transfronteiriço comunicadas pelas UIF aos seus homólogos.

- *Informações pertinentes para outro Estado-Membro*

No que diz respeito à divulgação espontânea de informações pertinentes para outro Estado-Membro, com base nas estatísticas recentes sobre a utilização da FIU.net, em 2018, 16 Estados-Membros transmitiram menos de 100 notificações de caráter transfronteiriço[26], enquanto há ainda 6 Estados-Membros que não utilizam esta funcionalidade da FIU.net.[27] Com base nas respostas aos questionários e nas estatísticas fornecidas pela Europol, é evidente que alguns Estados-Membros não cumprem a sua obrigação de divulgar informações transfronteiriças pertinentes para outros Estados-Membros e que vários outros apenas cumprem parcialmente esta obrigação.

As UIF dos Estados-Membros e a Europol criaram, em setembro de 2017, um grupo de trabalho no contexto da Plataforma de UIF da UE, a fim de trocarem pontos de vista sobre a comunicação de informações e a divulgação de relatórios transfronteiriços. Este grupo de trabalho presta aconselhamento e disponibiliza conhecimentos especializados à Comissão sobre questões operacionais destinadas a facilitar a cooperação entre as UIF nacionais e a trocar pontos de vista sobre a utilização das funcionalidades e a propor eventuais melhorias técnicas para o sistema FIU.net. Este trabalho encontra-se numa fase avançada. Entretanto, atualmente, são poucos os Estados-Membros que cumprem a sua obrigação legal de transmitir ou divulgar relatórios transfronteiriços. Este grupo de trabalho foi também incumbido de propor um quadro que determine os critérios que presidem à qualificação da natureza «transfronteiriça» da notificação de transações suspeitas, uma vez que as UIF podem interpretar o critério da «pertinência» de formas muito diferentes. Em qualquer caso, o critério «pertinência» não deve antecipar a análise substantiva das informações enviadas pela entidade obrigada nem deve privar a UIF em causa da sua própria análise. O cumprimento da obrigação de divulgar informações pertinentes para outros Estados-Membros é indispensável para o bom funcionamento do quadro de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

- *Pedidos de informação*

No que diz respeito às respostas a pedidos de informações de outra UIF, em geral, parece que esta obrigação é respeitada por todas as UIF. No entanto, o relatório de levantamento registou a prontidão das respostas aos pedidos de informações como sendo uma área crítica no âmbito da cooperação entre as UIF, e salientou que os atuais atrasos na receção de informações das UIF

[24] Artigo 9.º, n.º 2, do novo Regulamento Controlo do Dinheiro Líquido, Regulamento (UE) 2018/1672.
[25] Relatório de levantamento das UIF de 2016, pp. 171 e 174.
[26] Algumas UIF enviaram várias notificações na mesma remessa.
[27] A Europol apresentou estas estatísticas na reunião da Plataforma das UIF da UE, de 5 de março de 2019.

homólogas podem ter impacto na eficácia das atividades de análise e das subsequentes medidas de aplicação da lei. As respostas das UIF aos questionários mostram que as UIF, na sua grande maioria, respondem aos pedidos no prazo de um mês recomendado pelo Grupo Egmont. Cinco Estados-Membros comunicaram que responderam aos pedidos recebidos, em média, numa semana ou menos, enquanto cinco Estados-Membros indicaram o período de um mês como tempo médio de resposta. Com base nas respostas ao questionário, as UIF dos Estados-Membros parecem funcionar nos mesmos prazos, tanto dentro como fora da UE. Note-se que, embora o prazo de um mês possa estar em conformidade com o período recomendado pelo Grupo Egmont, é muito mais longo do que o tempo médio necessário para o intercâmbio de informações entre as autoridades no âmbito de outros instrumentos da UE, que é geralmente de alguns dias, no máximo, uma semana[28]. Os prazos de resposta aos pedidos devem ser melhorados e alinhados com as normas aplicáveis a outras autoridades da União.

Além disso, algumas UIF assinalaram prazos divergentes para responder aos pedidos em função do facto de as informações solicitadas estarem à disposição da UIF no momento do pedido ou de terem de ser obtidas junto de entidades obrigadas ou de outras autoridades competentes. O prazo de resposta a este último tipo de pedidos tende a ser mais dilatado. A este respeito, é importante analisar os tipos de informações a que as UIF têm acesso direto e às quais podem responder a outras UIF em tempo útil. A Diretiva Branqueamento de Capitais prevê que as UIF devem ter acesso a todos os dados financeiros, administrativos e relativos à aplicação da lei necessários para o desempenho das suas funções. No entanto, a medida em que uma UIF tem acesso direto a uma fonte de dados varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro. As respostas a um segundo questionário que analisou mais de 70 fontes de informação sugerem que algumas UIF têm acesso direto a mais de 30 fontes de informação e outras a menos de cinco[29]. Existe também uma grande divergência em relação ao facto de as UIF terem acesso direto ou indireto a determinadas bases de dados. Importa salientar que o acesso a essas informações também é útil para que as UIF procedam a análises de notificações de transações suspeitas e realizem análises transfronteiriças.

2. Correspondência entre conjuntos de dados

O artigo 56.º, n.º 2, da Diretiva Branqueamento de Capitais obriga as UIF a «cooperar na aplicação de tecnologias de ponta» que lhes permitem «confrontar os seus dados com os dados das outras UIF de forma anónima, assegurando a plena proteção dos dados pessoais, com o objetivo de detetar pessoas que possam ter interesse para as UIF noutros Estados-Membros e identificar os respetivos rendimentos e fundos». Esta disposição devia ser tecnicamente respeitada através de uma melhor exploração da chamada tecnologia «Ma3tch», que foi desenvolvida e adicionada como uma funcionalidade à FIU.net em abril de 2014.[30] Esta funcionalidade de cruzamento de dados permite que as UIF encontrem ligações pertinentes a informações detidas por outras UIF de forma automatizada com base em respostas positivas ou negativas.

Esta ferramenta não foi utilizada pelas UIF ao seu máximo potencial e a questão de um maior envolvimento das UIF tem sido um ponto recorrente da agenda da plataforma das UIF da UE. Registaram-se algumas melhorias nos últimos dois anos, embora em parte devido à intervenção ativa da Europol para incentivar as UIF a explorar as vantagens da nova tecnologia. Em dezembro de 2017, 18 UIF utilizavam esta funcionalidade, face a 15, em fevereiro de 2017. De

[28] A Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia (JO L 386 de 29.12.2006, pp. 89 - 100), prevê que as respostas aos pedidos sejam dadas em 3 dias; a Diretiva 2014/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal (JO L 130 de 1.5.2014), prevê um prazo de uma semana.

[29] Em 29 de abril de 2019, a Comissão enviou um questionário a todas as UIF solicitando informações sobre se detêm/controlam, têm acesso, direto ou indireto, a 73 fontes de informação predefinidas. Responderam ao questionário 24 UIF.

[30] O Conselho de Parceiros da FIU.net (o antecessor do Grupo Consultivo FIU.Net) aprovou a proposta para participação no projeto de Ma3tch, em fevereiro de 2013.

igual modo, no final de 2016, as UIF dispunham, no total, de 90 filtros, e este número aumentou para 126 em abril de 2018. A fim de reforçar o objetivo geral de obter uma rotina de Ma3tch no processo de trabalho das UIF, foi criado um grupo de trabalho no final de 2017,[31] tendo as suas recomendações sido aprovadas pela reunião da plataforma das UIF da UE em março de 2019. A Comissão acompanhará a sua implementação na prática.

3. Análises conjuntas

A fim de dar uma resposta eficaz a casos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que envolvem várias jurisdições, a Diretiva Branqueamento de Capitais estabelece que a cooperação entre as UIF dos Estados-Membros deve ir além do simples intercâmbio de informações para fins de deteção e análise e deve incluir a partilha do trabalho de análise. O artigo 51.º da diretiva incumbe a Plataforma das UIF da UE de prestar assistência na implementação de «análises conjuntas» de casos transfronteiriços. Embora a vantagem desta análise seja evidente em comparação com a cooperação habitual em matéria de partilha de informações, uma vez que pode revelar uma interligação mais ampla de factos que, considerados isoladamente a nível nacional, não seriam detetados, a realização efetiva de uma análise conjunta é uma tarefa complexa e exigente.

Apenas alguns Estados-Membros que participaram num dos dois projetos-piloto realizados no contexto da Plataforma das UIF da UE, em 2016 e 2018, puderam referir alguma experiência relacionada com a análise conjunta. Embora o resultado operacional seja positivo, os participantes destes projetos tiveram de superar uma série de desafios, como os decorrentes das diferenças entre as legislações nacionais (capacidade e competências da UIF para aceder à informação, as fontes de informação disponíveis, restrições em matéria de confidencialidade para partilhar informações decorrentes do direito nacional). Outros desafios decorreram dos diferentes métodos de trabalho aplicados pelas UIF (por exemplo, compreensão do trabalho analítico, peso atribuído aos elementos de «aplicação da lei» ou «financeiros», consoante o estatuto e a natureza da UIF, objetivos e procedimentos diferentes).

Parece existir um consenso geral por parte das UIF de que o reforço deste tipo de cooperação deve exigir assistência e apoio à coordenação a nível da UE. Um documento de posição comum que as UIF apresentaram nas respostas aos questionários, para além dos seus contributos individuais, observou que qualquer futuro mecanismo de cooperação a nível da UE deveria apoiar e facilitar a cooperação das UIF que pretendem realizar análises conjuntas através da preparação de procedimentos comuns para a realização de análises conjuntas que possam ser aplicados de forma coerente, com as necessárias adaptações em todos os exercícios futuros, e da instalação de recursos humanos específicos, bem como de soluções informáticas para as UIF dos Estados-Membros que pretendam integrar-se neste tipo de trabalho. Os domínios de trabalho pertinentes podem incluir, nomeadamente, a definição de critérios para determinar os tipos de casos transfronteiriços adequados para uma análise conjunta; a identificação de uma plataforma comum para que a função «análise» seja realizada de forma coordenada e produtiva (uma «metodologia» de base); a determinação das etapas e sequências para a utilização das competências em matéria de informação e das ferramentas analíticas; um acordo sobre os objetivos pertinentes a alcançar e os resultados a produzir, com vista a um acompanhamento adequado através da divulgação, a nível nacional, pelas UIF.

4. FIU.net

Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, da Diretiva Branqueamento de Capitais, as UIF devem utilizar canais de comunicação protegidos para os intercâmbios entre si e incentivar a utilização da FIU.net ou da sua sucessora. A FIU.net é o sistema informático específico que proporciona um canal de comunicação seguro entre as UIF dos Estados-Membros, que lhes permite enviar pedidos regulares de ficheiros, enviar relatórios transfronteiriços e divulgar relatórios que digam respeito a outras UIF dos Estados-Membros. Os Estados-Membros devem incentivar a utilização

[31] O Grupo de trabalho «Promoção e Expansão do Ma3tch» era constituído por UFI da Bélgica, Estónia, França, Finlândia, Itália, Luxemburgo, Polónia e pela Europol.

deste sistema como um canal de comunicação entre as suas UIF. O sistema é instalado e gerido pela Europol desde 2016 e as UIF participam na gestão do sistema através de um grupo consultivo.

As UIF dos Estados-Membros reconhecem o valor acrescentado da FIU.net e as vantagens da sua utilização para trocar informações entre si. Contudo, o sistema registou recentemente problemas técnicos recorrentes pelo facto de necessitar de ser melhorado. Pelo menos metade das UIF dos Estados-Membros utiliza a FIU.net como principal instrumento de comunicação com outras UIF, ou seja, recorrendo apenas à rede Egmont Secure Web[32] em caso de falhas ou perturbações do sistema. Apesar da obrigação imposta pela Diretiva Branqueamento de Capitais de os Estados-Membros incentivarem a utilização da FIU.net ou da sua sucessora para a comunicação entre as UIF dos Estados-Membros, quatro UIF explicaram, nas suas respostas, que utilizam a rede Egmont Secure Web como uma alternativa equivalente à FIU.net, mesmo para o intercâmbio de informações no interior da UE, devido aos problemas técnicos relacionados com o funcionamento da FIU.net.

IV. COOPERAÇÃO ENTRE AS UNIDADES DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA E AS AUTORIDADES DE SUPERVISÃO

Nos termos da Diretiva Branqueamento de Capitais, as Unidades de Informação Financeira (UIF) são obrigadas a divulgar as notificações de transações suspeitas e os resultados da sua análise às respetivas autoridades competentes, incluindo as autoridades de supervisão prudencial envolvidas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Por outro lado, as autoridades de supervisão são obrigadas a informar as UIF sobre a utilização dada às informações fornecidas e sobre os resultados das inspeções efetuadas com base nessas informações.

No ano passado, vários eventos que mereceram grande visibilidade mediática colocaram algumas instituições de crédito europeias no centro das atenções, chamando a atenção para determinados aspetos relacionados com a aplicação do quadro da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, em especial no que se refere à supervisão. O relatório da Comissão sobre a avaliação dos alegados casos recentes de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da UE revela que algumas autoridades observaram que os requisitos de confidencialidade aplicáveis ao quadro da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, bem como as autoridades de supervisão prudencial, impediram uma cooperação eficiente (intercâmbio de informações) entre a UIF, as forças policiais e a autoridade de supervisão prudencial responsável pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Em especial, em vários dos casos subjacentes ao relatório, as UIF tinham pouco ou nenhum contacto com as autoridades de supervisão e vice-versa.

Nos termos da Diretiva Branqueamento de Capitais, não devem existir obstáculos que impeçam as UIF de cooperarem e trocarem informações com as autoridades competentes no quadro de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, bem como com as autoridades de supervisão prudencial; com efeito, estas são obrigadas a partilhar informações com as autoridades de supervisão, quando relevante. Contudo, na maioria dos casos subjacentes ao relatório sobre a avaliação dos alegados casos recentes de branqueamento de capitais que envolvem instituições de crédito da UE, as UIF não partilharam informações, numa base estrutural, com as autoridades competentes no quadro de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo nem com as autoridades de supervisão prudencial. As UIF podem, por vezes, deparar-se com obstáculos jurídicos internos que as impeçam de partilhar informações com as autoridades de supervisão como, por exemplo, quando se considera que a análise efetuada pela UIF envolve informações penais e só pode ser partilhada com autoridades de aplicação da lei. Por outro lado, as autoridades de supervisão prudencial tinham, até há pouco

[32] A ESW é a ferramenta de comunicação informática desenvolvida pelo Grupo Egmont através da qual as UIF trocam informações a nível internacional.

tempo, obstáculos jurídicos, a nível da UE, ao intercâmbio de informações com as UIF. Esta situação foi recentemente corrigida através de alterações à Diretiva Requisitos de Fundos Próprios[33]. As referidas alterações também obrigam as autoridades competentes a cooperar de forma mais ampla. Além disso, as autoridades de supervisão raramente informam as UIF sobre a utilização dada às informações fornecidas e sobre os resultados das inspeções efetuadas com base nessas informações.

As UIF também parecem não ter estado envolvidas nos casos em que as autoridades de supervisão prudencial efetuem uma avaliação competente e idónea da gestão das instituições de crédito nos termos das obrigações previstas na Diretiva Requisitos de Fundos Próprios. Seria importante um maior envolvimento das UIF por parte das autoridades de supervisão prudencial neste processo.

V. COOPERAÇÃO DAS UNIDADES DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA COM PAÍSES TERCEIROS

A Diretiva Branqueamento de Capitais não aborda nem regula a cooperação das Unidades de Informação Financeira (UIF) dos Estados-Membros com as UIF de países terceiros. No entanto, todos os Estados-Membros que responderam ao questionário confirmaram que as suas UIF trocam periodicamente informações com as UIF de países terceiros com base na Carta do Grupo Egmont e/ou em acordos bilaterais ou memorandos de entendimento.

Os Estados-Membros confirmaram também a possibilidade de partilhar informações com as UIF de países terceiros para além da rede de cooperação Egmont, sob reserva das várias condições legais estabelecidas na legislação nacional, em parte também relacionadas com a questão de saber se a UIF do país terceiro aceita partilhar informações numa base de reciprocidade, em parte de acordo com condições que garantam o tratamento seguro e a confidencialidade das informações partilhadas.

Em geral, o âmbito dos memorandos de entendimento das UIF varia em termos de incidência geográfica. Uma UIF referiu ter celebrado mais de uma centena de acordos desse tipo, ao passo que duas UIF mencionaram apenas quatro memorandos de entendimento.

Dada a ausência de regulamentação a nível da UE a este respeito, o presente relatório avalia se os Estados-Membros continuam a ter competência para regulamentar o intercâmbio de informações das UIF com países terceiros e, em caso afirmativo, se esses intercâmbios estão em conformidade com o quadro de proteção de dados da UE.

A cooperação das UIF com países terceiros para efeitos da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é da competência externa exclusiva da UE, uma vez que as UIF são regulamentadas de forma exaustiva pela Diretiva Branqueamento de Capitais. Existe, portanto, uma incoerência entre a natureza da competência externa da UE e a prática dos Estados-Membros em encetar negociações e celebrar acordos internacionais ou memorandos de entendimento com UIF de países terceiros. Neste contexto, as UIF dos Estados-Membros atuam por sua própria iniciativa e sem qualquer envolvimento das instituições da UE. Estão vinculadas a obrigações internacionais com base na sua participação no Grupo Egmont e na participação dos respetivos Estados-Membros como membros do Grupo de Ação Financeira ou do Moneyval. Os acordos internacionais ou memorandos de entendimento com UIF de países terceiros só podem ser compatíveis com a competência exclusiva da UE em todas as matérias relacionadas com a

[33] Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO L 177 de 30.6.2006, pp. 1-200), e Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, pp. 338-436).

Diretiva Branqueamento de Capitais se estas se limitarem a questões operacionais, o que nem sempre parece ser o caso.

Quando as UIF dos Estados-Membros trocam informações com países terceiros, têm de cumprir os requisitos pertinentes do regime de proteção de dados da UE aplicável, que, no caso da cooperação entre UIF, são determinados pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados[34]. Apesar desta obrigação inequívoca, a maioria das UIF aplica a Diretiva Proteção de Dados destinados às Autoridades Policiais (Diretiva (UE) 2016/680) em vez do Regulamento Geral de Proteção de Dados, ou aplica ambos, ou seja, tanto o Regulamento Geral de Proteção de Dados como a Diretiva Proteção de Dados destinados às Autoridades Policiais. Embora esta questão se aplique a todos os aspetos do trabalho das UIF, é particularmente relevante no que diz respeito à cooperação com os países terceiros, em que os requisitos e as condições para os intercâmbios são diferentes nos termos da Diretiva Proteção de Dados destinados às Autoridades Policiais.

Das respostas ao questionário, afigura-se que existe uma perceção geral desta obrigação dos Estados-Membros no contexto da cooperação com as UIF de países terceiros, mas existe alguma confusão em relação às modalidades de cumprimento dos requisitos em matéria de proteção de dados. A grande maioria dos Estados-Membros respondeu que as normas pertinentes da UE em matéria de proteção de dados são cumpridas através da sua adesão aos pontos pertinentes dos princípios do Grupo Egmont ou da inclusão dessas disposições nos memorandos de entendimento pertinentes. No entanto, estas disposições regulam apenas as questões de confidencialidade e segurança dos dados tratados ou contêm restrições à sua utilização. No entanto, não garantem a existência de garantias adequadas em termos de aplicabilidade nem de vias de recurso disponíveis para os direitos dos titulares dos dados.[35]

O capítulo V do Regulamento Geral de Proteção de Dados estabelece as regras para a transferência de dados pessoais para países terceiros. Na ausência de decisões de adequação, as transferências podem ser autorizadas se existirem garantias adequadas ou se forem abrangidas por derrogações. A este respeito, apenas quatro dos 24 Estados-Membros que responderam ao questionário comunicaram disposições nas suas legislações nacionais que exigem garantias dos seus homólogos de países terceiros sobre o nível adequado de proteção de dados nas respetivas jurisdições e nenhum Estado-Membro alegou estar a utilizar as derrogações previstas no Regulamento Geral de Proteção de Dados para justificar as transferências de informações para países terceiros[36]. Todos os restantes Estados-Membros não forneceram explicações sobre a forma como as suas transferências de informações para países terceiros estão regulamentadas ou são justificadas. Cabe aos Estados-Membros a responsabilidade de assegurar que as transferências de informações para as UIF de países terceiros são legais e conformes com o quadro de proteção de dados da UE, utilizando uma das possibilidades proporcionadas pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados.

Ao mesmo tempo, há que ter em conta que uma cooperação harmoniosa e a partilha de informações com as UIF de países terceiros constitui uma obrigação internacional dos Estados-Membros. Os Estados-Membros comprometeram-se a fazê-lo quando concordaram em ficar vinculados pelas normas e princípios internacionais comuns do Grupo de Ação Financeira e do Grupo Egmont, as duas principais partes interessadas na luta global contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Estes compromissos internacionais assumidos pelos Estados-Membros para cumprir as normas aplicáveis a nível mundial em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo estão em conformidade com o interesse da UE e a política pertinente, uma vez que um dos objetivos da Diretiva Branqueamento de Capitais é transpor estas normas de nível mundial para o direito da UE. O valor da partilha de

[34] O artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva estabelece que «o tratamento de dados pessoais ao abrigo da presente diretiva está sujeito ao cumprimento da Diretiva 95/46/CE». Uma vez que a Diretiva Proteção de Dados de 1995 foi substituída pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados, este último deve ser aplicado.
[35] Conforme exigido pelo artigo 46.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados:
[36] Importa salientar que as derrogações devem ser utilizadas numa base casuística e não devem ser utilizadas para transferências estruturais e sistemáticas de dados para países terceiros.

informações com as UIF de países terceiros é também significativo em termos de uma resposta global no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Por conseguinte, é importante assegurar a plena compatibilidade do intercâmbio de informações com as UIF de países terceiros com a competência exclusiva da União em todas as matérias reguladas pela Diretiva Branqueamento de Capitais e também com o quadro de proteção de dados da UE.

VI. CONCLUSÕES

1. Conclusões relativas às ações das Unidades de Informação Financeira

O quadro europeu de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo da UE, bem como o quadro internacional, dependem da comunicação de casos suspeitos pelo setor privado, da análise pelas Unidades de Informação Financeira (UIF) e da cooperação entre as UIF e as autoridades competentes. É fundamental que o setor privado cumpra a obrigação legal que lhe incumbe de comunicar transações suspeitas e de obter apoio e assistência de autoridades competentes para tal. É também essencial que as UIF sejam capazes de desempenhar as suas funções e que, tendo em conta a natureza transfronteiriça de muitas transações, cooperem entre si e com as autoridades competentes, incluindo as autoridades de aplicação da lei, mas também as autoridades fiscais e aduaneiras e o Organismo Europeu de Luta Antifraude, de uma forma mais significativa e eficiente. A cooperação das UIF dos Estados-Membros com as UIF de países terceiros é igualmente importante para combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo a nível mundial e cumprir as normas internacionais de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Os Estados-Membros, desde o relatório de levantamento, resolveram alguns problemas através da transposição e aplicação da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais e de determinadas medidas operacionais tomadas pelas UIF. Este relatório centra-se nos restantes obstáculos à cooperação.

A análise das respostas aos questionários e dos diálogos com os representantes do setor privado e os Estados-Membros revelou que a apresentação de relatórios pelo setor privado é prejudicada pela falta de um modelo comum para a comunicação de notificações de transações suspeitas e a ausência de uma apresentação eletrónica obrigatória desses relatórios. É fundamental o retorno regular de informações, por parte das UIF, ao setor privado sobre a qualidade dos seus relatórios bem como um diálogo estrutural entre si, a fim de partilhar tipologias, tendências e orientações gerais, para reforçar a capacidade do setor privado de identificar corretamente casos suspeitos e apresentar relatórios mais significativos. Para fazer face às ameaças comuns a todos os Estados-Membros, as UIF devem adotar uma abordagem comum. Tal deverá reforçar o trabalho das UIF no tratamento das informações sobre os beneficiários efetivos e da transparência geral, na avaliação dos riscos, na cooperação com as autoridades de aplicação da lei e no tratamento dos grandes grupos financeiros internacionais.

Por vezes, as UIF não dispõem de ferramentas informáticas adequadas para importar e exportar eficazmente informações de/para a FIU.net que lhes permitam analisar eficazmente as notificações de transações suspeitas que recebem e têm um acesso divergente às bases de dados nacionais, o que as impede de realizar análises da forma mais ampla e útil possível. No entanto, algumas UIF começaram a desenvolver ferramentas informáticas que tornam a sua análise a nível nacional mais eficiente e favorecem a análise conjunta de casos transfronteiriços. As ferramentas comuns baseadas na inteligência artificial (por exemplo, para a análise conjunta ou a identificação de tendências) e a aprendizagem automática (por exemplo, para as respostas ao setor privado e o desenvolvimento de tipologias) podem ser desenvolvidas a nível central e disponibilizadas às UIF dos Estados-Membros através de um mecanismo de cooperação e apoio.

O princípio territorial das entidades obrigadas que prestam informações à UIF do local em que estão estabelecidas torna essencial que as UIF cooperem entre si de forma tão ampla quanto possível. No entanto, a análise das respostas aos questionários mostra que a maioria das UIF não

tem vindo a partilhar relatórios e informações tão frequentemente quanto deviam, e algumas nem chegam a partilhar. Os problemas técnicos recorrentes no funcionamento da FIU.net parecem ter sido um fator importante a contribuir para estas dificuldades e torna mais complexo o intercâmbio de informações por parte das UIF. Entretanto, a Europol está a trabalhar no sentido de manter a FIU.net e desenvolveu uma proposta para um novo sistema que será o sucessor da FIU.net. Este trabalho encontra-se suspenso enquanto se aguarda a análise das questões levantadas pelas UIF, nomeadamente no que se refere às questões de conformidade em matéria de proteção de dados. Estas questões devem ser tratadas com urgência, para que se possa avançar com a reconversão.

Quando as UIF trocam informações com base em pedidos, o prazo para as respostas diverge substancialmente e, embora conforme com as normas internacionais, fica aquém das normas da UE em matéria de intercâmbio de informações entre as autoridades da UE. A divulgação de informações pertinentes para a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e para as autoridades de supervisão prudencial também não parece ser a melhor, verificando-se alguns obstáculos à cooperação nas legislações nacionais de alguns Estados-Membros e nas práticas operacionais que se encontram centradas na cooperação com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. As recentes alterações à Diretiva Requisitos de Fundos Próprios contribuirão para resolver esta última questão.

O diferente estatuto, competências e organização das UIF dos Estados-Membros continuam a afetar a sua capacidade de acesso e de partilha de informações financeiras, administrativas e de aplicação da lei relevantes (em especial as detidas pelas entidades obrigadas e/ou pelas autoridades de aplicação da lei). Esta vulnerabilidade mantém-se, tal como identificada no relatório da Comissão 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.[37].

A Plataforma das UIF da UE tem estado no centro da identificação das questões acima referidas. Nos últimos anos, foram envidados esforços consideráveis para resolver a maior parte das questões identificadas de uma forma operacionalmente significativa. Contudo, tem limitações legais no que se refere à produção de modelos, orientações e normas juridicamente vinculativos, competências que seriam necessárias para superar as dificuldades identificadas.

Alguns aspetos da cooperação entre as UIF dos Estados-Membros em matéria de troca de informações são regulados pela Diretiva 2019/1153 Utilização de Informações Financeiras e de Outro Tipo, adotada em 20 de junho de 2019. No entanto, a diretiva não inclui regras sobre prazos precisos e canais informáticos para o intercâmbio de informações entre as UIF de diferentes Estados-Membros. Além disso, o âmbito de aplicação das disposições pertinentes foi limitado a casos de terrorismo e de criminalidade organizada associada ao terrorismo.

A falta de regulamentação do intercâmbio de informações entre as UIF dos Estados-Membros e as UIF de países terceiros levou a uma abordagem não harmonizada desses intercâmbios, levantando-se questões sobre a conformidade dessas trocas com o quadro de proteção de dados da União. A plena compatibilidade do intercâmbio de informações com as UIF de países terceiros com a competência exclusiva da União em todas as matérias relacionadas com a Diretiva Branqueamento de Capitais e com o quadro de proteção de dados da UE deve ser assegurada, quer através da regulamentação da questão a nível da União, quer através da utilização das possibilidades proporcionadas pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados.

2. Questões estruturais pendentes

[37] Ver o capítulo relativo às vulnerabilidades horizontais que consta do documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2017) 241 final) que acompanha o relatório da Comissão sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno (COM(2017) 340 final, de 26 de junho de 2017).

Para corrigir as deficiências identificadas, a Comissão continuará a refletir sobre possíveis medidas adicionais e a avaliar opções diferentes ou complementares ao sistema existente. É provável que muitas das deficiências identificadas continuem a existir enquanto as tarefas e as obrigações de cooperação transfronteiriças das UIF não forem definidas de forma mais clara no quadro jurídico da UE de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Além disso, a presente avaliação revela a necessidade de um mecanismo mais sólido para coordenar e apoiar a cooperação e a análise transfronteiriças. Este mecanismo poderá, no mínimo, incluir competências para adotar normas, modelos e orientações juridicamente vinculativos no domínio de intervenção das UIF. Poderá também incluir determinados aspetos de comunicação centralizada e um reforço das capacidades centrais com base em novas ferramentas informáticas (baseadas na inteligência artificial e nas tecnologias de aprendizagem automática) para reforçar e facilitar a análise conjunta.