III

(Atos preparatórios)

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 16 de fevereiro de 2022

sobre uma proposta de regulamento que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

(CON/2022/4)

(2022/C 210/05)

Introdução e base jurídica

Em 20 de julho de 2021, a Comissão Europeia adotou uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) 1094/2010 e (UE) 1095/2010 ([1]) (a seguir «Regulamento ACBC»).

O Banco Central Europeu (BCE) considera que o regulamento proposto, apesar de não lhe ter sido submetido para consulta, se insere no domínio das suas competências, pelo que exerce agora o direito de apresentar pareceres às competentes instituições da União sobre questões do âmbito das suas competências que lhe é conferido pelo artigo 127.º, n.º 4, segunda frase, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4, e 282.º, n.º 5, do Tratado, uma vez que o Regulamento ACBC contém disposições relativas às atribuições do BCE em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito previstas no artigo 127.º, n.º 6, do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

Observações genéricas

1. Síntese e notas introdutórias

1.1. O BCE acolhe favoravelmente o conjunto de quatro propostas legislativas, incluindo o Regulamento ACBC, publicado pela Comissão em 20 de julho de 2021, com o objetivo de reforçar as regras da União em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (CBC/FT). O presente parecer tem por objeto o Regulamento ACBC. Diferentes pareceres do BCE debruçam-se sobre os restantes três componentes do pacote legislativo, nomeadamente a) uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ([2]) (a seguir «Regulamento CBC1»); b) uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que revoga a Diretiva (UE) 2015/849 ([3]) (a seguir «Diretiva CBC6»); e c) uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos (reformulação) ([4]).

([1]) COM(2021) 421 final.
([2]) COM(2021) 420 final.
([3]) COM(2021) 423 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. Como anteriormente observado ([5]), o BCE apoia firmemente um regime da União que garanta que os Estados-Membros, as autoridades e os organismos da União, bem como as entidades obrigadas na União, dispõem de instrumentos eficazes para combater a utilização abusiva do sistema financeiro da União para o branqueamento de capitais (BC) e o financiamento do terrorismo (FT). O BCE manifestou o seu total apoio à fase anterior dos esforços de harmonização ([6]), em que o mandato da Autoridade Bancária Europeia (EBA) em matéria de CBC/FT foi reforçado, e congratula-se com a próxima iteração do processo sob a forma da criação da Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (ACBC).

1.3. A função de supervisão das instituições de crédito no que respeita à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de BC ou de FT não foi confiada ao BCE. O artigo 127.º, n.º 6, do Tratado também não permitiria a atribuição ao BCE de poderes de supervisão em matéria de CBC/FT, uma vez que limita claramente à supervisão prudencial as funções de supervisão que podem ser conferidas ao BCE. No entanto, os resultados da supervisão em matéria de CBC/FT são importantes para o exercício das funções de supervisão prudencial do BCE sempre que o BCE leve em conta as informações recebidas nas atividades de supervisão prudencial relevantes, nomeadamente no processo de análise e avaliação para fins de supervisão, nas avaliações da adequação dos mecanismos, processos e dispositivos de governação das instituições e nas avaliações da adequação e idoneidade dos membros dos órgãos de administração das entidades supervisionadas. Além disso, em conformidade com a Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([7]), as autoridades de supervisão CBC/FT das instituições de crédito e financeiras, as autoridades de supervisão prudencial e as unidades de informação financeira (UIF) dos Estados-Membros devem cooperar estreitamente entre si no âmbito das respetivas competências e facultar-se mutuamente quaisquer informações relevantes para as respetivas funções.

1.4. O BCE está disponível para cooperar com a ACBC e contribuir para o processo legislativo, nomeadamente partilhando a sua experiência de autoridade de supervisão prudencial ao nível da União, sempre que essa experiência possa ser relevante para a instituição de uma supervisão em matéria de CBC/FT ao nível da União.

1.5. A criação de uma autoridade de CBC/FT ao nível da União constitui um passo importante para uma aplicação mais harmonizada dos requisitos da União em matéria de CBC/FT em toda a UE. Segundo a experiência do BCE, para que uma autoridade de supervisão prudencial a nível da União facilite a convergência das práticas de supervisão em vários Estados-Membros, deve ser-lhe atribuído um nível de responsabilidade suficiente, tanto pela supervisão direta como pelo controlo geral da supervisão. Tais responsabilidades devem ser acompanhadas dos poderes de supervisão adequados. O Regulamento ACBC prevê que, para além dos poderes de supervisão direta, que serão exercidos inicialmente sobre um grupo relativamente restrito de entidades obrigadas, a ACBC procederá a avaliações periódicas e a análises pelos pares, respetivamente, das autoridades de supervisão financeira e não financeira em matéria de CBC/FT. Tal ajudará a ACBC a identificar as melhores práticas a nível nacional, tanto para as utilizar na sua própria supervisão direta, como para as transpor para as recomendações ou para outros atos regulamentares dirigidos às autoridades CBC/FT de cada Estado-Membro, cujos representantes participarão igualmente no Conselho Geral da ACBC. A supervisão prudencial beneficiará igualmente de níveis mais elevados de harmonização e de coerência na supervisão do CBC/FT.

([5]) Ver o Parecer CON/2005/2 do Banco Central Europeu, de 4 de fevereiro de 2005, solicitado pelo Conselho da União Europeia sobre uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, incluindo o financiamento do terrorismo (JO C 40 de 17.2.2005, p. 9), o Parecer CON/2013/32 do Banco Central Europeu, de 17 de maio de 2013, sobre uma proposta de diretiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e sobre uma proposta de regulamento sobre as informações que acompanham as transferências de fundos (JO C 166 de 12.6.2013, p. 2), o Parecer CON/2016/49 do Banco Central Europeu, de 12 de outubro de 2016, sobre uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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 a Diretiva 2009/101/CE (OJ C 459 de 9.12.2016, p. 3) e o Parecer CON/2018/55 do Banco Central Europeu, de 7 de dezembro de 2018, sobre uma proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) e outros atos jurídicos conexos (JO C 37 de 30.1.2019, p. 1). Todos os pareceres do BCE estão publicados no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu.

([6]) Ver o ponto 1.1 do Parecer do BCE CON/2018/55.

([7]) Ver o artigo 117.º, n.º 5, da 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, 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, p. 338).

Observações específicas

2. **Âmbito da supervisão direta e indireta da ACBC**

2.1. Os critérios de identificação das entidades obrigadas selecionadas que estarão sob a supervisão direta da ACBC ([8]) são relativamente estritos, e os documentos que acompanham a proposta legislativa da Comissão preveem que apenas 12 a 20 entidades obrigadas cumprirão esses critérios. Não existe uma estimativa de quantas destas entidades deverão ser instituições abrangidas pela supervisão prudencial direta do BCE nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho ([9]). Para as entidades supervisionadas significativas ([10]) que estejam sob a supervisão direta do BCE e que cumpram estes critérios, a ACBC tornar-se-á a contraparte do BCE no intercâmbio de informações e na cooperação em matéria de supervisão diária, nas avaliações da adequação e idoneidade e nos «procedimentos comuns» ([11]), que incluem a avaliação dos pedidos de autorização para o acesso à atividade das instituições de crédito, a revogação de tais autorizações e a avaliação das aquisições e alienações de participações qualificadas. Caso as entidades supervisionadas menos significativas ([12]) preencham os critérios estabelecidos no Regulamento ACBC, a cooperação entre o BCE e a ACBC limitar-se-á aos aspetos relevantes dos procedimentos comuns.

2.2. O BCE toma nota do âmbito de aplicação limitado proposto para a supervisão direta da ACBC, tendo em conta as restrições orçamentais da proposta. A experiência do BCE revela que é benéfico dispor de um âmbito de aplicação vasto em matéria de supervisão direta ao nível da União e selecionar, com base em critérios objetivos e transparentes, as instituições que devam ser sujeitas a supervisão direta. O BCE seria, portanto, muito favorável a uma alteração dos critérios de identificação das entidades obrigadas selecionadas, de modo a que o processo resulte num conjunto mais vasto de entidades obrigadas sujeitas a supervisão direta pela ACBC, que poderia incluir entidades obrigadas com sede em cada um dos Estados-Membros e promover uma cultura de supervisão comum e a convergência das práticas de supervisão em matéria de CBC/FT. Reduzir-se-ia igualmente o risco de arbitragem. No caso do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), foi possível alcançar este objetivo graças aos critérios de seleção das entidades supervisionadas significativas previstos no Regulamento (UE) n.º 1024/2013, que atribui ao BCE a supervisão direta das três instituições de crédito mais significativas de cada Estado-Membro participante, a menos que se verifiquem certas circunstâncias específicas ([13]). Tendo em conta os critérios de seleção relativamente estritos e baseados no risco previstos no Regulamento ACBC, a publicação da lista das entidades obrigadas selecionadas, tal como prevista no referido regulamento, equivaleria a tornar público indiretamente o estatuto de risco elevado para efeitos de BC/FT das entidades supervisionadas selecionadas, que é atualmente informação confidencial, partilhada apenas entre as autoridades relevantes com base na estrita necessidade de tomar conhecimento. Seriam preferíveis critérios objetivos, baseados no risco, que não resultassem, na divulgação indireta de informações confidenciais de supervisão, pois não enviariam sinais involuntários aos mercados nem suscitariam riscos de reputação para as entidades obrigadas selecionadas diretamente supervisionadas pela ACBC. Conviria, além do mais, aditar uma disposição destinada assegurar a comunicação entre a ACBC e os supervisores prudenciais relevantes da União no decurso do processo de avaliação para seleção das entidades obrigadas, antes da publicação da lista de entidades obrigadas selecionadas. Tal permitiria aos supervisores prudenciais analisar antecipadamente as possíveis implicações prudenciais dos riscos associados a essas entidades.

2.3. No que diz respeito à quase totalidade das entidades supervisionadas significativas e menos significativas, as principais contrapartes do BCE continuarão a ser as autoridades de supervisão nacionais em matéria de CBC/FT das instituições de crédito e financeiras e as UIF. O BCE observou um certo grau de heterogeneidade nos contributos fornecidos ao BCE pelas diferentes autoridades de supervisão CBC/FT, desde o início da cooperação sistemática entre as autoridades nacionais de supervisão CBC/FT e o BCE, em 2019, na sequência das alterações legislativas introduzidas pela Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho ([14]), o que torna mais difícil levar sistematicamente em conta os resultados da supervisão do CBC/FT nas funções de supervisão prudencial. A este respeito, o BCE congratula-se com o papel que a ACBC desempenhará no reforço da harmonização das avaliações de risco de BC/FT e de outras funções de supervisão em matéria de CBC/FT desempenhadas pelas autoridades dos

([8]) Ver os artigos 12.° e 13.º do Regulamento ACBC.

([9]) Regulamento (UE) n.º 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 (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

([10]) Na aceção do artigo 2.º, ponto 16), do Regulamento (UE) 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS) (BCE/2014/17) (JO L 141 de 14.5.2014, p. 1).

([11]) Na aceção no artigo 2.º, ponto 3), do Regulamento-Quadro do MUS.

([12]) Na aceção no artigo 2.º, ponto 7), do Regulamento-Quadro do MUS.

([13]) Ver o artigo 6.°, n.º 4, do Regulamento (UE) n.° 1024/2013.

([14]) 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).

Estados-Membros. Em particular no que diz respeito à metodologia a desenvolver pela ACBC para classificar o perfil de risco inerente e o perfil de risco residual das entidades obrigadas, é importante alcançar um elevado nível de harmonização de ambas as metodologias, uma vez que estas terão impacto na coerência dos contributos a receber e a tomar em consideração para efeitos de supervisão prudencial.

2.4. De futuro, sob reserva das próximas revisões pela Comissão previstas no âmbito do Regulamento ACBC ([15]), o BCE acolheria com agrado um aumento do âmbito das funções de supervisão direta da ACBC, a fim de abranger um subconjunto mais vasto de entidades diretamente supervisionadas pelo BCE. Tal poderá permitir alcançar um nível mais elevado de coerência nas avaliações prudenciais do CBC/FT dessas instituições e, por conseguinte, constituir um apoio reforçado à supervisão prudencial que se baseia em algumas dessas avaliações.

3. **Cooperação entre a ACBC e o BCE**

3.1. O Regulamento ACBC regula a cooperação entre a ACBC e as autoridades não CBC/FT ([16]). O BCE congratula-se com o facto de este último termo abranger quatro tipos de autoridades, incluindo o BCE na sua qualidade de autoridade de supervisão prudencial ([17]). No que diz respeito à facilitação do intercâmbio de informações entre os supervisores em matéria de CBC/FT e as autoridades de supervisão prudencial, um valor acrescentado da ACBC poderia, de facto, residir na possibilidade de melhorar a atual cooperação em vez de se tornar num nível adicional no intercâmbio de informações entre outras autoridades. Neste sentido, conviria acrescentar às atribuições da ACBC um dever geral de assegurar uma utilização proporcionada e eficiente dos instrumentos de cooperação, a fim de minimizar os encargos de prestação de informações para as autoridades envolvidas na cooperação com as autoridades de supervisão CBC/FT através de múltiplos canais, incluindo, nomeadamente, os colégios CBC/FT, a base de dados CBC/FT e os acordos de cooperação.

3.2. O Regulamento prevê que, sempre que necessário para o exercício das suas atribuições, a ACBC coopere com as autoridades não CBC/FT ([18]). Esta disposição deverá revestir um alcance mais geral, havendo que suprimir a referência às atribuições da ACBC. Por definição, a cooperação deve ter em conta as atribuições de todas as autoridades participantes. É assim que, por exemplo, o Regulamento (UE) n.º 1024/2013 ([19]) exige que o BCE coopere com as autoridades que fazem parte do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e a Diretiva 2013/36/UE ([20]) exige que as autoridades de CBC/FT e os supervisores prudenciais partilhem informações relevantes para as funções da autoridade destinatária, sem considerar se essa partilha de informações é igualmente necessária para o desempenho das funções da autoridade que fornece as informações. Se bem que, em muitos casos, tal necessidade possa ser identificada, nem sempre é esse o caso. É, por conseguinte, mais adequado substituir a referência às atribuições da ACBC por uma referência mais geral à exigência de cooperação da ACBC com as autoridades não CBC/FT dentro dos limites do respetivo mandato, a fim de assegurar que as outras autoridades interessadas apenas solicitam formas de cooperação pertinentes. Tal é particularmente verdade e especialmente importante para autoridades de supervisão prudencial, como o BCE, que necessitam de ter em conta o contributo da supervisão em matéria de CBC/FT para as suas próprias avaliações prudenciais.

3.3. O Regulamento ACBC refere-se ao fornecimento de informações provenientes da base de dados no domínio CBC/FT que a ACBC deverá estabelecer em virtude do referido regulamento ([21]). O BCE entende que esta nova base de dados substituirá a base de dados relativos às deficiências relacionadas com o CBC/FT que a EBA ficou incumbida de criar por força do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho ([22]). As duas bases de dados referidas diferem em vários aspetos. Embora a EBA tenha ficado obrigada a fornecer informações com origem na base de dados aos supervisores prudenciais também por sua própria iniciativa ([23]), a ACBC só é obrigada a fazê-lo a pedido das autoridades de supervisão prudencial ([24]). O Regulamento ACBC deveria ser alterado no sentido de assegurar que a ACBC também fornece informações por sua própria iniciativa, tanto às autoridades de supervisão CBC/FT, como às autoridades de supervisão não CBC/FT. Se uma autoridade de supervisão não tiver conhecimento da existência das informações pertinentes, não estará em condições de solicitar tais informações ao abrigo do Regulamento ACBC ([25]).

([15]) Ver o artigo 88.º do Regulamento ACBC.
([16]) Ver o artigo 78.º do Regulamento ACBC.
([17]) Ver o artigo 2.º do Regulamento ACBC.
([18]) Ver o artigo 78.º, n.º 1, do Regulamento ACBC.
([19]) Ver o artigo 3.°, n.º 1, do Regulamento (UE) n.° 1024/2013.
([20]) Ver o artigo 117.º, n.º 5, da Diretiva 2013/36/UE.
([21]) Ver os artigos 11.º e 78.º, n.º 3, do Regulamento ACBC.
([22]) Ver o artigo 9.º-A do Regulamento (UE) n.º 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 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 12).
([23]) Ver o artigo 9.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.
([24]) Ver o artigo 11.º, n.º 1, que se refere apenas às autoridades de supervisão financeira em matéria de CBC/FT, e o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento ACBC.
([25]) Ver o artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento ACBC.

3.4. No que diz respeito à base de dados CBC/FT, o Regulamento ACBC define os tipos de informações que as autoridades de supervisão em matéria de CBC/FT devem transmitir à base de dados ([26]), a maioria das quais se sobrepõem às informações que as mesmas autoridades são obrigadas a partilhar com as autoridades de supervisão prudencial relevantes, nos termos do artigo 117.º, n.º 5, da Diretiva 2013/36/UE. Em consonância com o espírito das atuais disposições sobre a base de dados central CBC/FT contidas no Regulamento (UE) n.º 1093/2010, uma plataforma de dados mais amplamente acessível poderia prestar um serviço valioso ao reforço da cooperação entre as autoridades de supervisão prudencial e o mecanismo de supervisão CBC/FT, nomeadamente apoiando-se em soluções digitais que já estão à disposição das autoridades de supervisão da UE (por exemplo, para a cooperação entre o Mecanismo Único de Supervisão [MUS] e o Mecanismo Único de Resolução). Esta possibilidade minimizaria a duplicação e os encargos para as autoridades de supervisão CBC/FT que, de outro modo, teriam de partilhar as mesmas informações duas vezes, tanto com a base de dados prevista no Regulamento ACBC, como com as autoridades de supervisão pertinentes, em conformidade com o artigo 117.º, n.º 5, da Diretiva 2013/36/UE.

3.5. O Regulamento ACBC exige que as autoridades de supervisão CBC/FT transmitam à base de dados o aconselhamento prestado a outras autoridades «nacionais» em relação a procedimentos de autorização, revogação de procedimentos de autorização e avaliações de adequação e idoneidade dos acionistas ou membros do órgão de administração de cada uma das entidades obrigadas ([27]). Importaria suprimir o termo «nacionais», porquanto as autoridades de supervisão CBC/FT fornecerão informações sobre as referidas matérias não só às autoridades nacionais, mas também ao BCE, em conformidade com a Diretiva 2013/36/UE ([28]) e com a Diretiva CBC6 ([29]).

3.6. O Regulamento ACBC prevê que, se necessário, a ACBC celebre memorandos de entendimento com autoridades não CBC/FT ([30]). A condição «se necessário» é útil, uma vez que já existem várias plataformas para a cooperação entre as autoridades de supervisão CBC/FT e as autoridades de supervisão prudencial. O BCE coopera igualmente com as autoridades de supervisão CBC/FT dos Estados-Membros do Espaço Económico Europeu ao abrigo de um acordo celebrado em 10 de janeiro de 2019 ([31]), nos termos da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho ([32]) (Acordo relativo ao combate ao branqueamento de capitais, a seguir «Acordo CBC»). O Acordo CBC tem mais de 50 signatários, dado que, geralmente, existe mais do que uma autoridade de supervisão CBC/FT de instituições de crédito e financeiras em cada um dos Estados-Membros, e permite a cooperação bilateral entre o BCE e cada uma das autoridades de supervisão CBC/FT signatárias. Devido à natureza bilateral dessa cooperação, e dado que a supervisão a nível do grupo prevista na Diretiva (UE) 2015/849 assenta em princípios diferentes da supervisão consolidada prevista na Diretiva 2013/36/UE, o Acordo CBC não se revelou tão oportuno e eficiente como outros instrumentos que permitem uma cooperação multilateral, como é o caso dos colégios CBC/FT. Embora o Acordo CBC permita uma fácil adesão da ACBC ao mesmo e o Regulamento ACBC lhe permita também celebrar um acordo específico com o BCE, o BCE congratula-se com o facto de o Regulamento ACBC proporcionar a flexibilidade suficiente para ponderar se tal será necessário, dada a disponibilidade de outros instrumentos de cooperação que podem permitir uma cooperação multilateral mais eficaz, nomeadamente para conseguir que a ACBC se torne mais do que um mero ator secundário no processo de intercâmbio de informações com o BCE.

3.7. O Regulamento ACBC exige ainda que a ACBC assegure uma cooperação e um intercâmbio de informações eficazes entre todos os supervisores financeiros do sistema de supervisão CBC/FT e as autoridades não CBC/FT pertinentes ([33]). O BCE é favorável a esta disposição, uma vez que, em anos recentes, foi criada uma multiplicidade de plataformas de intercâmbio de informações para as autoridades de supervisão CBC/FT e para as autoridades de supervisão prudencial e que a interação entre as mesmas nem sempre é clara. Por exemplo, as autoridades de supervisão acima referidas são obrigadas a trocar informações não apenas diretamente entre si, mas também através da base de dados CBC/FT da EBA. Esta disposição relativa à garantia de uma cooperação eficaz deveria ser ampliada no seu âmbito de aplicação, de forma a abranger as UIF e as autoridades de supervisão não financeira CBC/FT. As UIF

([26]) Ver o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento ACBC.
([27]) Ver o artigo 11.º, n.º 2, alínea d) do Regulamento ACBC.
([28]) Ver o artigo 117.º, n.º 5, da Diretiva 2013/36/UE.
([29]) Ver o artigo 48.º, n.º 1, da Diretiva CBC6.
([30]) Ver o artigo 78.º, n.º 2, do Regulamento ACBC.
([31]) Ver o Acordo Multilateral sobre as modalidades práticas de intercâmbio de informações nos termos do artigo 57.º-A, n.º 2, da Diretiva (UE) 2015/849.
([32]) 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)
([33]) Ver o artigo 78.º, n.º 3, do Regulamento ACBC.

e as autoridades de supervisão prudencial das instituições de crédito são já obrigadas a cooperar por força da Diretiva 2013/36/UE. Uma vez que o Conselho Geral da ACBC inclui as UIF de todos os Estados-Membros, e que a ACBC está incumbida de operar o mecanismo de apoio e de coordenação para as UIF ([34]), afigura-se justificado acrescentar as UIF ao âmbito de aplicação desta disposição. No que diz respeito às autoridades de supervisão não financeira CBC/FT, as autoridades de supervisão prudencial poderão ter de cooperar com elas se entidades obrigadas não financeiras, por exemplo, os prestadores de serviços de criptoativos, integrarem o mesmo grupo que instituições de crédito ou financeiras. No contexto mais geral da cooperação com as autoridades de supervisão não financeira, e tal como sugerido pelo BCE num parecer distinto sobre o Regulamento CBC1 e a Diretiva CBC6, conviria introduzir aperfeiçoamentos gerais nas autorizações de partilha de informações pelas autoridades de supervisão CBC/FT que lhes permitissem partilhar informações com um conjunto mais vasto de outras autoridades. Estes aperfeiçoamentos alargariam automaticamente, através do Regulamento ACBC ([35]), as autorizações concedidas à ACBC para partilhar informações confidenciais com outras autoridades.

3.8. Dado poderem existir produtos regulamentares, como sejam orientações ou normas técnicas, que se destinem tanto às autoridades de supervisão CBC/FT como às autoridades de supervisão prudencial ou outras, é importante que a ACBC coopere com a EBA, com a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e com a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) na elaboração destes produtos regulamentares. Importaria alterar o requisito geral de cooperação entre a ACBC e a EBA ([36]) no sentido de incluir uma referência específica à cooperação no desenvolvimento dos referidos produtos regulamentares que seria semelhante à cooperação entre a ACBC e o Comité Europeu para a Proteção de Dados, tal como proposto pela Comissão ([37]).

4. **Processos utilizados na supervisão direta e indireta**

4.1. À semelhança do exercício pelo BCE das suas funções de supervisão prudencial, propõe-se que a ACBC recorra a equipas conjuntas de supervisão (ECS) para exercer as suas funções de supervisão direta em matéria de CBC/FT. O Regulamento ACBC especifica que as ECS da ACBC são compostas por membros do pessoal da ACBC e das autoridades nacionais de supervisão financeira CBC/FT, e que a ACBC «delega» o cargo de coordenador da ECS no supervisor financeiro CBC/FT nacional do Estado-Membro em que a entidade obrigada selecionada tem a sua sede, mediante acordo dos supervisores financeiros competentes nacionais em matéria de CBC/FT ([38]). Os documentos que acompanham a proposta legislativa mencionam ainda que a quase totalidade dos membros do pessoal da ACBC que fará parte das ECS estará fisicamente colocada nos Estados-Membros. O BCE entende que, neste contexto, o termo «delega» ([39]) deve ser entendido no sentido de que o coordenador da ECS será um membro do pessoal da ACBC, e que o seu local de trabalho habitual não se situará na sede da ACBC, mas sim no Estado-Membro onde a entidade supervisionada tem a sua sede. Por conseguinte, o termo «delega» não significa, de modo algum, uma delegação dos poderes da ACBC no supervisor financeiro CBC/FT nacional ou em qualquer outra autoridade dos Estados-Membros. Além disso, o BCE observa que a ACBC confia às equipas conjuntas de supervisão tanto a supervisão remota, como as inspeções no local.

4.2. O BCE congratula-se com a atribuição de poderes de decisão em matéria de supervisão de entidades obrigadas selecionadas ao Conselho Executivo da ACBC, o que constitui um importante passo em frente no reforço da supervisão CBC/FT na UE. Embora reconheça que a supervisão CBC/FT pode exigir uma estrutura diferente da supervisão prudencial, o BCE gostaria de partilhar a experiência que adquiriu com as ECS criadas no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS). As ECS do MUS são também lideradas por um coordenador de ECS, que é sempre um membro do pessoal do BCE. No entanto, o coordenador da ECS está instalado na sede do BCE em Frankfurt am Main, e não em cada um dos Estados-Membros. No que diz respeito aos restantes membros das ECS, incluem tanto membros do pessoal do BCE como membros do pessoal das autoridades nacionais competentes. Os membros das ECS que são membros do pessoal do BCE estão também sediados no BCE, e não em cada um dos Estados-Membros. De acordo com a experiência do BCE, tal facilita a comunicação no seio da instituição e a partilha de boas práticas, contribuindo positivamente para a criação de uma cultura comum em matéria de supervisão. Além disso, a fim de estimular o diálogo no seio da ECS a respeito dos procedimentos de supervisão otimizados para cada uma das entidades supervisionadas, constitui regra geral que o coordenador da ECS no âmbito do MUS não provenha do país onde o banco supervisionado tem a sua sede. Por último, os coordenadores das ECS são nomeados, em princípio, para um mandato de 3 a 5 anos, que dá, normalmente, lugar a uma rotação regular (tendo em conta que nem todos os membros das ECS podem ser sujeitos a rotação ao mesmo tempo).

([34]) Ver os artigos 33.º, a 37.º, do Regulamento ACBC.
([35]) Ver o artigo 75.º do Regulamento ACBC.
([36]) Ver o artigo 77.º, n.º 1, do Regulamento ACBC.
([37]) Ver o artigo 77.º, n.º 2, do Regulamento ACBC.
([38]) Ver o artigo 15.º do Regulamento ACBC.
([39]) Ver o artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento ACBC.

4.3. No que diz respeito à concentração, na mesma equipa, de funções a exercer no local e à distância, resulta da experiência do BCE que uma função de inspeção independente no local, combinada com um diálogo regular entre as equipas à distância e as equipas no local enriquece a qualidade da supervisão prudencial permanente do BCE. Tal garante, em especial, que os pontos de vista formados pelas ECS com base em informações previamente obtidas não afetam as conclusões das inspeções no local. Tal como se esclarece no Guia do BCE sobre inspeções no local e verificações de modelos internos, as inspeções no local complementam a supervisão permanente. O BCE mantém um conhecimento aprofundado e constante da instituição de crédito desenvolvendo atividades de supervisão permanente à distância, que dependem sobretudo da informação reportada pela instituição de crédito, e das inspeções que realiza no local para verificar, entre outros aspetos, a exatidão da informação utilizada na condução da supervisão permanente. A equipa de inspeção no local, incluindo o chefe de missão, atua com independência relativamente à ECS, mas em cooperação com esta. Uma vez adotada a decisão de supervisão de levar a cabo uma inspeção, a sua implementação é da exclusiva responsabilidade do chefe de missão, ao qual compete elaborar um relatório que inclui as conclusões da equipa de inspeção. O artigo 144.º do Regulamento-Quadro do MUS estabelece que a responsabilidade pela criação e composição das equipas de inspeção compete ao BCE, com o envolvimento das autoridades nacionais competentes ([40]) (ANC). A equipa de inspeção pode ser composta por técnicos de inspeção do BCE, técnicos de supervisão da ANC do Estado-Membro da entidade jurídica inspecionada e técnicos de supervisão de outras ANC, assim como por membros da ECS ou outras pessoas autorizadas pelo BCE. Independentemente da sua origem, todos os membros da equipa trabalham em nome do BCE sob a responsabilidade do chefe de missão. Um membro da ECS não pode ser nomeado chefe de missão. De acordo com a experiência do BCE, pode ser difícil afetar eficazmente recursos a uma equipa que realize tanto tarefas de supervisão no local como inspeções à distância, sendo certo que recursos considerados suficientes para a atividade diária, podem revelar-se insuficientes quando partes da equipa participam numa inspeção no local ([41]). Além disso, a participação de supervisores provenientes de várias ANC em equipas de inspeção no local demonstrou ser fundamental para a elaboração de uma abordagem comum às atividades no local no âmbito do MUS.

4.4. O Regulamento ACBC define os poderes de supervisão da ACBC ([42]) em relação a entidades obrigadas selecionadas sob a sua supervisão direta, que acrescem aos poderes de supervisão de que disporão todas as autoridades nacionais de supervisão CBC/FT em virtude da Diretiva CBC6 ([43]). A ACBC poderá também exigir, através de instruções, que as autoridades nacionais de supervisão financeira CBC/FT exerçam os seus poderes, nos termos e em conformidade com as condições estabelecidas no direito nacional, nos casos em que o Regulamento ACBC não confira tais poderes à ACBC. Estes poderes sobrepõem-se parcialmente aos poderes do BCE previstos no Regulamento (UE) n.º 1024/2013 e, de um modo mais geral, aos poderes conferidos às autoridades de supervisão prudencial pela Diretiva 2013/36/UE, nomeadamente ao poder de restringir ou limitar a atividade, as operações ou a rede de instituições das entidades supervisionadas ([44]), ou o poder de impor alterações no órgão de administração da entidade supervisionada ([45]). Existem já algumas sobreposições nos poderes de supervisão no que diz respeito aos poderes das autoridades de supervisão CBC/FT previstos na Diretiva (UE) 2015/849 e nas legislações nacionais de execução. Esta sobreposição de poderes de supervisão exige uma cooperação entre as autoridades de supervisão prudencial e as autoridades de supervisão em matéria de CBC/FT, a fim de evitar conflitos e consequências indesejadas, incluindo a acumulação não coordenada de medidas de supervisão dirigidas a uma mesma instituição de crédito. O BCE está disponível para cooperar neste domínio com a ACBC, bem como com as autoridades nacionais de supervisão em matéria de CBC/FT. Além disso, importa assegurar que, previamente à imposição de sanções e medidas administrativas às entidades obrigadas que estejam igualmente sujeitas à supervisão de outras autoridades, a ACBC coordene as suas ações de supervisão com as outras autoridades relevantes e, em especial, com as autoridades de supervisão prudencial competentes para as instituições de crédito, sempre que tais medidas de supervisão afetem as referidas instituições. Num seu parecer sobre a Diretiva CBC6, o BCE sugere, consequentemente, que a referida diretiva seja alterada no sentido de limitar os efeitos indesejáveis do exercício potencialmente descoordenado dos poderes de supervisão em relação a uma mesma entidade obrigada. Tendo em conta as disposições pertinentes do Regulamento CBC1, da Diretiva CBC6 e do Regulamento ACBC ([46]), o BCE entende que esta exigência de coordenação enunciada na Diretiva CBC6 se aplicaria tanto às autoridades nacionais de supervisão em matéria de CBC/FT como à ACBC.

([40]) A definição da expressão «autoridade nacional competente» consta do artigo 4.º, n.º 2, ponto 2), do Regulamento (UE) n.º 1024/2013;

([41]) No contexto do MUS, a supervisão no local (ou seja, as inspeções) consiste numa função específica exercida através de estruturas especializadas do BCE e das ANC, incluindo «missões» *ad hoc* para cada inspeção, com pessoal que necessita de possuir competências e disponibilidade específicas (longos períodos longe do escritório/domicílio). Para fornecer uma ordem de grandeza, no caso das instituições significativas no seu conjunto, o MUS atribui ao exercício desta função específica no local cerca de 40 % dos postos de trabalho equivalentes a tempo inteiro atribuídos à supervisão remota (através das ECS).

([42]) Ver o artigo 20.º do Regulamento ACBC.

([43]) Ver o artigo 41.° da Diretiva CBC6.

([44]) Ver o artigo 20.º, n.º 2, alínea d) do Regulamento ACBC.

([45]) Ver o artigo 41.°, n.º 1, alínea f), da Diretiva CBC6.

([46]) Ver, em especial, o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento ACBC, que prevê que a ACBC disponha também dos poderes e esteja sujeita às obrigações que a legislação aplicável da União atribui às autoridades de supervisão.

4.5. No que diz respeito à função de supervisão indireta da ACBC, o BCE congratula-se com a proposta de confiar a esta Autoridade a supervisão indireta de entidades obrigadas não selecionadas, a qual contribuirá para a convergência da supervisão e permitirá igualmente à ACBC solicitar às autoridades nacionais de supervisão financeira em matéria de CBC/FT que tomem medidas de supervisão em circunstâncias excecionais. Em casos claramente definidos, o Regulamento ACBC permite igualmente à ACBC solicitar à Comissão que autorize uma transferência dos poderes de supervisão sobre uma entidade obrigada não selecionada de uma autoridade nacional de supervisão financeira em matéria de CBC/FT para a ACBC ([47]). A ACBC só é autorizada a apresentar tal pedido à Comissão se a autoridade nacional de supervisão CBC/FT em causa não der cumprimento a um pedido da ACBC no sentido de adotar uma decisão dirigida a uma entidade obrigada. Embora, na prática, possam existir casos em que tanto a autoridade nacional de supervisão CBC/FT como a ACBC acordem numa transferência de poderes de supervisão, o Regulamento ACBC não prevê um procedimento para essa transferência, para além do referido caso de não cumprimento por parte da autoridade nacional de supervisão CBC/FT. A este respeito, o BCE observa que tanto o Regulamento (UE) n.º 1024/2013 (no caso do BCE) como o Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho ([48]) (no caso do Conselho Único de Resolução) permitem a aquisição de poderes de supervisão igualmente a pedido da autoridade nacional interessada ([49]). Esta possibilidade deveria também ser disponibilizada no âmbito do sistema de supervisão em matéria de CBC/FT por um período máximo de três anos. Se esta opção for incorporada no Regulamento ACBC, seria necessário analisar o nível de participação adequada da Comissão neste processo, tendo em conta, nomeadamente, os limites impostos pela doutrina Meroni ([50]).

4.6. O BCE congratula-se com o amplo conjunto de competências atribuídas à ACBC para o desempenho da sua função de supervisão e para assegurar elevados padrões de supervisão em toda a União. O BCE observa que o conjunto de instrumentos de superintendência da ACBC para a recolha de informações relativas a entidades obrigadas não selecionadas não inclui alguns dos instrumentos de que o BCE dispõe no que respeita à recolha de informações relativas às instituições menos significativas.

4.7. A experiência do BCE demonstra que uma superintendência eficaz exige um equilíbrio entre a promoção da convergência no domínio da supervisão e a fiscalização específica de cada instituição. Esta última constitui um instrumento poderoso para avaliar a eficácia das abordagens de supervisão em vigor nos diferentes Estados-Membros e para permitir à autoridade de supervisão indireta intervir atempadamente quando necessário. O BCE observa que, nos termos do Regulamento ACBC, as autoridades de supervisão financeira apenas são obrigadas a fornecer à ACBC informações sobre entidades obrigadas não selecionadas num número muito limitado de casos ([51]).

4.8. O BCE gostaria de partilhar a experiência adquirida com a configuração do controlo da supervisão das instituições menos significativas no âmbito do MUS. O quadro prevê a possibilidade de o BCE criar categorias de instituições menos significativas em função do seu nível de risco e do seu impacto e de exigir diferentes níveis de informação às ANC (por exemplo, notificações *ex ante* apenas para as instituições menos significativas de prioridade elevada, tendo em conta que todas as instituições menos significativas estão sujeitas ao reporte anual *ex post* e à notificação de deteriorações financeiras). Esta abordagem permite que a função de superintendência seja proporcionada e concentre os recursos nos casos mais críticos. O reporte anual de um conjunto mínimo de informações sobre todas as instituições menos significativas é igualmente útil para o exercício das competências em matéria de superintendência (por exemplo, para a realização de análises horizontais, para a avaliação de situações específicas da instituição ou para um diálogo informado com as ANC). Além disso, o BCE participou em diversas inspeções no local respeitantes a instituições menos significativas, a fim de reforçar o exercício da sua função de superintendência.

4.9. Nos termos do Regulamento ACBC ([52]), as autoridades de supervisão financeira notificam a ACBC caso a situação de uma entidade obrigada não selecionada se deteriorar de forma rápida e significativa. Uma vez que estes critérios são relativamente restritos e cumulativos, uma situação de deterioração significativa, mas não rápida, de uma entidade obrigada não selecionada, ou uma situação urgente que exija atenção imediata, mas sem uma deterioração rápida e significativa (por exemplo, quando são identificadas infrações substanciais a longo prazo) não resultaria numa tal notificação à ACBC.

([47]) Ver o artigo 30.º do Regulamento ACBC.

([48]) Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

([49]) Ver o artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 e o artigo 7.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 806/2014.

([50]) Acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de junho de 1958, *Meroni/Alta Autoridade*, C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7; de 14 de maio de 1981, *Romano*, C-98/80, ECLI:EU:C:1981:104; de 12 de julho de 2005, *Alliance for Natural Health e o.*, C-154/04 e C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449; e de 22 de janeiro de 2014, *Reino Unido/Parlamento e Conselho*, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

([51]) Ver os artigos 29.º e 30.º do Regulamento ACBC.

([52]) Ver o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento ACBC.

4.10. A Comissão Administrativa de Reexame da ACBC ([53]) foi instituída pelo Regulamento ACBC à semelhança da Comissão de Reexame prevista no Regulamento (UE) n.º 1024/2013. O BCE observa que, para além do modelo descrito, existem outras abordagens possíveis, como o modelo adotado no âmbito da EBA, da ESMA, da EIOPA e do Conselho Único de Resolução, em que os órgãos de recurso, entre outros, adotam decisões vinculativas para os respetivos órgãos, que subsequentemente adotam as decisões finais revistas. A conceção da solução mais adequada para a ACBC, poderia fazer uso da comparação entre as experiências adquiridas com o funcionamento de todos os modelos.

4.11. Nos casos em que a intervenção de supervisão da ACBC inclua instruções ou solicitações dirigidas às autoridades nacionais, as diferenças dos respetivos poderes e obrigações previstos nos quadros jurídicos nacionais decorrentes, nomeadamente, das legislações administrativas nacionais, podem constituir fatores importantes a ter em conta. Nessas situações, a ACBC poderia beneficiar da assistência das autoridades nacionais na análise dos efeitos e dos limites de tais instruções, incluindo a potencial responsabilidade extracontratual das autoridades envolvidas na adoção das medidas de supervisão. O BCE entende que essa assistência seria abrangida pelas disposições gerais relativas à cooperação contidas no Regulamento ACBC ([54]).

5. **Estrutura de governação da ACBC e mecanismos de continuidade**

5.1. O Conselho Geral da ACBC terá duas composições: a composição de supervisão e a composição de UIF ([55]). O Conselho Geral na sua composição de supervisão deverá admitir, na qualidade de observador, também um representante do BCE nomeado pelo Conselho de Supervisão do BCE e um representante de cada uma das Autoridades Europeias de Supervisão, sempre que sejam debatidas questões no âmbito dos respetivos mandatos.

5.2. O BCE acolhe favoravelmente esta disposição, uma vez que facilitará a necessária interação entre, por um lado, a atividade de CBC/FT e, por outro, a regulamentação e supervisão prudenciais. Atualmente, o BCE contribui, do ponto de vista da supervisão prudencial, para os trabalhos do Comité Permanente para o CBC/FT constituído no âmbito da EBA ([56]). O BCE compreende que o seu papel de observador na ACBC substituirá, na prática, o seu atual papel de observador no Comité Permanente CBC/FT, uma vez que este último deixará de existir ([57]). A este respeito, conviria alterar o Regulamento ACBC ([58]) no sentido de que passe a fazer referência a um «representante do BCE» e não a um «representante designado pelo Conselho de Supervisão do BCE». O BCE reconhece que a expressão utilizada nesta disposição se baseia na formulação já utilizada no Regulamento (UE) n.º 1093/2010 ([59]). No entanto, a participação de órgãos específicos do BCE no processo de nomeação dos representantes do BCE é matéria das competências desses órgãos, determinadas, nomeadamente, pelos Tratados, pelos Estatutos do SEBC e do BCE e pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 e, por conseguinte, uma questão da organização interna do BCE. Não se afigura adequado que o Regulamento ACBC interfira na organização interna do BCE, determinando qual dos seus órgãos deverá ser responsável pela nomeação do representante da instituição.

5.3. O BCE congratula-se ainda com o facto de que o Conselho Geral da ACBC, na sua composição de UIF, incluir igualmente o Organismo Europeu de Luta Antifraude, a Europol, a Eurojust e a Procuradoria Europeia, e com o facto de o Regulamento ACBC conferir à ACBC a obrigação de cooperar com estes organismos da União ([60]). O reforço da cooperação entre as UIF e os organismos da União titulares mandatos em matéria de direito penal, que a ACBC pretende realizar, constitui um importante passo em frente na luta contra a criminalidade organizada.

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho está disponível em inglês no Eur-Lex.

([53]) Ver os artigos 60.º, a 63.º, do Regulamento ACBC.
([54]) Ver o artigo 7.º, n.º 2, para todas as situações, e o artigo 14.º, n.º 2, para a supervisão das entidades obrigadas selecionadas.
([55]) Ver o artigo 46.º do Regulamento ACBC.
([56]) Ver o artigo 9.º-A, n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.
([57]) Ver o artigo 86.º do Regulamento ACBC (que revoga os artigos 9.º-A e 9.º-B, bem como várias outras disposições do Regulamento (UE) n.º 1093/2010).
([58]) Ver o artigo 46.º, n.º 4, do Regulamento ACBC.
([59]) Ver o artigo 9.º-A, n.º 8, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.
([60]) Ver o artigo 80.º do Regulamento ACBC.

Feito em Frankfurt am Main, 16 de fevereiro de 2022.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE