COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849([1]), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/843([2]), a Comissão deve elaborar e apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da diretiva. A disposição enumera uma série de pontos a incluir no relatório, nomeadamente informações sobre: a) as medidas adotadas para prevenir e enfrentar problemas emergentes e novos desenvolvimentos que representem uma ameaça para o sistema financeiro da União; b) as medidas de seguimento tomadas tendo em vista os obstáculos nacionais a uma supervisão eficaz; c) o acesso das autoridades competentes e das Unidades de Informação Financeira (UIF) às informações; d) a cooperação internacional e o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e as UIF; e) as ações empreendidas pela Comissão para verificar o cumprimento da diretiva pelos Estados-Membros e avaliar os problemas emergentes e os novos desenvolvimentos nos Estados-Membros; f) os beneficiários efetivos de entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas fora da UE e as medidas de diligência reforçada adotadas relativamente a pessoas politicamente expostas; e g) o respeito dos direitos fundamentais e dos princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O artigo 65.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva (UE) 2015/849 requer que a Comissão avalie a necessidade de apresentar novas propostas legislativas relativas a vários temas específicos, designadamente as bases de dados de utilizadores de moeda virtual, os gabinetes de recuperação de bens e as pessoas politicamente expostas. O presente relatório propõe-se ter em conta todos os aspetos específicos enumerados no artigo 65.º da Diretiva (UE) 2015/849. Embora alguns dos pontos enumerados nesse artigo sejam objeto de uma secção específica do presente relatório, outros foram agrupados em secções, de modo a serem tratados de forma coerente([3]).

([1]) 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).

([2]) 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).

([3]) Os pontos enumerados no artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849 foram abordados no presente relatório da seguinte forma: a secção 2 do relatório abrange a primeira parte da alínea e) do artigo 65.º, n.º 1, relativa à descrição das ações da Comissão para verificar se os Estados-Membros tomam medidas conformes com a diretiva, bem como a alínea b) do artigo 65.º, n.º 1; a secção 3, sobre a avaliação e atenuação dos riscos, abrange a segunda parte da alínea e), relativa às ações da Comissão para avaliar os problemas emergentes e os novos desenvolvimentos nos Estados-Membros, bem como a alínea a) do artigo 65.º, n.º 1; a secção 4, sobre o acesso às informações e à cooperação, nomeadamente a nível internacional, entre as autoridades nacionais competentes e as UIF, abrange a alínea c); a secção 5, sobre as informações relativas aos beneficiários efetivos de entidades constituídas fora da União, abrange a primeira parte da alínea f); a secção 6, sobre as medidas de diligência reforçada quanto à clientela aplicáveis às pessoas politicamente expostas, abrange a segunda parte da alínea f); a secção 7, sobre os direitos fundamentais, abrange a alínea g); e a secção 8 abrange o terceiro parágrafo do artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849, que prevê uma avaliação da necessidade de apresentar novas propostas legislativas relativas às bases de dados dos utilizadores de moeda virtual e aos gabinetes de recuperação de bens.

O presente relatório baseia-se em informações recolhidas de várias fontes, a saber, dois inquéritos realizados pelos serviços da Comissão junto dos Estados-Membros, bem como contributos da Autoridade Bancária Europeia (EBA) e um estudo realizado pelo Conselho da Europa([4]): em 2022, a Comissão realizou um inquérito junto dos Estados-Membros através do Grupo de Peritos para o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo (BC/FT), bem como da rede de peritos nacionais em matéria de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) da EBA, a fim de recolher as informações sobre as medidas tomadas a nível dos Estados-Membros especificamente exigidas por força do artigo 65.º da Diretiva (UE) 2015/849. Além disso, a Comissão realizou em 2022 um inquérito junto das UIF sobre o seu acesso às informações relevantes. A EBA forneceu contributos sobre a aplicação da Diretiva Branqueamento de Capitais, sobre a avaliação dos riscos de BC/FT, incluindo os riscos emergentes e a atenuação dos riscos, e sobre o acesso das ANC e das UIF às informações e a cooperação entre as mesmas. O Conselho da Europa realizou um estudo sobre a aplicação efetiva da Diretiva (UE) 2015/849 nos Estados-Membros da UE, ao abrigo de um contrato com a Comissão. A Comissão avaliou todos estes contributos e, tendo retirado as suas conclusões, incluiu as suas constatações no relatório. Os contributos mais recentes foram apresentados em outubro de 2023, tendo sido tidas em conta as informações recebidas até 15 de setembro de 2023, de modo a dar tempo ao tratamento das mesmas.

Depois da Diretiva (UE) 2018/843, adotada em 30 de maio de 2018, ter estabelecido a obrigação de a Comissão elaborar um relatório sobre a aplicação da diretiva, o quadro relativo ao antibranqueamento de capitais e ao combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) continuou a evoluir. Desde 2017, uma série de casos proeminentes de branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito e profissionais e empresas da UE, como auditores, consultores fiscais e prestadores de serviços a sociedades e fundos fiduciários revelou a existência de deficiências estruturais no sistema atual. Para corrigir as deficiências identificadas, a Comissão apresentou, em 7 de maio de 2020, um plano de ação e, em 20 de julho de 2021, um pacote de propostas legislativas em matéria de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo (pacote ABC/CFT), que está atualmente a ser negociado entre os colegisladores([5]). As propostas abordam as questões identificadas na aplicação da Diretiva (UE) 2015/849, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/843, em consonância com a análise realizada na avaliação de impacto que acompanha o pacote ABC/CFT([6]). O objetivo geral do pacote ABC/CFT é estabelecer um quadro

([4]) O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório inclui resumos dos resultados dos inquéritos e dos contributos da EBA. O estudo realizado pelo Conselho da Europa está disponível ao público no sítio Web da Comissão Europeia desde a data de publicação do relatório.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en.

([6]) Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Impact assessment – Accompanying the Anti-money laundering package* [SWD(2021) 190 final]. Partes do pacote legislativo ABC/CFT ainda estão em negociação (em 15 de setembro de 2023).

regulamentar e institucional abrangente em matéria de ABC/CFT. Para o efeito, harmoniza os requisitos aplicáveis às entidades obrigadas, bem como no que respeita à transparência dos beneficiários efetivos das pessoas coletivas e dos centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica, reforça as atribuições, poderes e instrumentos das autoridades de supervisão e das UIF e assegura uma supervisão eficaz e coerente, bem como uma cooperação e um intercâmbio de informações mais estreitos entre as UIF, através da ação da futura Autoridade Europeia para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (ACBC)([7]). Assim, a avaliação de impacto que acompanha o pacote ABC/CFT antecipa a avaliação exigida nos termos das várias alíneas do artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849, tendo o pacote ABC/CFT já abordado e fornecido uma solução para muitas das questões identificadas. Cada secção contém, quando pertinente, explicações adicionais sobre a forma como as propostas incluídas no pacote ABC/CFT abordariam as questões específicas em causa.

2. APLICAÇÃO DA DIRETIVA (UE) 2015/849 E DA DIRETIVA (UE) 2018/843 QUE ALTERA A DIRETIVA (UE) 2015/849

O artigo 65.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva (UE) 2015/849 exige que a Comissão apresente uma descrição das ações da Comissão necessárias para verificar se os Estados-Membros tomam medidas conformes com a Diretiva ABC/CFT.

A aplicação efetiva continua a estar no centro da estratégia da Comissão em matéria de ABC/CFT. O seu plano de ação em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, adotado em maio de 2020([8]), já identificou como principal prioridade a aplicação efetiva do atual quadro ABC/CFT da UE. As regras da UE em matéria de ABC/CFT devem ser transpostas pelos Estados-Membros e efetivamente aplicadas pelas autoridades competentes e pelas entidades obrigadas. Presentemente, a transposição da Diretiva (UE) 2015/849 e da Diretiva (UE) 2018/843, que altera a Diretiva (UE) 2015/849, foi declarada completa por todos os Estados-Membros.

No que se refere à Diretiva (UE) 2015/849, a Comissão concluiu a avaliação da transposição e, quando aplicável, deu início a processos por infração. Dos 34 processos por infração inicialmente instaurados([9]), em 15 de setembro de 2023, apenas dois estão ainda em curso.

Relativamente à Diretiva (UE) 2018/843, a Comissão concluiu a avaliação da integralidade da transposição no final de 2022. No que respeita aos processos por não comunicação, após o termo

([7]) Para mais informações contextuais introdutórias, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

([8]) Comunicação da Comissão sobre um plano de ação para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (2020/C 164/06).

([9]) Vinte e oito processos por não transposição e seis por motivos de não conformidade.

do prazo de transposição, em 20 de janeiro de 2020, foram enviadas oito cartas de notificação para cumprir em fevereiro de 2020. Em maio de 2020, foram enviadas cartas de notificação para cumprir a outros oito Estados-Membros por motivos de transposição parcial. Em cinco casos, os processos chegaram à fase do parecer fundamentado. Atualmente, nenhum destes processos permanece em aberto. Em fevereiro de 2023, foi instaurado outro processo. No que respeita à não conformidade, foram instaurados quatro processos por infração, que estão na fase de notificação para cumprir desde 15 de setembro de 2023. A Comissão concluiu a sua avaliação no final de 2023.

Além da aplicação da lei, a aplicação efetiva do quadro ABC/CFT é também abordada através de vários outros instrumentos, que incluem a formulação de recomendações específicas por país em matéria de ABC/CFT no âmbito do Semestre Europeu, bem como a realização de objetivos intermédios e projetos específicos a nível nacional para melhorar a eficácia dos sistemas ABC/CFT dos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Além disso, o Conselho da Europa realizou um estudo sobre a aplicação efetiva da Diretiva (UE) 2015/849 nos Estados-Membros da UE([10]). O projeto, executado no âmbito de um contrato com a Comissão, teve início em 24 de julho de 2019 e decorreu durante mais de três anos. No relatório do estudo, o Conselho da Europa resumiu as conclusões e as boas práticas nos Estados-Membros, tendo concluído que os Estados-Membros realizaram um trabalho significativo para aplicar eficazmente as disposições específicas da Diretiva (UE) 2015/849. Os Estados-Membros estão empenhados na luta contra a criminalidade financeira, e o combate eficaz ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (BC/FT) tornou-se uma das suas principais prioridades. No entanto, foram identificadas várias lacunas que os Estados-Membros terão de colmatar para assegurar a aplicação efetiva e concreta das disposições da Diretiva (UE) 2015/849 que foram objeto de avaliação na prática. A Comissão está a acompanhar de forma proativa e sistemática as conclusões do estudo.

A Autoridade Bancária Europeia (EBA), em conformidade com o seu mandato legal([11]) de dirigir, coordenar e acompanhar os esforços em matéria de ABC/CFT envidados pelo setor financeiro em toda a UE, criou um quadro regulamentar abrangente que estabelece normas comuns aplicáveis às instituições financeiras e respetivas autoridades de supervisão sobre as medidas que devem tomar para combater o risco de BC/FT. Trabalhou igualmente no sentido de apoiar a aplicação efetiva deste quadro, promovendo a cooperação entre as autoridades de supervisão prudencial e as

([10]) O estudo realizado pelo Conselho da Europa está disponível ao público no sítio Web da Comissão Europeia desde a data de publicação do relatório.

([11]) 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), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=pt.

autoridades de supervisão ABC/CFT, as UIF e outras partes interessadas, através do reforço das capacidades, da formação e da sensibilização, bem como da realização de análises aprofundadas das abordagens das autoridades nacionais de supervisão para combater o risco de BC/FT. No âmbito das suas análises, a EBA formulou recomendações específicas destinadas às autoridades competentes para reforçar as suas abordagens e torná-las mais eficazes.

Um ponto específico a abordar no relatório, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva (UE) 2015/849, diz respeito às medidas de seguimento tomadas a nível da UE e dos Estados-Membros com base nas preocupações que lhes tenham sido comunicadas, incluindo queixas relativas às disposições legislativas nacionais que dificultam os poderes de supervisão e de investigação das autoridades competentes e dos organismos de autorregulação. A nível da UE, o pacote ABC/CFT de 2021 dá resposta a muitos desses desafios. Tal é particularmente verdadeiro no que respeita à questão referida acima sobre os obstáculos nacionais à supervisão eficaz, dado que a legislação proposta proporciona um quadro coerente da UE, com mecanismos de cooperação complementados pelo papel da futura autoridade ABC, que permitirá pôr termo à fragmentação nacional. A nível dos Estados-Membros, no que se refere a este ponto, nenhum dos 27 Estados-Membros comunicou a adoção de quaisquer medidas de seguimento deste tipo. Além disso, nenhum Estado-Membro comunicou quaisquer queixas relativas a leis nacionais que pudessem ou fossem suscetíveis de dificultar a supervisão. No entanto, vários Estados-Membros comunicaram a adoção de várias medidas de seguimento destinadas a melhorar a eficácia da supervisão e as medidas adotadas pelas suas autoridades de supervisão, nomeadamente iniciativas para melhorar a cooperação entre as autoridades de supervisão.

3. AVALIAÇÃO E ATENUAÇÃO DO RISCO

O artigo 65.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva (UE) 2015/849 exige que a Comissão apresente uma descrição das ações da Comissão necessárias para avaliar os problemas emergentes e os novos desenvolvimentos nos Estados-Membros. O artigo 65.º, n.º 1, alínea a), requer uma descrição das medidas específicas adotadas e dos mecanismos criados a nível da União e dos Estados-Membros para prevenir e enfrentar problemas emergentes e novos desenvolvimentos que representem uma ameaça para o sistema financeiro da União.

Em outubro de 2022, a Comissão Europeia publicou a avaliação supranacional dos riscos, que avalia o risco de BC/FT que afeta o mercado interno e diz respeito às atividades transfronteiriças. É o terceiro relatório([12]) deste tipo, após as versões de 2017 e 2019. A avaliação centra-se nas vulnerabilidades a nível da UE, tanto no que respeita ao quadro jurídico como à sua aplicação

([12]) 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(2022) 554 final].

efetiva. Apresenta os principais riscos para o mercado interno numa vasta gama de setores e as vulnerabilidades horizontais que os podem afetar. Estabelece medidas de atenuação que devem ser tomadas a nível nacional e da UE para fazer face aos riscos e formula uma série de recomendações destinadas às várias partes interessadas em causa.

A nível da UE, foram adotadas medidas específicas e criados mecanismos para prevenir e resolver problemas emergentes e novos desenvolvimentos que representem uma ameaça para o sistema financeiro da UE. A Diretiva (UE) 2015/849 introduziu no direito da UE a abordagem baseada no risco. Exigiu igualmente que as Autoridades Europeias de Supervisão (ESA)([13]) emitissem orientações para promover um entendimento comum dessa abordagem em matéria de ABC/CFT por parte das instituições de crédito e financeiras e das respetivas autoridades de supervisão ABC/CFT. Neste contexto, as ESA emitiram orientações sobre os fatores que as instituições de crédito e financeiras devem ter em conta ao avaliarem o risco de BC/FT associado a uma relação de negócio ou a uma transação ocasional, bem como as medidas que devem tomar para gerir esses riscos([14]). Emitiram igualmente orientações sobre as características de uma abordagem baseada no risco para a supervisão ABC/CFT, dirigidas às autoridades de supervisão([15]). Desde então, a EBA atualizou ambas as orientações para ter em conta os novos riscos e fornecer soluções para desafios comuns em matéria de aplicação. Complementou-as também com orientações e pareceres de iniciativa própria sobre aspetos específicos do regime europeu de ABC/CFT, na medida do necessário, para assegurar uma abordagem coerente, por exemplo, sobre a integração do cliente à distância([16]) e sobre as funções e responsabilidades do responsável pela conformidade em matéria de ABC/CFT([17]).

([13]) As ESA, nomeadamente a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), trabalham principalmente na harmonização da supervisão financeira na UE através da elaboração do conjunto único de regras, um conjunto de normas prudenciais aplicáveis às instituições financeiras individuais. As ESA ajudam a assegurar uma aplicação coerente do conjunto de regras, para criar condições de concorrência equitativas. Cabe-lhes igualmente avaliar os riscos e as vulnerabilidades do setor financeiro.

([14]) EBA/GL/2021/02, de 1 de março de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/963637/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20revised%20ML%20TF%20Risk%20Factors.pdf.

([15]) EBA/GL/2021/16, de 16 de dezembro de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/1025507/EBA%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20RBA%20AML%20CFT.pdf.

([16]) EBA/GL/2022/15, de 22 de novembro de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/1043884/Guidelines%20on%20the%20use%20of%20Remote%20Customer%20Onboarding%20Solutions.pdf.

([17]) EBA/GL/2022/05, de 14 de junho de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/1035126/Guidelines%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers.pdf.

Desde 2017, as ESA emitiram pareceres sobre os riscos de BC/FT que afetam o mercado interno, de dois em dois anos. A EBA, no âmbito do seu mandato revisto enquanto único organismo da UE responsável em matéria de ABC/CFT, que lhe foi conferido em janeiro de 2020, publicou o terceiro parecer sobre os riscos de BC/FT em 2021([18]). Os riscos mais significativos em 2021 diziam respeito às moedas virtuais e aos serviços financeiros inovadores. A redução dos riscos foi também identificada como um motivo de preocupação, tendo a EBA publicado um relatório e um parecer sobre o tema em janeiro de 2022 e emitido orientações em março de 2023([19]). O quarto parecer sobre os riscos de BC/FT foi publicado em julho de 2023([20]).

A partir de janeiro de 2020, a EBA passou a dispor de novos instrumentos e poderes para desempenhar as suas funções. O artigo 9.º, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, por exemplo, mandatou a EBA para realizar «avaliações de risco das estratégias, capacidades e recursos das autoridades competentes para enfrentar os riscos emergentes de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo mais importantes a nível da União, identificados na avaliação do risco realizada a nível supranacional», para além dos seus atuais mandatos de avaliação dos riscos.

Essas avaliações de risco incluíam os riscos de criminalidade financeira associados à pandemia de COVID-19([21])([22]), a fraude fiscal em matéria de dividendos conhecidos como «cum-ex» e as respostas das autoridades europeias ao processo «Luanda Leaks»([23]). Na sequência da invasão da Ucrânia por parte da Rússia, em março de 2022, a EBA emitiu uma declaração em que salientava a importância do cumprimento das medidas restritivas adotadas contra a Rússia e da proteção

([18]) O mais recente é o parecer EBA/Op/2021/04, de 3 de março de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

([19]) EBA/GL/2023/04, de 31 de março de 2023, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf, e parecer sobre a redução dos riscos, EBA/Op/2022/01, de 5 de janeiro de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf.

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu.

([21]) Declaração da EBA sobre as ações destinadas a atenuar os riscos de criminalidade financeira na pandemia de COVID-19, emitida em 31 de março de 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf.

([22]) Boletim informativo da EBA sobre ABC/CFT, 1.ª edição, 15 de maio de 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf.

([23]) EBA/REP/2022/05, de 22 de fevereiro de 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf.

temporária, do apoio e da facilitação do acesso a serviços financeiros pelas pessoas fugidas da Ucrânia em consequência da guerra([24]), tendo emitido instruções mais pormenorizadas sobre este ponto em abril de 2022. A mais recente avaliação dos riscos realizada pela EBA nos termos do artigo 9.º-A, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 incide nos riscos de BC/FT associados às instituições de pagamento e foi publicada em junho de 2023([25]).

Além disso, muitas questões foram abordadas através do pacote legislativo ABC/CFT, nomeadamente mediante aditamentos à lista de entidades obrigadas, incluindo os prestadores de serviços de criptoativos, os prestadores de serviços de financiamento colaborativo, os comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas e os operadores que prestam assistência no âmbito dos regimes de concessão de residência a investidores. O pacote ABC/CFT prevê ainda novas disposições relativas à harmonização e ao reforço dos requisitos em matéria de avaliação dos riscos a nível nacional e da UE (frequência, aditamento da avaliação dos riscos das pessoas coletivas, cobertura dos riscos de evasão às sanções financeiras específicas relacionadas com o financiamento da proliferação), o que aumenta a capacidade da UE para detetar e atenuar os riscos emergentes([26]).

A nível dos Estados-Membros, de acordo com o inquérito realizado pela Comissão junto dos Estados-Membros em 2022, todos eles realizaram, pelo menos, uma avaliação nacional dos riscos desde 2018. A frequência com que estas avaliações são atualizadas varia substancialmente entre os Estados-Membros. Por outro lado, as respostas ao inquérito mostram que as autoridades de supervisão ABC/CFT e as UIF elaboraram diferentes avaliações dos riscos, temáticas ou setoriais. Na maioria dos Estados-Membros, as UIF elaboraram análises estratégicas sobre riscos emergentes ou específicos, em especial sobre os prestadores de serviços de criptoativos, as operações em numerário, a fraude e as práticas fiscais abusivas.

Além disso, uma grande maioria dos Estados-Membros indicou, no inquérito de 2022, que acrescentou os prestadores de serviços de criptoativos à lista de entidades obrigadas desde 2018 ao abrigo da legislação nacional aplicável em matéria de ABC/CFT. Vários Estados-Membros acrescentaram também os prestadores de serviços de financiamento colaborativo, os clubes de futebol profissional ou os partidos políticos, tendo alguns acrescentado os comerciantes de obras de arte, os prestadores de serviços de escritório ou os intermediários e promotores imobiliários.

De acordo com o inquérito de 2022, a grande maioria dos Estados-Membros emitiu orientações ou circulares sobre os procedimentos de diligência quanto à clientela e os fatores de risco, para

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system.

([25]) Relatório sobre os riscos de BC/FT associados às instituições de pagamento: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf.

([26]) Esta parte do pacote legislativo ABC/CFT ainda está em negociação (em 15 de setembro de 2023).

prevenir os riscos de BC/FT. Alguns Estados-Membros foram ainda mais longe, introduzindo regimes específicos e regras ABC/CFT aplicáveis a setores específicos (por exemplo, os prestadores de serviços de criptoativos, os comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas, os agentes imobiliários).

4. AUTORIDADES NACIONAIS COMPETENTES E UIF — ACESSO À INFORMAÇÃO E COOPERAÇÃO, NOMEADAMENTE A NÍVEL INTERNACIONAL

O artigo 65.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva (UE) 2015/849 exige que a Comissão forneça uma descrição da disponibilidade de informações relevantes para as autoridades competentes e as UIF dos Estados-Membros, com vista à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de BC e FT, ao passo que o artigo 65.º, n.º 1, alínea d), exige uma descrição da cooperação internacional e do intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e as UIF.

Foram realizadas numerosas melhorias nos domínios do intercâmbio de informações e da cooperação. O estudo do Conselho da Europa concluiu que quase todos os Estados-Membros criaram comités ou organismos a nível nacional para promover uma estreita cooperação e coordenação entre as autoridades competentes de modo a identificar, avaliar e compreender os riscos de BC/FT com que cada Estado-Membro se depara e assegurar o desenvolvimento e aplicação eficazes de estratégias ABC/CFT.

No que respeita ao setor financeiro, foram tomadas medidas importantes, desde a adoção das Diretivas (UE) 2015/849 e (UE) 2018/843, para melhorar o acesso às informações e a cooperação em matéria de supervisão. Em especial, a publicação das orientações conjuntas das ESA de 2019 relativas aos colégios ABC/CFT([27]), o acordo multilateral de 2019 entre o BCE e as autoridades competentes, as orientações da EBA de 2021 relativas à cooperação entre as autoridades de supervisão prudencial, as autoridades de supervisão ABC/CFT e as UIF([28]), a criação da EuReCA, a base de dados ABC/CFT da EBA, e os trabalhos para reforçar a cooperação entre as autoridades de supervisão ABC/CFT e as autoridades de supervisão prudencial.

As orientações conjuntas das três ESA relativas aos colégios ABC/CFT criam um quadro para a cooperação em matéria de supervisão no contexto transfronteiriço. A EBA facilitou a criação de

([27]) Orientações conjuntas relativas à cooperação e ao intercâmbio de informações (JO C 81 de 16.12.2019): https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%; https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf.

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf.

colégios de autoridades de supervisão ABC/CFT e acompanha o seu funcionamento([29]). Em 15 de setembro de 2023, tinham sido criados 274 colégios. O pacote ABC/CFT reforçará ainda mais este quadro, ao incluir uma obrigação jurídica de criar colégios ABC/CFT para as instituições de crédito ou financeiras transfronteiriças, que operam em vários Estados-Membros.

As orientações da EBA relativas à cooperação ABC/CFT, publicadas em dezembro de 2021, fornecem orientações sobre os termos práticos da cooperação e do intercâmbio de informações entre as autoridades de supervisão prudencial, as autoridades de supervisão ABC/CFT e as UIF a nível dos Estados-Membros e em toda a UE. Estas orientações, baseadas no artigo 117.º, n.º 6, da Diretiva 2013/36/UE, abrangem todo o ciclo de vida da supervisão e proporcionam clareza sobre as informações a trocar, as pessoas com quem devem ser trocadas e em que fase essas trocas devem ocorrer.

Outra melhoria ao nível da cooperação em matéria de supervisão e do intercâmbio de informações decorreu do artigo 57.º-A, n.º 2, da Diretiva (UE) 2015/849, introduzido pela Diretiva (UE) 2018/843. Este artigo exige que as ESA facilitem um acordo entre o Banco Central Europeu (BCE) e as autoridades nacionais competentes em matéria de ABC/CFT. Em janeiro de 2019, a EBA publicou um acordo multilateral que foi assinado pelo BCE e por mais de 50 autoridades nacionais de supervisão ABC/CFT no Espaço Económico Europeu. O acordo prevê apresentações periódicas e *ad hoc* pelas partes envolvidas no que respeita às entidades obrigadas (até à data, foram realizados mais de 1 000 intercâmbios de informações individuais).

A fim de reforçar ainda mais a cooperação e o intercâmbio de informações em toda a UE, a EBA lançou, em janeiro de 2022, a primeira base de dados europeia no domínio do ABC/CFT, denominada EuReCA. Esta base de dados contém informações sobre as deficiências materiais em matéria de ABC/CFT que as autoridades de supervisão identificaram em instituições financeiras individuais, bem como sobre as medidas específicas que as autoridades de supervisão tomaram em resposta a essas deficiências. As obrigações de comunicação de informações não se limitam às autoridades de supervisão ABC/CFT, mas estendem-se a todas as autoridades de supervisão do setor financeiro. A EBA pode partilhar informações da EuReCA com as autoridades competentes, por sua própria iniciativa e a pedido de uma autoridade de supervisão, para as apoiar em todas as fases do processo de supervisão. A EBA utiliza também essas informações para identificar riscos e tendências específicos a nível setorial e europeu. Até 15 de setembro de 2023, a EuReCA recebeu um total de 924 comunicações de 36 autoridades ABC/CFT e prudenciais (incluindo o BCE), das

([29]) Ver os relatórios da EBA sobre os colégios ABC/CFT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf e https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf.

quais 608 respeitantes a deficiências materiais e 316 a medidas relativas a 210 entidades (principalmente instituições de crédito e instituições de pagamento)([30]).

Em março de 2022, a EBA publicou orientações revistas relativas aos procedimentos e metodologias a seguir no âmbito do processo de revisão e avaliação pelo supervisor([31]), que foram alteradas para definir a forma como as autoridades de supervisão prudencial devem ter em conta os riscos de BC/FT no seu trabalho de supervisão prudencial. As orientações revistas complementam o trabalho mais vasto da EBA sobre o combate ao risco de BC/FT através da supervisão prudencial, que inclui orientações sobre a avaliação da adequação dos membros do órgão de administração e dos titulares de funções essenciais([32]) e orientações relativas ao governo interno([33]).

Graças aos esforços envidados pela EBA para integrar os riscos de BC/FT em todos os domínios do seu trabalho de supervisão, a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais de supervisão ABC/CFT e as autoridades de supervisão prudencial estão a melhorar. No entanto, a EBA observa igualmente que continuam a existir obstáculos culturais e processuais que podem prejudicar a eficácia da colaboração e dos resultados da supervisão. A EBA espera que estas deficiências sejam colmatadas à medida que as autoridades prudenciais forem aplicando as orientações pertinentes.

O inquérito realizado em 2022 nos Estados-Membros indica que a cooperação entre as autoridades de supervisão do setor não financeiro (que inclui vários tipos de entidades obrigadas, como advogados, notários, consultores fiscais e contabilistas, mas também agentes imobiliários, prestadores de serviços de jogo e determinados comerciantes de bens) é menos formalizada do que no setor financeiro. Tal deve-se também ao facto de as autoridades de supervisão do setor não financeiro nem sempre poderem identificar facilmente as contrapartes, dada a ausência de regras

([30]) Relatórios EuReCA à data de 15 de setembro de 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03, de 18 de março de 2022, Orientações relativas ao processo de revisão e avaliação pelo supervisor — SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/1028500/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20common%20procedures%20and%20methodologies%20for%20SREP%20and%20supervisory%20stress%20testing.pdf.

([32]) Orientações conjuntas da ESMA e da EBA sobre a avaliação da adequação dos membros do órgão de administração e dos titulares de funções essenciais nos termos da Diretiva 2013/36/UE e da Diretiva 2014/65/UE, EBA/GL/2021/06, de 2 de julho de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20GLs%20on%20the%20assessment%20of%20suitability%20%28fit%26propoer%29/1022127/Final%20report%20on%20joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability.pdf.

([33]) Orientações relativas ao governo interno nos termos da Diretiva 2013/36/UE, EBA/GL/2021/05, de 2 de julho de 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf.

claras e de uma autoridade a nível da UE com um mandato ABC/CFT para estes setores. Além disso, os intercâmbios entre os organismos de autorregulação, que em alguns Estados-Membros foram autorizados a supervisionar as profissões jurídicas e os agentes imobiliários, e as outras autoridades de supervisão ABC/CFT tendem a ocorrer de forma bastante informal e casuística.

Um desafio específico consiste em assegurar um intercâmbio harmonioso de informações entre as autoridades de supervisão ABC/CFT e as entidades obrigadas que operam estabelecimentos num Estado-Membro mas têm a sua sede noutro país, como os prestadores de serviços de pagamento e os emitentes de moeda eletrónica presentes no setor financeiro através de agentes e distribuidores. O inquérito de 2022 mostra que a nomeação de representantes que atuam como pontos de contacto é um meio amplamente utilizado e eficaz de obter informações. No âmbito do pacote ABC/CFT, a Comissão propôs alargar aos prestadores de serviços de criptoativos a possibilidade de os Estados-Membros exigirem a nomeação de um ponto de contacto central, que já existe para os emitentes de moeda eletrónica e os prestadores de serviços de pagamento que atuam por intermédio de agentes ou distribuidores.

No que respeita às UIF, foi-lhes solicitado, num inquérito adicional realizado pela Comissão em 2022, que indicassem se têm acesso direto ou indireto a determinadas fontes de informação financeira, administrativa e policial. Os resultados desta análise evidenciam algumas divergências nos poderes das UIF para aceder a informações, que podem afetar a sua capacidade de realizar análises eficazes e cooperar entre si. A proposta da Comissão para uma nova Diretiva ABC/CFT procura apoiar uma análise eficaz por parte das UIF da UE, estabelecendo uma lista mínima de informações a que estas devem poder aceder.

No que respeita à cooperação internacional e ao intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais competentes e os países terceiros, um aspeto que é abrangido pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea d), os resultados do inquérito de 2022 mostram que nem todas as autoridades nacionais de supervisão ABC das instituições de crédito e financeiras fizeram uso do artigo 57.º-A, n.º 5, da Diretiva (UE) 2015/849 para celebrar acordos de cooperação com as autoridades competentes de países terceiros. Tal deve-se ao facto de existirem alternativas: na prática, as autoridades de supervisão parecem incluir disposições pertinentes em matéria de ABC/CFT noutros acordos bilaterais e multilaterais (por exemplo, o memorando de entendimento multilateral da Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários). Além disso, em conformidade com as orientações das ESA, os colégios de supervisão ABC/CFT preveem a participação de autoridades de supervisão de países terceiros na qualidade de observadores, sempre que tal for pertinente, e as conclusões do acompanhamento dos colégios ABC/CFT realizado pela EBA sugerem que tal acontece na prática. No âmbito do pacote ABC/CFT, os Estados-Membros poderão habilitar todas as autoridades de supervisão do setor financeiro a celebrar acordos de cooperação.

No setor não financeiro, não foram comunicadas quaisquer disposições específicas para o intercâmbio de informações com países terceiros. Tal pode explicar-se, em parte, pelo facto de muitas entidades obrigadas do setor não financeiro operarem a nível local e dentro das fronteiras nacionais, bem como pelos requisitos específicos aplicáveis à prestação de serviços transfronteiras, que podem incluir a renovação de licenças. Neste caso, as informações são trocadas caso a caso com as autoridades de supervisão de países terceiros.

No que respeita à cooperação internacional e ao intercâmbio de informações entre as UIF, a Diretiva (UE) 2015/849 não aborda nem regulamenta a cooperação das UIF dos Estados-Membros da UE com as suas homólogas de países terceiros. No entanto, as UIF de todos os Estados-Membros trocam regularmente informações com as UIF de países terceiros. Este intercâmbio é efetuado com base na Carta do Grupo Egmont, em acordos bilaterais ou em memorandos de entendimento. O âmbito dos memorandos de entendimento varia em termos de incidência geográfica. Uma UIF, por exemplo, comunicou ter celebrado mais de uma centena de memorandos de entendimento, enquanto outras celebraram menos.

5. INFORMAÇÕES SOBRE OS BENEFICIÁRIOS EFETIVOS RELATIVAS A ENTIDADES CONSTITUÍDAS FORA DA UE

O artigo 65.º, n.º 1, alínea f), requer uma análise da viabilidade de medidas e mecanismos específicos a nível da União e dos Estados-Membros no que respeita às possibilidades de recolha e acesso a informações sobre os beneficiários efetivos de entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas fora da União.

A transparência e o acesso às informações sobre os beneficiários efetivos constituem um elemento fundamental do quadro ABC/CFT da UE. Embora o artigo 30.º da Diretiva (UE) 2015/849 estabeleça regras para assegurar a transparência dos beneficiários efetivos das entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas na UE, essas regras de transparência não se aplicam às entidades societárias estrangeiras. Torna-se, assim, mais difícil para as UIF e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei que analisam ou investigam pessoas coletivas envolvidas em eventuais operações criminosas identificar aqueles que as controlam.

O inquérito de 2022 mostra que, atualmente, a grande maioria dos Estados-Membros (23) não exige a recolha de informações sobre os beneficiários efetivos de pessoas coletivas estrangeiras. Alguns Estados-Membros (12) salientaram que estas informações podem estar disponíveis de forma limitada com base nos requisitos de diligência quanto à clientela das entidades obrigadas e/ou nos casos em que uma entidade estrangeira e o(s) seu(s) beneficiário(s) efetivo(s) detêm e/ou controlam uma pessoa coletiva nacional, estando, por conseguinte, inscritas no registo nacional de beneficiários efetivos. Apenas um pequeno número de Estados-Membros (5) recolhe proativamente informações sobre os beneficiários efetivos de pessoas coletivas estrangeiras. Com

base nas respostas, esta obrigação de divulgação para as entidades estrangeiras é desencadeada pela aquisição de bens imóveis ou quando a pessoa coletiva estrangeira opera através de um estabelecimento no Estado-Membro e gera atividade económica ou obrigações fiscais.

O pacote ABC/CFT inclui disposições destinadas a abordar e atenuar os riscos de BC/FT associados às pessoas coletivas estrangeiras. Estas disposições complementam o requisito existente de obter e conservar informações sobre os beneficiários efetivos de fundos fiduciários se o local de estabelecimento ou residência do administrador fiduciário ou do titular de posição equivalente em centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica similar se situar fora da União, conforme previsto no artigo 31.º, n.º 3-A, da Diretiva (UE) 2015/849. Especificamente, é exigido o registo de informações sobre os beneficiários efetivos de pessoas coletivas constituídas fora da UE quando estas estabelecem uma relação de negócio com uma entidade obrigada ou adquirem bens imóveis num Estado-Membro. A proposta antecipou a recomendação 24 revista do Grupo de Ação Financeira (GAFI), o organismo internacional de normalização no domínio ABC/CFT, adotada em março de 2022, que exige, entre outras coisas, que as autoridades competentes tenham acesso a informações sobre os beneficiários efetivos de empresas e outras pessoas coletivas que, embora não estejam constituídas no país, com ele tenham uma ligação suficiente e apresentem riscos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

6. PESSOAS POLITICAMENTE EXPOSTAS — MEDIDAS DE DILIGÊNCIA REFORÇADA

O artigo 65.º, n.º 1, alínea f), requer igualmente uma análise da proporcionalidade das medidas referidas no artigo 20.º, alínea b). Estabelece as medidas adicionais de diligência quanto à clientela a aplicar nos casos de relações de negócio com pessoas politicamente expostas, a saber, a aprovação da direção de topo para estabelecer ou manter relações de negócio com essas pessoas, a adoção de medidas adequadas para determinar a origem do património e dos fundos envolvidos nas relações de negócio ou nas transações e a realização de um acompanhamento reforçado e permanente dessas relações de negócio. O artigo 65.º, n.º 1, terceiro parágrafo, requer ainda que o relatório seja acompanhado, se for necessário, de propostas legislativas adequadas, incluindo, se necessário, sobre uma aplicação baseada no risco dessas medidas.

Os requisitos do GAFI relativos às pessoas politicamente expostas foram transpostos para a legislação da UE em matéria de ABC/CFT, em especial o artigo 3.º, n.ºs 9, 10 e 11, da Diretiva (UE) 2015/849, sobre as definições, bem como o artigo 20.º da Diretiva (UE) 2015/849, sobre as medidas adicionais de diligência quanto à clientela. O GAFI define uma pessoa politicamente exposta como uma pessoa a quem estão ou foram cometidas funções públicas proeminentes. A aplicação de medidas adicionais às pessoas politicamente expostas justifica-se pelo facto de estas apresentarem um risco acrescido de cometer infrações de BC/FT devido à sua posição de vantagem e influência. Por conseguinte, o GAFI apresenta, na recomendação 12, uma lista de requisitos

preventivos para atenuar estes riscos([34]). Esta recomendação exige que as instituições financeiras, além de aplicarem as medidas normais de diligência quanto à clientela previstas na recomendação 10, disponham de sistemas de gestão de riscos adequados para determinar se o cliente ou o seu beneficiário efetivo é uma pessoa estrangeira politicamente exposta. Tal significa que devem ser tomadas medidas proativas, como a avaliação dos clientes com base em critérios de risco, perfis de risco, no modelo de negócio e na verificação das informações relativas à diligência quanto à clientela([35]). Para determinar se uma pessoa é uma pessoa politicamente exposta a nível nacional ou a nível de organizações internacionais, a recomendação 12 exige a adoção de medidas razoáveis com base na avaliação do nível de risco da relação de negócio, o que significa rever as informações relativas à diligência quanto à clientela recolhidas em conformidade com a recomendação 10. Se se considerar que um cliente é uma pessoa estrangeira politicamente exposta ou se existir uma relação de negócio de risco mais elevado com pessoas politicamente expostas de organizações nacionais ou internacionais, devem ser aplicadas medidas reforçadas de redução dos riscos, em conformidade com a recomendação 12. Estas medidas incluem a obtenção de autorização da direção de topo para estabelecer ou manter essas relações de negócio, a adoção de medidas razoáveis para determinar a origem do património e dos fundos e a realização de um acompanhamento reforçado e permanente da relação de negócio. Os requisitos aplicáveis a todos os tipos de pessoas politicamente expostas devem aplicar-se igualmente aos seus familiares ou associados próximos.

O artigo 20.º da Diretiva (UE) 2015/849 retoma todas as medidas de diligência reforçada exigidas pelo GAFI, sem distinguir entre pessoas politicamente expostas estrangeiras e nacionais.

7. DIREITOS FUNDAMENTAIS

O artigo 65.º, n.º 1, alínea g), requer uma avaliação do modo como foram respeitados os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Os direitos fundamentais consagrados na Carta são a espinha dorsal do sistema jurídico da UE e devem ser sempre respeitados. As disposições da Carta têm por destinatários as instituições e organismos da UE em todas as suas ações, bem como as autoridades nacionais, quando apliquem o direito da UE. A Carta protege as pessoas singulares e coletivas contra ações destas instituições e autoridades que violem os direitos fundamentais.

Os direitos e princípios consagrados na Carta devem ser tidos em conta em todas as fases do processo legislativo da UE. A fim de assegurar que todas as propostas legislativas da UE respeitam

([34]) GAFI (2012-2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, GAFI, Paris, França, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) Orientações do GAFI sobre as pessoas politicamente expostas (recomendações 12 e 22), junho de 2013. *FATF GUIDANCE* (fatf-gafi.org)*FATF GUIDANCE* (fatf-gafi.org).

a Carta, a Comissão deve avaliar o impacto das novas propostas nos direitos fundamentais logo aquando da sua elaboração. Durante o processo legislativo, a Comissão colabora com os colegisladores para garantir que o direito da UE está em conformidade com a Carta. No que se refere à proteção de dados, a fim de assegurar a coerência das regras em toda a UE, a Comissão, após ter adotado propostas de atos legislativos, tem de consultar a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados para determinar se existe impacto na proteção dos direitos e das liberdades das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais([36]). Em setembro de 2021, a Autoridade emitiu um parecer sobre o pacote legislativo ABC/CFT da Comissão([37]), no qual se congratulava com os objetivos visados pelas propostas em geral.

No que respeita às violações da Carta, há que distinguir vários casos: se as ações de uma instituição da UE violarem direitos fundamentais, o Tribunal de Justiça da UE tem competência para fiscalizar a legalidade do ato. Se uma autoridade nacional violar direitos consagrados na Carta ao aplicar o direito da UE, os juízes nacionais têm competência para assegurar o respeito da Carta, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE. A Comissão pode levar um Estado-Membro a tribunal por violação dos direitos fundamentais ao aplicar o direito da UE, por exemplo, se uma medida nacional aplicar o direito da UE de forma incompatível com a Carta.

No que se refere aos requisitos ABC/CFT, o Tribunal de Justiça abordou o respeito dos direitos fundamentais em diferentes contextos, nomeadamente em relação ao artigo 7.º da Carta, relativo ao respeito pela vida privada e familiar, e ao artigo 8.º, relativo à proteção de dados pessoais, bem como ao artigo 12.º, relativo à liberdade de reunião e de associação.

À luz dos artigos 7.º e 8.º, o Tribunal de Justiça proferiu um acórdão sobre as disposições relativas ao acesso do público às informações sobre os beneficiários efetivos das entidades societárias e de outras pessoas coletivas na prevenção do BC/FT([38]). No seu acórdão, o Tribunal invalidou a disposição da Diretiva (UE) 2015/849 segundo a qual os Estados-Membros devem assegurar que as informações sobre os beneficiários efetivos de entidades societárias e outras pessoas coletivas constituídas no seu território estão acessíveis, em todos os casos, a todos os membros do público [artigo 30.º, n.º 5, alínea c), da Diretiva (UE) 2015/849, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/843]. O Tribunal de Justiça considerou que esse acesso indiscriminado constituía uma ingerência grave nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à

([36]) Artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

([37]) Parecer n.º 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf.

([38]) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de novembro de 2022, nos processos apensos WM (C-37/20) e Sovim SA (C-601/20)/*Luxembourg Business Registers*, ECLI:EU:C:2022:912: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497.

proteção dos dados pessoais. No caso em apreço, esta interferência não podia ser considerada justificada, uma vez que não cumpria os critérios de necessidade e proporcionalidade aplicáveis.

À luz dos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta, relativos ao direito ao respeito pela vida privada e familiar, ao direito à proteção dos dados pessoais e ao direito à liberdade de associação, o Tribunal de Justiça também proferiu um acórdão sobre as restrições impostas por um Estado-Membro ao financiamento de organizações civis por pessoas estabelecidas fora desse Estado-Membro([39]). No seu acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que o Estado-Membro tinha introduzido restrições discriminatórias e injustificadas, contrárias às obrigações que incumbem aos Estados-Membros em matéria de livre circulação de capitais previstas no artigo 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e nos artigos 7.º, 8.º e 12.º da Carta. No que respeita a uma eventual justificação desta restrição, o Tribunal de Justiça salientou que podem ser invocadas razões de ordem pública ou de segurança pública, que abrangem, nomeadamente, a luta contra o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e o crime organizado. No entanto, essas razões só podem ser invocadas perante uma ameaça real, atual e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, o que não foi demonstrado pelo Estado-Membro nesse caso concreto.

No que se refere ao respeito dos direitos e princípios fundamentais reconhecidos pela Carta a nível nacional, o inquérito junto dos Estados-Membros de 2022 indagou, em especial, sobre potenciais interferências dos requisitos ABC nos seguintes direitos e princípios fundamentais consagrados na Carta: i) artigo 7.º, relativo ao respeito pela vida privada e familiar; ii) artigo 8.º, relativo à proteção de dados pessoais; iii) artigo 11.º, relativo à liberdade de expressão e de informação; iv) artigo 12.º, relativo à liberdade de reunião e de associação; v) artigo 16.º, relativo à liberdade de empresa; vi) artigo 17.º, relativo ao direito de propriedade; vii) artigo 20.º, relativo à igualdade perante a lei; viii) artigo 21.º relativo à não discriminação; ix) artigo 47.º, relativo ao direito à ação e a um tribunal imparcial; x) artigo 48.º, relativo à presunção de inocência e aos direitos de defesa; xi) artigo 49.º, relativo aos princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas; e xii) artigo 50.º, relativo ao direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito. Oito Estados-Membros comunicaram terem sido instaurados processos perante os tribunais nacionais relacionados com este tipo de ingerência. Outros Estados-Membros que responderam à pergunta não tinham conhecimento de casos deste tipo.

Os Estados-Membros não comunicaram casos de ingerência noutros direitos fundamentais para além dos acima mencionados. No que respeita ao direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais, o inquérito de 2022 revelou que, na maioria dos Estados-Membros (17), foram apresentadas às autoridades responsáveis pela proteção de dados queixas administrativas ligadas

([39]) Acórdão do Tribunal de 18 de junho de 2020, Comissão/Hungria, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968.

aos requisitos estabelecidos na Diretiva (UE) 2015/849. As autoridades de proteção de dados foram consultadas no contexto da preparação de atos nacionais para transpor ou aplicar os requisitos da Diretiva (UE) 2015/849 em quase todos os Estados-Membros (24). Nove Estados-Membros enumeraram outros tipos de queixas apresentadas/consultas realizadas junto de outras autoridades nacionais que têm a ver com a interação entre os requisitos ABC/CFT e os direitos fundamentais.

8. REQUISITOS RELATIVOS A POTENCIAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NOS TERMOS DO ARTIGO 65.º, N.º 1, TERCEIRO PARÁGRAFO

O artigo 65.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva (UE) 2015/849 requer que a Comissão avalie a necessidade de apresentar novas propostas legislativas sobre vários temas específicos, designadamente as bases de dados de utilizadores de moeda virtual, os gabinetes de recuperação de bens e as pessoas politicamente expostas. Esta última categoria já foi abordada na secção 6.

8.1. Bases de dados de utilizadores de moeda virtual

No que respeita às moedas virtuais, o artigo 65.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva (UE) 2015/849 exige que a Comissão elabore uma proposta legislativa, se for caso disso, que inclua habilitações para a criação e manutenção de uma base de dados central que registe as identidades dos utilizadores e os endereços de carteiras digitais acessíveis às UIF e que inclua formulários de autodeclaração para utilização pelos utilizadores de moeda virtual.

A criação de uma base de dados central a nível da UE exigiria que os Estados-Membros já dispusessem desses registos, que poderiam então ser interligados para serem integrados num registo central, ou, em alternativa, que fossem atribuídos meios a nível da UE para criar diretamente um registo central([40]). O inquérito de 2022 mostra que, atualmente, os Estados-Membros não dispõem de registos das contas de criptoativos. A regulamentação das moedas virtuais a nível internacional e europeu sofreu várias alterações desde a adoção da Diretiva (UE) 2018/843, que introduziu a referência a uma eventual proposta legislativa relativa a uma base de dados de utilizadores de moeda virtual.

O GAFI adotou novas normas sobre as novas tecnologias em junho de 2019, exigindo que as jurisdições regulamentem os prestadores de serviços de ativos virtuais (também designados prestadores de serviços de criptoativos no quadro jurídico da UE) para efeitos de ABC/CFT e que estes estejam licenciados ou registados e sujeitos a sistemas eficazes que permitam monitorizar e assegurar o cumprimento das medidas pertinentes preconizadas nas recomendações do GAFI. Estas normas exigem igualmente a rastreabilidade das transferências de ativos virtuais. Especificamente,

([40]) Ver *Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)*, publicado em 2021.

os prestadores de serviços de criptoativos devem acompanhar essas transferências de informações pormenorizadas sobre os seus iniciantes e beneficiários (a chamada «regra de viagem»). Este requisito está a ser introduzido no direito da UE pelo Regulamento (UE) 2023/1113, de 31 de maio de 2023, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos([41]), que é uma reformulação do Regulamento (UE) 2015/847, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos([42]).

O pacote legislativo ABC/CFT de 2021 inclui várias propostas adicionais para abordar e atenuar os riscos de BC/FT associados à utilização de moedas virtuais. Em primeiro lugar, são acrescentados à lista de entidades obrigadas os prestadores de todos os serviços de ativos virtuais suscetíveis de gerar riscos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. Em segundo lugar, propõe a proibição da disponibilização e custódia de carteiras anónimas de criptoativos, uma vez que estas não permitem rastrear as transferências de criptoativos e acarretam um maior risco de utilização abusiva para fins criminosos.

A um nível mais geral, o Regulamento Mercados de Criptoativos visa proporcionar um quadro jurídico claro, específico e harmonizado na UE para os criptoativos e os prestadores de serviços de criptoativos, exigindo que estes sejam autorizados por uma autoridade nacional competente para o exercício das suas atividades. Este regulamento também estabelecerá uma proteção adequada para todos os consumidores, que deverão recorrer a bolsas, carteiras e plataformas de negociação autorizadas para comprar, negociar e transferir criptoativos.

De modo geral, o novo Regulamento Mercados de Criptoativos e o regulamento relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos reforçarão significativamente o controlo das transferências de criptoativos para efeitos de BC/FT pelas autoridades competentes em toda a UE. O novo Regulamento ABC permitirá atenuar ainda mais os riscos de BC/FT relacionados com a utilização de moedas virtuais, embora não preveja a criação de uma base de dados central, tal como referido no artigo 65.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849. Com a adoção do Regulamento (UE) 2023/113, os prestadores de serviços de criptoativos serão incluídos no âmbito de aplicação das instituições financeiras na aceção da Diretiva ABC, ficando assim sujeitos a todas as regras ABC/CFT aplicáveis ao setor financeiro, o que garantirá que as autoridades competentes, incluindo as UIF, possam aceder rapidamente às informações sobre os titulares de carteiras de criptoativos em custódia.

([41]) Regulamento (UE) 2023/1113 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2015/849 (JO L 150 de 9.6.2023, p. 1).

([42]) Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1781/2006 (JO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

8.2. Cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros

O artigo 65.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva (UE) 2015/849 requer que a Comissão apresente, se for necessário, uma proposta legislativa para melhorar a cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros.

Em 25 de maio de 2022, a Comissão adotou uma proposta de nova diretiva relativa à recuperação e perda de bens([43]). A proposta prevê um conjunto abrangente de regras que abordam a recuperação de bens do princípio ao fim — desde a deteção e identificação, o congelamento e a administração até à perda e à alienação final dos bens. A proposta visa, nomeadamente, reforçar a capacidade dos gabinetes de recuperação de bens para detetar e identificar os produtos do crime, proporcionando-lhes um acesso mais amplo às informações necessárias, assegurando um rápido intercâmbio de informações entre esses gabinetes e permitindo-lhes congelar bens com caráter urgente quando exista um risco de desaparecimento dos mesmos.

9. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

Os últimos anos foram marcados por muitos desafios no domínio do ABC/CFT. Embora o contexto de risco tenha mudado consideravelmente, a Comissão tem reagido continuamente a estas mudanças, analisando regularmente o risco, fornecendo orientações escritas aos Estados-Membros e às partes interessadas e intervindo nos casos de transposição incorreta ou incompleta pelos Estados-Membros. A EBA contribuiu para a harmonização das abordagens e para a convergência em matéria supervisão graças ao seu trabalho de análise interpares das práticas de supervisão, a numerosas orientações e pareceres no domínio da aplicação de medidas baseadas no risco pelas instituições de crédito e financeiras, bem como ao trabalho no domínio da cooperação entre as autoridades de supervisão. Nos últimos anos, foram introduzidas melhorias substanciais, em especial nos domínios do intercâmbio de informações e da cooperação entre as autoridades de supervisão ABC/CFT no setor financeiro.

A fim de resolver os problemas identificados na aplicação da Diretiva (UE) 2015/849, a Comissão propôs, em 2021, um ambicioso pacote legislativo ABC/CFT. Este pacote introduz uma reforma abrangente, tanto do ponto de vista regulamentar como institucional, do quadro ABC/CFT da UE. No âmbito deste pacote, uma parte substancial da diretiva será transferida para um regulamento, de modo a que as entidades obrigadas fiquem sujeitas a regras diretamente aplicáveis. Desta forma, elimina-se a necessidade de transposição e põe-se termo à possibilidade de existirem variações nacionais, ao mesmo tempo que se reduzem os atrasos na aplicação das regras da UE. O

([43]) Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à recuperação e perda de bens [COM(2022) 245 final].

Regulamento ABC prevê requisitos harmonizados em matéria de políticas, procedimentos e controlos internos e de diligência quanto à clientela, além de especificar as regras relativas à transparência dos beneficiários efetivos das pessoas coletivas e dos centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica e de alargar a lista de entidades obrigadas, entre outras, aos prestadores de serviços de criptoativos. A proposta de revisão da Diretiva ABC/CFT reforça as atribuições, os poderes e os instrumentos das autoridades de supervisão e das UIF para melhorar o seu funcionamento. Visa igualmente estabelecer regras claras para todas as autoridades, a fim de assegurar uma cooperação e uma partilha de informações eficazes. Tudo isto dotará a UE de um sistema global e integrado, consentâneo com a integração do seu mercado interno. O novo sistema integrado de supervisão ABC/CFT será composto pela nova Autoridade Europeia para o Combate ao Branqueamento de Capitais (ACBC) como entidade central e pelas autoridades nacionais com um mandato de supervisão ABC/CFT, e basear-se-á em abordagens de supervisão e metodologias de avaliação dos riscos comuns. A fim de assegurar uma supervisão eficaz e coerente, a ACBC supervisionará diretamente as entidades financeiras transfronteiriças de maior risco e coordenará as autoridades nacionais de supervisão e as ações de supervisão, nomeadamente para o setor não financeiro. Será igualmente confiada à ACBC uma função de coordenação das UIF. Dado que todos os principais casos recentes de branqueamento de capitais comunicados na UE tiveram uma dimensão transfronteiriça, esta abordagem visa assegurar uma cooperação e um intercâmbio de informações mais estreitos entre as UIF, bem como criar sinergias entre as autoridades de supervisão e as UIF. A existência da ACBC desempenhará, por conseguinte, um papel importante na prevenção e deteção do branqueamento de capitais, das infrações subjacentes associadas e do financiamento do terrorismo, e constituirá o cerne de um sólido quadro ABC/CFT da UE.