



Bruxelas, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo
instituições de crédito da UE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação de casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE

I. INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a União desenvolveu um quadro regulamentar sólido destinado a impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, em consonância com as normas internacionais adotadas pelo Grupo de Ação Financeira. Contudo, foram vários os incidentes envolvendo bancos europeus que recentemente chamaram a atenção para a forma como as regras da União têm sido aplicadas.

Em 12 de setembro de 2018, a Comissão publicou uma comunicação¹ em que propôs ações imediatas destinadas a dar resposta a algumas das insuficiências regulamentares e institucionais mais facilmente identificáveis, seguida de uma comunicação mais recente sobre a União Económica e Monetária², na qual a Comissão reiterou que essas ações imediatas devem ser acompanhadas de uma reflexão mais aprofundada acerca das medidas adicionais que podem vir a ser necessárias para garantir a eficácia do quadro de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no longo prazo.

Os legisladores da União também concordam com a necessidade de identificar eventuais falhas estruturais no atual quadro regulamentar e de supervisão³. A Comissão sobre os Crimes Financeiros e a Elisão e a Evasão Fiscais e a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu já fizeram vários apelos para que se avalie a adequação do atual quadro. No dia 4 de dezembro de 2018, o Conselho adotou conclusões sobre um plano de ação de combate ao branqueamento de capitais⁴, convidando a Comissão a realizar um exame *post mortem* dos casos recentes de alegado branqueamento de capitais envolvendo instituições de crédito da UE.

O presente relatório constitui a resposta da Comissão. Tem como principal objetivo indicar as insuficiências e as lições aprendidas e apresentar elementos de prova que possam servir de base de informação a eventuais ações políticas futuras, caso venham a ser consideradas necessárias. Os elementos de prova têm origem em estudos de caso que incluem uma amostra de dez bancos⁵

¹ Comunicação da Comissão intitulada «Reforçar o quadro da União no que se refere à supervisão prudencial e à supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais para as instituições financeiras», COM(2018) 645 final, de 12.9.2018

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho e ao Banco Central Europeu intitulada «Aprofundar a União Económica e Monetária Europeia: balanço quatro anos após o Relatório dos Cinco Presidentes», COM(2019) 279 final, de 12.6.2019

³ O quadro pertinente foi estabelecido principalmente na 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, com a última redação que lhe foi dada (Diretiva Branqueamento de Capitais), e complementado pelas disposições 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 e empresas de investimento, com a última redação que lhe foi dada (Diretiva Requisitos de Fundos Próprios).

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

⁵ Os dez bancos incluídos na amostra não foram sujeitos a uma análise holística, tendo o exame centrado atenções em acontecimentos específicos do conhecimento público ligados a cada um dos bancos e às ações de supervisão conexas. As conclusões do presente relatório não caracterizam necessariamente cada um dos casos estudados, nem têm igual peso em todos os casos a que se aplicam. A amostra de casos inclui: o banco ABLV em relação aos acontecimentos que conduziram ao encerramento do banco, o Danske Bank

durante o período 2012-2018, ainda que alguns dos acontecimentos em estudo sejam anteriores a este período. Os bancos foram escolhidos no seguimento do convite do Conselho e com vista a assegurar uma visão suficientemente abrangente das insuficiências relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais em diferentes tipos de instituições de crédito⁶ e abarcando um leque de diferentes respostas de supervisão, bem como considerando o impacto dos casos. A seleção dos casos não deve ser vista como uma imputação de culpa ou de responsabilidade em relação a cada um dos bancos ou das autoridades públicas, nem como uma indicação de que não se registaram problemas noutros bancos ou noutras autoridades públicas. Convém referir que o presente relatório não prejudica o direito da Comissão de iniciar processos por infração contra os Estados-Membros por motivo de violação do direito da União.

Durante o período de referência, os quadros regulamentares e institucionais evoluíram substancialmente. Os requisitos jurídicos aplicáveis encontram-se na 3.^a ou na 4.^a Diretiva Branqueamento de Capitais⁷. Outros requisitos referentes aos sistemas de governação e gestão de riscos tiveram origem na 3.^a e na 4.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios⁸.

A Comissão obteve os elementos de prova necessários a partir de uma investigação documental, bem como de debates com instituições de crédito e autoridades públicas de onze Estados-Membros. O Banco Central Europeu na sua capacidade de supervisor e três Autoridades Europeias de Supervisão também estiveram estreitamente envolvidas.

Embora o relatório procure sobretudo apresentar as conclusões comuns a todos ou a vários dos estudos de caso analisados, é inevitável que a atenção dada a casos individuais também tenha identificado problemas que podem ser específicos de um banco ou de uma jurisdição em particular. Nestes casos, as conclusões só foram descritas nos casos em que, devido à sua gravidade ou natureza específica, pudessem servir para retirar lições específicas em relação ao quadro jurídico ou institucional da União.

As conclusões estão organizadas em duas categorias:

- salientar acontecimentos dentro das instituições de crédito;
- analisar de que forma as várias autoridades públicas atuaram em relação aos acontecimentos.

Ainda que seja importante compreender o contexto do quadro jurídico aplicável à data dos acontecimentos, também é útil olhar para as conclusões da perspetiva dos mais recentes desenvolvimentos regulamentares e institucionais, em especial a adoção da 5.^a Diretiva

em relação aos acontecimentos que conduziram ao encerramento da sua sucursal na Estónia, o Deutsche Bank em relação ao caso das «operações-espelho» que conduziram à imposição de coimas, o banco FBME em relação aos acontecimentos que conduziram ao seu encerramento, o ING em relação a acontecimentos que levaram a um acordo com o Ministério Público neerlandês, o Nordea em relação aos acontecimentos que geraram coimas por deficiências no cumprimento das disposições relativas ao combate ao branqueamento de capitais, o banco Pilatus em relação aos acontecimentos que conduziram ao seu encerramento, o Satabank em relação aos acontecimentos que conduziram a restrições nas suas operações, o Société Générale em relação aos acontecimentos que conduziram à imposição de coimas por deficiências no cumprimento das disposições relativas ao combate ao branqueamento de capitais, e o Versobank em relação aos acontecimentos que conduziram ao encerramento do banco.

Em termos de dimensão, modelo de negócios, presença transfronteiriça, modelos de governação, etc.

⁷ 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 849 de 9.7.2015 p. 1).

⁸ Diretiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO L 177 de 30.6.2006, pp. 1-200) e Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, pp. 338-436).

Branqueamento de Capitais, da 5.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios⁹ e do exame das Autoridades Europeias de Supervisão.¹⁰ Além disso, o presente relatório deve ser encarado em articulação com o relatório da Comissão sobre a avaliação supranacional do risco¹¹, o relatório da Comissão sobre unidades de informação financeira¹² e o relatório da Comissão sobre a interligação dos mecanismos automatizados centralizados nacionais dos Estados-Membros relativos às contas bancárias¹³, todos publicados na mesma data do presente relatório.

O combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo é uma tarefa permanente que tem subjacente um quadro regulamentar que exige atualizações periódicas por forma a acompanhar os mais recentes desenvolvimentos. Já muito se fez para melhorar o atual quadro, em particular através das adaptações legislativas efetuados desde 2018. Porém, torna-se cada vez mais evidente que a aplicação do quadro é em grande medida divergente, demonstrando um problema estrutural na capacidade que a União tem de impedir que o sistema financeiro seja utilizado para fins ilegítimos.

II. CONCLUSÕES RELACIONADAS COM OS SISTEMAS DE DEFESA DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO NO DOMÍNIO DO COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALIS E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Ainda que o exame dos casos tenha identificado falhas nos sistemas de combate ao branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo em todas as instituições de crédito incluídas na nossa amostra, nem todas as insuficiências são idênticas, sendo que a análise conjunta possibilitou a compilação de uma tipologia indicativa de falhas, que não é necessariamente comum a todas as instituições analisadas¹⁴.

A análise identificou quatro categorias gerais nas quais é possível agrupar as insuficiências:

- 1) Falta de eficácia no cumprimento ou incumprimento dos requisitos jurídicos aplicáveis aos sistemas e aos controlos que visam combater o branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo;
- 2) Falhas na governação em relação ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo;
- 3) Desalinhamentos entre a propensão para o risco e a gestão do risco;

⁹ Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação dos fundos próprios (JO L 150 de 7.6.2019).

¹⁰ 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 e Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação dos fundos próprios (JO L 150 de 7.6.2019, pp. 253-295) e o exame das Autoridades Europeias de Supervisão que será formalmente adotado em XXX.

¹¹ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno (COM(2019) 370).

¹² Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do quadro de cooperação entre Unidades de Informação Financeira (COM(2019) 371).

¹³ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a interligação dos mecanismos automatizados centralizados nacionais (registos centrais ou sistemas eletrónicos centrais de extração de dados) dos Estados-Membros relativos às contas bancárias (COM(2019) 372).

¹⁴ Existem grandes variações em termos das causas específicas ou manifestações de fluxos relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, assim como existem variações em relação à sua intensidade.

- 4) Negligência nas políticas de grupo que visam combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

1. Incumprimento dos requisitos aplicáveis ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

No âmbito do quadro da União em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, as instituições de crédito são obrigadas a: i) identificar e avaliar os riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e dispor de políticas, controlos e procedimentos que visem atenuar e gerir eficazmente esses riscos; ii) aplicar as medidas de diligência adequadas em relação aos clientes; e iii) informar imediatamente a Unidade de Informação Financeira acerca de quaisquer suspeitas de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

Em muitos dos casos avaliados, as instituições de crédito não dão prioridade ao cumprimento da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo nas suas políticas. Nalguns casos, ainda que estivessem formalmente implementados sistemas de controlo, não foi realizada qualquer avaliação de risco em relação ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, quer ao nível das entidades individuais quer ao nível de grupo. Além disso, os departamentos responsáveis pelo cumprimento dos requisitos não tinham, nalguns casos, o pessoal suficiente ou a função de cumprimento raramente estava envolvida na tomada de decisão final.

Em consequência da não aplicação das medidas de diligência adequadas em relação aos clientes, algumas instituições de crédito não tinham conhecimento suficiente das operações reais dos seus clientes e, em última análise, não conseguiram tirar conclusões significativas quanto ao facto de a atividade do cliente ser ou não suspeita. Muitas instituições de crédito tiveram dificuldades em determinar a identidade dos titulares efetivos que estavam por trás dos seus clientes devido ao facto de essa identificação ser complexa e de os registos relativos aos titulares efetivos ainda não estarem disponíveis. Foram vários os casos em que as instituições, não obstante trabalharem com um número significativo de pessoas politicamente expostas, não identificaram essas pessoas enquanto tal nem as trataram como clientes de elevado risco, em violação das legislações nacionais que transpunham a Diretiva Branqueamento de Capitais. Noutros casos, as insuficiências relacionadas com os modelos de execução de operações à distância dificultaram ainda mais a monitorização das transações (por exemplo, saber as origens das ordens e dos pagamentos ou identificar operações relacionadas em diferentes jurisdições¹⁵).

Por último, podem ser identificadas certas insuficiências no que toca à comunicação de informações às Unidades de Informação Financeira. Por exemplo, num caso específico, o número de alertas gerado pelos sistemas de monitorização automatizados foi limitado a um número que foi considerado adequado em relação ao número de pessoal responsável pela gestão dos alertas, ao passo que, noutros casos, as instituições de crédito não dispunham de instrumentos de avaliação de risco adequados para poderem analisar as transações. Na maioria dos casos, o número de relatórios de transações suspeitas registado foi baixo — e o número de relatórios de transações suspeitas alvo de processo foi ainda mais baixo.

Num reduzido número de casos analisados, os trabalhadores podem ter estado diretamente envolvidos na prática de branqueamento de capitais ou ter ajudado os clientes a cometer a infração¹⁶. Noutros casos, a existência de negligência nos controlos relativos ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo possibilitou ou tornou altamente provável que os clientes branqueassem capitais.

¹⁵ Uma instituição de crédito avaliada tinha estruturas de grupo complexas para a realização de transações em jurisdições estrangeiras, que eram posteriormente executadas através de uma sucursal no estrangeiro para a União. Este modelo em particular apresenta riscos em torno do envolvimento de terceiros nos pagamentos e tende a estar associado à total delegação das medidas de diligência em relação aos clientes à entidade que executa operações à distância.

¹⁶ Importa referir que estes casos devem ser alvo de investigação por parte das autoridades nacionais. A Comissão Europeia não tem competência nesta matéria.

Estudo de caso: Aplicação das políticas e dos controlos de combate ao branqueamento de capitais

Num dos casos, as investigações penais realizadas a nível nacional, que envolveram várias organizações que detinham contas num banco, levantaram suspeitas de que o banco ou os seus trabalhadores contribuíram para tornar possível o branqueamento de capitais através dessas contas. O subsequente alargamento das investigações às políticas e aos procedimentos do banco revelaram grandes deficiências na aplicação dos controlos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo por parte do banco relativamente às medidas de diligência em relação aos clientes, na monitorização das transações e na comunicação de informações sobre transações suspeitas, não obstante a aparente solidez documental das políticas e dos controlos de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

2. Falhas na governação

Nos termos da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios¹⁷, as instituições de crédito devem dispor de sistemas de governação que assegurem uma gestão do risco sólida e eficaz. Estes sistemas incluem mecanismos de controlo interno adequados que permitam evitar falhas no âmbito do cumprimento. A análise revelou deficiências nos sistemas de governação relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo das instituições de crédito (incluindo as «três linhas de defesa»)¹⁸, no seu sistema interno de comunicação de informações, nas políticas de grupo e nas responsabilidades e prestação de contas da direção de topo. Estas deficiências podem ter desempenhado um papel significativo no que toca a facilitar o branqueamento de capitais em várias instituições de crédito ou expor as mesmas ao branqueamento de capitais devido à sua ineficiência na prevenção do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

As três linhas de defesa

Na maioria dos casos analisados, existem elementos de prova que comprovam a existência de pontos fracos no que toca a uma ou mais linhas de defesa, bem como pontos fracos na forma como os responsáveis das diferentes linhas de defesa interagem uns com os outros. Nos casos mais graves, a primeira linha de defesa (unidades de negócio) era praticamente inexistente, uma vez que, no início do negócio, os trabalhadores não cumpriam as obrigações básicas previstas no quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, tais como reconhecer ou comunicar tipos de clientes suspeitos ou transações suspeitas. A segunda linha de defesa (gestão de riscos e cumprimento) também se revelou frequentemente inadequada, ao não avaliar corretamente nem atenuar os pontos fracos identificados pelos trabalhadores da «linha da frente» ou não reconhecer as falhas no cumprimento por parte dos trabalhadores da «linha da frente». Em vários casos, a terceira linha (auditoria interna) pareceu não ter prioridades claramente definidas para o trabalho de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, não era independente da «linha da frente» ou não recebeu atenção suficiente por parte da direção de topo. Além disso, a afetação de recursos ou a capacidade de resposta das três linhas de defesa não era frequentemente proporcional aos níveis de risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo a que a instituição estava exposta, ou permaneceu inativa (e, por conseguinte, cada vez mais desadequada), não obstante o facto de a instituição de crédito desenvolver atividades de risco cada vez mais elevado.

¹⁷ O artigo 74.º da Diretiva 2013/36/UE relativa aos requisitos de fundos próprios.

¹⁸ As três linhas de defesa envolvem: (1.ª linha) as unidades de negócio, (2.ª linha) o cumprimento e a função de gestão do risco e (3.ª linha) a função de auditoria interna.

Comunicação interna de informações sobre riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

Na maioria dos casos, a comunicação interna de informações sobre riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo das áreas de negócio e das funções de controlo à direção de topo ou local não foi devidamente efetuada ou acompanhada. As informações que chegaram à direção de topo também não foram suficientemente exaustivas para que se tomassem decisões informadas. Nos grandes grupos bancários transfronteiriços, as insuficiências na comunicação de informações também foram aparentemente causadas pela ausência de traduções dos relatórios de auditoria e pelas dificuldades dos funcionários locais em acederem à direção de topo da instituição de crédito de outro Estado-Membro.

Estudo de caso: Falhas nas tradicionais linhas de defesa e na comunicação de informações a nível interno

Num caso, foi no seguimento de um relatório de denúncia acerca de negócios arriscados e fluxos de capitais suspeitos em determinadas entidades do grupo que o conselho de administração decidiu abrir um inquérito interno. A direção local não havia comunicado quaisquer problemas ao conselho de administração, nem o conselho de administração leu os relatórios de auditoria internos (elaborados na língua local).

Responsabilidades e prestação de contas da direção de topo

Em vários casos, a direção de topo das instituições de crédito não foi suficientemente informada acerca das falhas relacionadas com o cumprimento dos requisitos relativos ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e dos riscos de branqueamento de capitais, pelo que foi incapaz de reconhecer e colmatar as falhas de forma adequada e atempada. Nalguns casos, a cultura empresarial promovida pela direção de topo centrou-se predominantemente na obtenção de lucro em detrimento do cumprimento dos requisitos. Quando foram abertos inquéritos internos a pedido da direção de topo, o âmbito destes foi muito limitado, ainda que o nível de risco implicasse uma resposta muito mais abrangente. As falhas na execução das funções da direção de topo em instituições de crédito grandes e complexas também se ficaram a dever à fraca atenção que a direção de topo deu aos problemas das unidades de negócio mais pequenas, não obstante a quantidade desproporcionada de danos que a instituição de crédito sofreria em consequência dos problemas que adviriam dessas unidades de negócio relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Estudo de caso: Papel da direção de topo

Num dos casos, a composição do conselho de administração do banco mudou várias vezes, nomeadamente a pedido da autoridade de supervisão. O supervisor não ficou satisfeito com a incapacidade demonstrada pelos vários conselhos de administração consecutivos de afastarem o negócio das áreas ou dos clientes de risco elevado nos quais centrava a sua atenção quase exclusivamente.

3. Modelo de negócio e propensão para o risco

A análise dos casos sugere que determinadas instituições de crédito podem ter seguido ativamente modelos de negócio arriscados do ponto de vista do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Mais especificamente, parece que algumas instituições prosseguiam uma atividade altamente arriscada diretamente nalgumas jurisdições (em especial de países terceiros) ou com origem nessas jurisdições e, com base nos seus modelos de negócio, quase exclusivamente com depósitos de não residentes sem estabelecerem as políticas e controlos necessários de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Adicionalmente, em vários casos, foram identificadas exposições significativas aos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo no contexto de serviços bancários correspondentes, ainda que as instituições não tivessem políticas específicas ou suficientemente claras de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo para esse negócio. Procurando aproveitar oportunidades de negócio, várias instituições de crédito

mostraram-se dispostas a aceitar clientes com elevado risco sem procederem a uma gestão adequada dos mesmos, nomeadamente pessoas e entidades comerciais politicamente expostas em que o titular efetivo não podia ser identificado. Nalguns casos, as instituições de crédito realizaram transações anónimas ou estabeleceram relações de negócio não presenciais sem aplicarem as devidas medidas de diligência. Noutros casos, algumas instituições de crédito parecem ter promovido um modelo de negócio agressivo de aceitação de clientes e realização de transações com base em medidas de diligência propositadamente limitadas em relação aos clientes.

Estudo de caso: Maior propensão para o risco

Num dos casos, uma instituição de crédito atraiu muitos dos seus clientes através de um sistema de referência que pagava aos denominados «angariadores de clientes» para atrair novos clientes para a instituição, confiando a esses mesmos angariadores a verificação da provável idoneidade dos clientes. Os clientes também pagavam aos angariadores. Não existem elementos de prova que comprovem a rejeição de clientes durante este processo, ainda que a instituição de crédito tenha fechado as contas de alguns clientes e tenha cortado relações com vários angariadores quando o supervisor lhe aplicou uma coima pelos fracos controlos existentes em relação ao branqueamento de capitais.

4. Políticas dos grupos em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

Alguns dos casos envolveram atividades bancárias realizadas em diferentes partes de um grupo, através de sucursais estabelecidas em diferentes Estados-Membros ou em países terceiros ou através de subsidiárias localizadas em Estados-Membros diferentes do Estado-Membro onde estava estabelecida a sede. A maior parte destes grupos organizaram o cumprimento, a governação e a gestão de riscos em relação ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo com vista a assegurar, acima de tudo, o cumprimento dos quadros locais em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Frequentemente, isto foi devidamente complementado com uma política de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ao nível do grupo, na qual as necessidades regulamentares locais teriam sido integradas em políticas e processos de grupo mais alargados no que toca à gestão do risco e ao cumprimento. A inexistência de uma política de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ao nível do grupo sugere que os problemas teriam em grande medida de ser solucionados pela direção local. Nalguns casos, a direção local estava situada na jurisdição de um país terceiro e estava sujeita a obrigações que não eram necessariamente tão rigorosas como as aplicáveis na União.

Em determinados casos, parece que a empresa-mãe revelou dificuldades em ter uma perspetiva geral, exata e completa dos riscos existentes no grupo. Em várias ocasiões, este facto parece ter impedido que os problemas locais relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tivessem sido tomados em consideração no contexto de ações de grupo mais alargadas. Nuns poucos casos, as políticas e os processos de controlo de instituições de crédito adquiridas (frequentemente numa base transfronteiriça) não foram alinhados em tempo útil com o quadro de gestão do risco do grupo, tendo os sistemas de TI e de comunicação de informações permanecido separados e sem qualquer integração ou interligação com o sistema do grupo. Além disso, nalguns casos, os problemas existentes nas sucursais parecem ter sido desvalorizados ao nível do grupo com base em considerações de proporcionalidade relacionadas com a dimensão das entidades periféricas locais do grupo, parecendo este negligenciar o impacto que as entidades e as atividades periféricas podem ter na reputação de todo o grupo.

III. CONCLUSÕES RELACIONADAS COM AÇÕES DAS AUTORIDADES COMPETENTES

O exame centrou-se nas medidas adotadas pelas autoridades de supervisão. O funcionamento das Unidades de Informação Financeira e a cooperação destas com outras autoridades competentes é

analisado no relatório sobre a avaliação do quadro de cooperação das Unidades de Informação Financeira. Além disso, as investigações penais realizadas pelas autoridades competentes nos Estados-Membros, algumas das quais estão em curso, não são abrangidas por este relatório.

As reações de supervisão em relação às insuficiências de cada uma das instituições no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo foram muito diferentes em termos de tempo de programação, intensidade e medidas adotadas. Pode não ser possível tirar conclusões generalizadas em todos os casos, mas a análise permite ainda assim formular uma série de observações que contribuem para uma melhor compreensão das ações e das práticas de supervisão. Atendendo a que o quadro institucional é regido por normas complementares consagradas no quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e no quadro prudencial, as conclusões são apresentadas separadamente em relação às medidas adotadas pelos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e pelas autoridades prudenciais.

1. Supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

Ao abrigo da 3.^a Diretiva Branqueamento de Capitais, os Estados-Membros são obrigados a exigir às autoridades competentes que monitorizem eficazmente e adotem as medidas necessárias para garantir o cumprimento da diretiva por todas as instituições e pessoas abrangidas. No caso das instituições de crédito e financeiras, as autoridades competentes passaram a ter poderes de supervisão reforçados, nomeadamente a possibilidade de realizarem inspeções no local e imporem sanções administrativas e medidas por violação das obrigações da diretiva.

a) Poderes, organização e recursos

Na maioria dos casos, a supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo foi realizada pela mesma autoridade que tinha as responsabilidades de supervisão prudencial. Num dos casos, a supervisão foi realizada pela Unidade de Informação Financeira. Com muito poucas exceções, os supervisores pertinentes parecem ter tido poderes de supervisão suficientes e adequados, embora tenham existido divergências nos seus poderes de impor sanções e medidas de supervisão por violações da Diretiva Branqueamento de Capitais. Parece ter havido uma grande discrepância no nível¹⁹ das sanções aplicadas, sobretudo devido à falta de harmonização das sanções na 3.^a Diretiva Branqueamento de Capitais.

Em vários casos, o número de pessoas a trabalhar para os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parece ter estado muito abaixo do que seria desejável e, noutros casos, o pessoal não tinha aparentemente a experiência nem os conhecimentos suficientes para realizar as tarefas de supervisão. Este facto parece ter tido impacto direto na capacidade de os supervisores realizarem eficazmente as suas funções de supervisão. Na maioria dos casos analisados, a intensidade das medidas adotadas pelos supervisores nacionais parece ter sido em grande medida afetada pela falta de priorização das questões relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo de um modo mais geral, tanto ao nível da administração central como ao nível das autoridades. Em vários casos, os incidentes ocorreram num contexto de crise financeira, quando a atenção pública e política estava voltada para outras insuficiências do sistema financeiro.

b) Supervisão das entidades locais

Em diversos casos, o supervisor no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parece ter frequentemente confiado em instrumentos de supervisão à distância e as inspeções realizadas no local parecem ter sido poucas, limitadas ou tardias, mesmo

¹⁹ Ao passo que algumas autoridades podiam apenas impor um máximo de 46 500 EUR por infração, outras podiam impor milhões de euros de sanções administrativas.

quando o risco parecia ser elevado. Mesmo nos casos em que foram realizadas inspeções no local, os supervisores parecem ter frequentemente confiado apenas nos documentos apresentados pelas instituições de crédito, sem efetuarem verificações por amostragem para comprovarem a veracidade das informações apresentadas pelas instituições de crédito. Isto aconteceu muitas vezes num contexto que os supervisores descreveram como um clima de confiança que existia entre o supervisor e a entidade supervisionada. Em muitos casos, os principais incumprimentos ocorreram ao longo de vários anos antes de serem detetados pela atividade de supervisão ou antes de o banco os comunicar. Foram poucos os casos em que os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parecem não ter reconhecido de forma suficientemente rápida a gravidade da situação, o que impossibilitou o seu contacto com as instituições supervisionadas. Não obstante as violações encontradas, frequentemente os supervisores não impuseram quaisquer sanções nem adotaram medidas de supervisão, recorrendo sobretudo a cartas informais e recomendações.

Estudo de caso: Cultura de aplicação da legislação

Num dos Estados-Membros, o supervisor competente no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo explicou que a cultura de supervisão era de carácter «não intrusivo» e assentava na confiança. O supervisor recorreu sobretudo, mas não exclusivamente, a exames fora do local, troca de correspondência com as entidades supervisionadas e nunca impôs sanções nem adotou outras medidas de supervisão.

c) Supervisão das entidades transfronteiriças

Na maioria dos casos, as responsabilidades e funções de supervisão das autoridades competentes não foram suficientemente bem compreendidas nem pré-acordadas por forma a garantir uma cobertura abrangente das questões relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ao nível dos grupos e das instituições individuais. Na verdade, nenhum dos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parece ter assumido a responsabilidade pela supervisão de um grupo, fazendo apenas a supervisão do negócio local em cada Estado-Membro. Alguns supervisores referiram a inexistência de uma obrigação específica nesse sentido na 3.^a Diretiva Branqueamento de Capitais. Não obstante, estava implícito que tal responsabilidade existia tanto na referida diretiva como nas normas do Grupo de Ação Financeira. Esta questão foi clarificada na 4.^a Diretiva Branqueamento de Capitais.

A análise detetou que, em vários casos, o supervisor no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo responsável pela supervisão do grupo foi incapaz de compreender a gravidade dos problemas numa sucursal, devido à falta de contacto direto ou a um contacto direto limitado com a autoridade responsável pela supervisão da sucursal no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ou vice-versa. Além disso, o supervisor do grupo não recebeu informações nem análises pertinentes sobre as atividades das sucursais estrangeiras das Unidades de Informação Financeira envolvidas. Isto pode ter resultado numa incompreensão do impacto que os problemas relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tiveram na sucursal ou no grupo.

d) Medidas de supervisão e respetiva eficácia

Embora tenham sido encontradas divergências nos poderes legais dos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no que toca à imposição de sanções e medidas de supervisão, em vários dos casos analisados, independentemente do âmbito dos seus poderes, parece que os supervisores se mostraram frequentemente hesitantes em impor sanções ou adotar medidas de supervisão. Embora nalguns casos o supervisor tenha adotado medidas eficazes e imposto sanções substanciais em relação a violações graves, na maioria dos casos, houve uma disparidade entre a gravidade das violações e as sanções ou medidas impostas, devido por vezes aos limitados poderes legais à sua disposição. Os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do

terrorismo hesitaram em impor novas sanções ou adotar novas medidas nos casos em que uma nova inspeção no local revelou um incumprimento ou um cumprimento insuficiente das medidas aplicadas anteriores. Houve de facto abordagens muito diferentes no conjunto dos casos analisados em termos dos recursos a sanções para dar resposta a problemas idênticos e da sua eficácia. Várias autoridades não possuíam poderes sancionatórios eficientes, ao passo que outras parecem ter estado relutantes em aplicar os poderes existentes, invocando frequentemente incerteza acerca dos elementos de prova disponíveis. Em vários casos, as autoridades impuseram múltiplas medidas de supervisão que parecem não ter produzido melhorias substanciais. Ao que parece, os quadros aplicáveis e/ou a sua aplicação não conferiram aos supervisores a certeza necessária para poderem aplicar sanções e medidas eficazes, proporcionadas e dissuasoras.

Nos casos em que as instituições de crédito não deram resposta às exigências feitas pelos supervisores no que toca a reforçar os controlos no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, por forma a alinharem esses controlos com os níveis de risco reais, as autoridades de supervisão requereram explicitamente às instituições que acabassem ou restringissem determinadas relações comerciais com categorias específicas de clientes ou em jurisdições específicas. Esta medida parece ter sido eficaz. Noutro caso, os supervisores introduziram a libertação controlada dos depósitos, através da nomeação de uma pessoa competente, algo que também provou ser eficaz. A revogação da autorização enquanto sanção para a violação das regras relativas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parece ter sido utilizada apenas como medida de último recurso (descrição mais pormenorizada na secção 2-d)).

Nalguns casos, os delegados do Ministério Público também adotaram medidas destinadas às falhas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, dado que, nalguns Estados-Membros, são eles as entidades competentes nesta matéria. Além disso, os delegados do Ministério Público também investigaram infrações penais associadas ao branqueamento de capitais. Em dois Estados-Membros, os serviços do Ministério Público deduziram acusações e instauraram processos (atualmente em curso) contra os funcionários das instituições de crédito que alegadamente estiveram envolvidos em infrações penais associadas ao branqueamento de capitais.

Estudo de caso: Falta de poderes sancionatórios eficazes, proporcionais e dissuasores

Embora os requisitos da Diretiva Branqueamento de Capitais aplicáveis à data em causa exigissem que os Estados-Membros assegurassem que as autoridades no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tivessem poderes para impor sanções «eficazes, proporcionais e dissuasoras» em caso de violações da diretiva, num dos Estados-Membros, a sanção monetária disponível para a autoridades competente estava na altura limitada ao máximo de 46 500 EUR por infração.

2. A dimensão do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na supervisão prudencial

A supervisão prudencial, juntamente com a supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, desempenha um papel fundamental na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Trata-se de um papel que está inserido no quadro da supervisão prudencial, embora a dimensão do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo nem sempre esteja explicitamente referida. Os supervisores prudenciais são responsáveis pelas autorizações e revogação das autorizações, avaliando a adequação dos acionistas e membros dos órgãos de direção e dos titulares de cargos importantes nas instituições de crédito e realizando as análises e os processos de avaliação inerentes à supervisão, que verificam se as instituições de crédito têm capital e liquidez suficientes, bem como sistemas de governação sólidos.

a) Poderes, organização e recursos

Durante o período em análise, muitos supervisores prudenciais estavam predominantemente centrados em gerir a crise e adotar medidas corretivas no seguimento da crise financeira de 2008-

2009 e na crise da dívida soberana subsequente. Uma vez que era frequentemente dada supremacia a outros aspetos da supervisão, as questões ligadas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo podem não ter recebido sempre a atenção necessária. Embora todas as autoridades prudenciais entrevistadas considerem que o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo é importante, parece que a prioridade e os recursos foram predominantemente canalizados para outras preocupações prudenciais.

Ainda que o quadro prudencial garanta a atribuição de um conjunto abrangente de poderes às autoridades prudenciais, vários supervisores referiram a sua apreensão em utilizar esses poderes em relação às lacunas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, atendendo a que o quadro prudencial só excecionalmente é que faz referência explícita a estas preocupações.

Com a criação do Mecanismo Único de Supervisão²⁰, foram transferidas para o Banco Central Europeu as responsabilidades prudenciais das instituições de crédito significativas e, no caso de determinadas funções (autorização, revogação da autorização e avaliação de aquisições de participações elegíveis), de todas as instituições de crédito na União Bancária. O Banco Central Europeu, à semelhança de todos os supervisores prudenciais, tem de ter em conta o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo nas suas atividades de supervisão prudencial. Quando atua na sua capacidade de supervisor, o Banco Central Europeu não é considerado uma autoridade de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo²¹. A transferência dos poderes de supervisão prudencial para o Banco Central Europeu introduziu uma nova esfera institucional de cooperação e coordenação, acrescentando a interação com o Banco Central Europeu à interação entre os supervisores e as autoridades prudenciais nacionais no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

b) Supervisão das entidades locais

A supervisão prudencial baseia-se no princípio do controlo do país de origem, que atribui a responsabilidade de supervisão à autoridade competente no Estado-Membro em que uma instituição de crédito tem a sua sede (que é o Banco Central Europeu para as instituições de crédito significativas que participam na União Bancária). Esta responsabilidade também é extensível às sucursais da instituição de crédito, independentemente de estarem estabelecidas no mesmo Estado-Membro ou fora dele. A autoridade prudencial do Estado-Membro de acolhimento onde as sucursais estão estabelecidas tem apenas competências residuais relacionadas com o interesse geral e para fins estatísticos²².

Atendendo à confidencialidade das decisões de supervisão, não foi possível determinar se os supervisores prudenciais utilizaram coerentemente a análise de modelos de negócio para avaliar a viabilidade e a vulnerabilidade das várias instituições de crédito, mesmo quando essas instituições desenvolviam atividades que envolviam substanciais fatores de risco no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Nem tão pouco foi possível avaliar se as preocupações relacionadas com a governação no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo foram coerentemente incluídas numa análise mais abrangente das disposições de governação das instituições de crédito por parte das autoridades prudenciais. De acordo com elementos de prova esporádicos e atendendo à falta um conjunto único de normas com orientações específicas, parece que as preocupações em relação ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo não eram incluídas consistentemente no processo de exame e avaliação de supervisão. *Ex post*, e mediante

²⁰ 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, pp. 63-89) (Regulamento que cria o Mecanismo Único de Supervisão).

²¹ Considerando 28 do Regulamento que cria o Mecanismo Único de Supervisão.

²² As autoridades de acolhimento estão mais estreitamente associadas à supervisão das autoridades de origem quando as sucursais no seu território foram designadas como significativas.

uma análise mais atenta da atividade, algumas autoridades admitiram que poderiam ter sido detetados alguns sinais de alerta. Em vários casos, os supervisores prudenciais parecem não ter reconhecido a gravidade da situação em tempo útil, o que os impediu de procederem ao intercâmbio adequado e substancial de informações e de coordenarem ações com outras autoridades. Foram vários os casos em que os supervisores invocaram a insuficiência de informações sobre a adequação dos sistemas de cumprimento ou de gestão do risco, tal como é exigido no quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Alguns dos casos analisados revelam que certas instituições de crédito receberam autorizações das autoridades competentes nacionais sem que tivesse existido um escrutínio suficiente em relação aos aspetos relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, tanto do ponto de vista do plano de negócios como do ponto de vista da adequação dos acionistas, dos membros do conselho de administração e dos titulares de cargos importantes.

c) Supervisão das entidades transfronteiriças

Ainda que as sucursais transfronteiriças estejam sujeitas à supervisão prudencial da autoridade do Estado-Membro de origem, a supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dessas sucursais insere-se na esfera de competências da autoridade do Estado-Membro de acolhimento. Os grupos bancários (ou seja, empresa-mãe e respetivas subsidiárias) estão sujeitos a requisitos prudenciais (nomeadamente sobre governação) e são supervisionadas prudencialmente numa base consolidada. O supervisor que efetua a consolidação é habitualmente a autoridade do Estado-Membro de origem que supervisiona a instituição de crédito com os maiores ativos e onde as políticas do grupo estão geralmente centralizadas. A dimensão de grupo na supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tem muito menos importância, sendo as funções da autoridade do Estado-Membro de origem muito mais limitadas.

A análise revelou que, frequentemente, foi a autoridade prudencial do Estado-Membro de origem responsável por supervisionar a sucursal que não conseguiu perceber a gravidade dos problemas relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na sucursal. Isto parece ter-se devido à falta de contacto direto entre a autoridade prudencial de origem e a autoridade de acolhimento responsável pela supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na sucursal ou devido a uma má compreensão dos problemas mesmo pela autoridade responsável pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no país de origem com quem as autoridades prudenciais de origem tinham um contacto regular. Em vários casos, parece ter conduzido a uma subavaliação do impacto que os problemas relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo existentes numa sucursal poderiam ter na empresa-mãe e na reputação do grupo.

Quanto ao supervisor responsável pela consolidação a quem cabia organizar e liderar os colégios de supervisores, alguns elementos de prova esporádicos sugerem que as questões relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo nas subsidiárias eram debatidas regularmente nos colégios de supervisão. Porém, não existem elementos que comprovem que as decisões conjuntas tomadas ao nível do grupo exigissem que os grupos bancários dessem uma resposta estruturada e coerente às insuficiências no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dentro do grupo.

Em muitos casos, os diferentes níveis a que as funções de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo eram confiadas (autoridades de origem/acolhimento, autoridades nacionais/da União) parecem ter exacerbado as dificuldades de cooperação, nomeadamente problemas na identificação da contraparte institucional pertinente.

Estudo de caso: Ineficiências na supervisão dos grupos

No caso de um banco com sucursais no estrangeiro, o supervisor do Estado-Membro de origem e o supervisor do Estado-Membro de acolhimento eram autoridades integradas que não estabeleciam uma diferença clara entre as suas responsabilidades de supervisão prudencial e de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais. O supervisor de origem, embora responsável pela supervisão prudencial das sucursais no estrangeiro, não tinha em conta os problemas relacionados com o combate ao branqueamento de capitais sinalizados pelo supervisor de acolhimento. Em última análise, era a autoridade do Estado-Membro de acolhimento que exigia à sucursal que reduzisse e, posteriormente, acabasse com as suas atividades que envolviam riscos no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

d) Medidas de supervisão e a sua eficácia

O exame detetou que, na ausência de regras pormenorizadas sobre como ter em conta as preocupações relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, os supervisores prudenciais dependiam substancialmente de ações corretivas pelos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo quando essas preocupações eram identificadas. Em certas ocasiões, a ênfase dos supervisores prudenciais estava direcionada para assegurar o provisionamento adequado relativamente às coimas, um nível adequado de liquidez ou o aumento dos requisitos de capital para o risco operacional. Algumas autoridades prudenciais utilizaram o conjunto de instrumentos prudenciais mais alargado que tinham à disposição, nomeadamente investigações no local e investigações aprofundadas específicas, sempre que tinham preocupações acerca dos riscos relacionados com o combate ao branqueamento de capitais. Este facto conduziu por vezes à adoção de medidas qualitativas visando os pontos fracos na governação, nos controlos internos e em modelos de negócios insustentáveis, bem como no âmbito da gestão do risco das instituições de crédito. Atendendo às restrições de confidencialidade, nem sempre foi possível determinar se os supervisores prudenciais adotaram coerentemente medidas adequadas e atempadas para dar resposta aos pontos fracos na governação ou às insuficiências na gestão do risco que possibilitaram a ocorrência das principais falhas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Alguns supervisores exigiram que certas instituições de crédito ajustassem os respetivos modelos de negócio com vista a reduzir o risco.

A revogação da autorização em caso de violações graves das regras relativas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo também constitui uma sanção no quadro prudencial. As autorizações só podem ser revogadas pelas autoridades prudenciais. Este instrumento foi utilizado pelas autoridades prudenciais em vários dos casos analisados, principalmente em relação a instituições de menor dimensão. Nos casos analisados, não foi possível determinar de que forma essas violações e a respetiva gravidade foram avaliadas com vista à aplicação da sanção de revogação. Entre os casos analisados, houve várias situações em que a revogação da autorização provou ser uma mera formalidade e não uma verdadeira sanção por violações no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, uma vez que a instituição de crédito já havia sido declarada como instituição em situação de insolvência ou em risco de insolvência, ou colocada sob a supervisão de um administrador especial.

Não existem regras comuns em relação ao encerramento de sucursais e existem alguns elementos que comprovam que a autoridade prudencial de origem nem sempre está substancialmente envolvida na decisão de encerramento da sucursal adotada pela autoridade de acolhimento responsável pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Estudo de caso: Revogação da autorização

Num dos casos, um banco viu-se impedido de aceder ao mercado no seguimento de uma advertência emitida pelas autoridades do país terceiro por suspeitas de branqueamento de capitais relacionadas com o banco em causa. Esta situação levou a uma deterioração significativa da liquidez do banco, impossibilitando o banco de pagar as suas dívidas ou outros passivos à medida que venciam. Isto levou a autoridade prudencial a tomar a decisão de declarar o banco como insolvente ou em risco de insolvência. A autorização do banco foi revogada alguns meses mais tarde, enquanto o banco estava em liquidação.

3. Cooperação na UE

As disposições relativas à cooperação entre as várias autoridades encontram-se dispersas pelos quadros regulamentares no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e no domínio prudencial e variam em termos da sua exatidão e no grau em que são vinculativas. A cooperação é substancialmente influenciada pela distribuição das responsabilidades entre as autoridades dos Estados-Membros de origem e de acolhimento, que está centrada em torno das autoridades do Estado-Membro de acolhimento no caso da Diretiva Branqueamento de Capitais e em torno das autoridades do Estado-Membro de origem no caso da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios. Uma outra dimensão da cooperação decorre da criação do Mecanismo Único de Supervisão e do exercício de competências prudenciais pelo Banco Central Europeu.

A maioria das autoridades entrevistadas (autoridades prudenciais, supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, autoridades de aplicação da lei, Unidades de Informação Financeira) expressaram a sua disponibilidade para cooperar e partilhar informações com outras autoridades competentes. Nos casos abrangidos pela análise *post mortem*, as autoridades parecem ter interagido umas com as outras, tanto a nível nacional como a nível transfronteiriço, em várias ocasiões. Por exemplo, a maioria das autoridades integradas referiram que os seus departamentos prudenciais e de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo coordenavam regularmente ou tinham, esporadicamente, trabalhado em equipas conjuntas. A nível transfronteiriço, as autoridades parecem ter debatido as preocupações no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no contexto dos colégios de supervisão ou numa base bilateral, em especial quando os problemas se tornaram mais graves. Contudo, nem todas as autoridades competentes interagiram e, quando houve interação, a intensidade e frequência dos contactos variou significativamente. Em vários dos casos analisados, a interação mostrou ser claramente ineficaz e impediu a adequada compreensão da gravidade da situação ou não resultou numa ação de supervisão conjunta.

No que toca à cooperação nacional, as autoridades salientaram várias questões que podem ter afetado a intensidade, a qualidade e a frequência da cooperação e do intercâmbio de informações, sugerindo que a cooperação nem sempre possibilitou uma supervisão eficaz. Por exemplo, várias autoridades mencionaram que os requisitos de confidencialidade impediram uma cooperação e um intercâmbio de informações eficientes entre as Unidades de Informação Financeira, as autoridades de aplicação da lei e o supervisor prudencial ou no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Outras autoridades referiram a falta de experiência no que toca a identificar o que constitui informação importante para partilhar entre uma Unidade de Informação Financeira e um supervisor prudencial ou no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ou entre dois supervisores e observaram que, à medida que foram adquirindo experiência, o intercâmbio de informações se intensificou. Alguns supervisores integrados afirmaram nunca ter solicitado informações a uma Unidade de Informação Financeira no contexto das avaliações prudenciais, como por exemplo para fins de idoneidade e competência, baseando-se apenas nas informações dos departamentos prudenciais. Além disso, muitos dos casos analisados revelaram que as Unidades de Informação Financeira não partilharam informações de forma estruturada com os supervisores prudenciais e do domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. É possível que, por vezes, as Unidades de Informação Financeira não tenham partilhado informações com os supervisores devido a disposições legislativas nacionais (por exemplo, quando a análise realizada pela Unidade de Informação Financeira foi considerada como tendo

informações de cariz penal que só podiam ser partilhadas com as autoridades de aplicação da lei). Por outro lado, as Unidades de Informação Financeira só muito raramente receberam informações dos supervisores acerca da forma como as informações facultadas foram utilizadas e acerca do resultado das inspeções realizadas com base nessas informações. Estas questões foram analisadas de forma mais pormenorizada no relatório sobre a avaliação do quadro de cooperação aplicável às Unidades de Informação Financeira.

Além disso, outras questões que podem potencialmente afetar a intensidade, a qualidade e a frequência da cooperação incluem várias definições e regras nas diretivas pertinentes, que podem ter conduzido a interpretações diferentes das obrigações e expectativas diferentes por parte das várias autoridades.

O reexame revelou uma ação eficaz nos casos em que as autoridades de supervisão interagiram intensamente com as autoridades de aplicação da lei em relação a aspetos relacionados com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Contudo, tornou-se evidente que existe uma grande variedade de fatores que levam ao envolvimento das autoridades de aplicação da lei, atendendo a que não existe um denominador comum no direito da União. Este facto pode explicar por que razão os contactos das autoridades de aplicação da lei com os supervisores noutros Estados-Membros continuam a ser reduzidos. Também parecem existir diferenças no papel e no âmbito dos poderes das autoridades de aplicação da lei, o que também pode explicar parcialmente por que razão a cooperação e a coordenação entre as entidades que aplicam a lei no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo continuam a ser escassas.

No que diz respeito à cooperação transfronteiriça dentro da União, a análise não permitiu a identificação da intensidade, da qualidade e da frequência da interação entre as várias autoridades. Os casos mostram que os contactos entre as autoridades (supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e autoridades prudenciais) dos Estados-Membros foram irregulares e frequentemente estabelecidos numa base *ad hoc*, o que pode ficar a dever-se em grande medida às diferenças nos quadros jurídicos aplicáveis à distribuição das competências de supervisão e à abordagem adotada para a supervisão dos grupos. A cooperação foi muitas vezes reduzida a um mero intercâmbio de informações e nem sempre resultou num entendimento conjunto das implicações transfronteiriças nem tão pouco em ações de supervisão concertadas. Além disso, parece ter havido inexistência de um objetivo estratégico comum de prevenção do branqueamento de capitais entre todos os intervenientes institucionais envolvidos.

4. Cooperação entre as autoridades da União e as autoridades de países terceiros

A cooperação e o intercâmbio de informações entre os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e as suas contrapartes dos países terceiros não estão regulamentadas no âmbito da Diretiva Branqueamento de Capitais. Em vez disso, a cooperação entre supervisores ocorre com base nas normas aplicáveis ao Grupo de Ação Financeira (em especial, a recomendação 40²³ e respetiva nota interpretativa) quase exclusivamente numa base bilateral. As autoridades prudenciais da União podem utilizar os colégios prudenciais para debater preocupações no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo com as suas contrapartes dos países terceiros, porém isto não envolve a participação dos supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. As duas autoridades de supervisão devem observar os princípios que constam das orientações do Comité de Basileia sobre uma boa gestão dos riscos relacionados com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Cerca de metade dos casos abrangidos pelo exercício *post mortem* envolveram interação com autoridades de países terceiros ao nível da supervisão. As partes interessadas referiram as

²³<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

seguintes questões subjacentes aos desafios de cooperação com as autoridades de determinados países terceiros: falta de vontade das duas partes em proceder ao intercâmbio de informações confidenciais com determinadas autoridades, falta de confiança mútua e preocupações de que os intercâmbios de informações, nos casos raros em que incluíam a transferência de dados pessoais, não estivessem a cumprir o Regulamento Geral de Proteção de Dados.²⁴

Nalguns casos analisados, as autoridades comunicaram que cooperavam e procediam ao intercâmbio de informações numa base regular e geralmente satisfatória com as autoridades prudenciais e de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dos países terceiros, embora nuns poucos casos tenha havido indicações de uma partilha assimétrica de informações. Noutros casos, as autoridades salientaram deficiências na cooperação com as autoridades dos países terceiros, especialmente em termos do momento e da extensão da partilha de informações ou da ação de coordenação. Foram poucos os casos em que, quando as autoridades dos países terceiros anunciaram medidas legítimas contra uma instituição de crédito estabelecida na União, as autoridades prudenciais e/ou os supervisores no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na União pareceram não ter perceção da iminência e do contexto dessas medidas. Essas medidas tiveram grande impacto nos respetivos bancos, mas foram adotadas sem aviso prévio que permitisse às autoridades competentes na União agir de forma preventiva contra as instituições em causa e tomar outras medidas que salvaguardassem a estabilidade financeira antes da publicação dessas medidas. Esses casos envolveram situações em que as medidas foram adotadas em especial por autoridades de aplicação da lei de países terceiros e não pelas autoridades de supervisão desses países.

Além disso, em vários casos, quando, no seguimento de conclusões em matéria de supervisão, as autoridades de aplicação da lei iniciaram investigações, essas autoridades enfrentaram problemas de cooperação com alguns países terceiros. Mais especificamente, as autoridades dos países terceiros não atenderam aos pedidos de assistência jurídica mútua das autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros. Este facto impediu que as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros obtivessem provas da origem criminosa dos capitais, o que acabou por implicar falhas nas ações judiciais.

Só nalguns casos é que as autoridades da União responsáveis pela supervisão de várias entidades do grupo coordenaram a sua interação com as autoridades dos países terceiros. Contudo, na maioria dos casos analisados, não foi possível encontrar provas disso. Nem foi possível determinar através da análise que as autoridades na União reencaminharam sempre para os seus pares europeus todas as informações pertinentes recebidas das autoridades dos países terceiros.

Estudo de caso: Interação com as autoridades dos países terceiros

Em dois casos, as autoridades nacionais foram capazes de intervir ou determinar as violações subjacentes às ações das autoridades dos países terceiros, atendendo a que estas últimas notificaram as medidas propostas às autoridades dos Estados-Membros com muito pouco tempo de antecedência em relação à sua publicação. Após a publicação das medidas propostas, duas instituições de crédito europeias tiveram de cessar a sua atividade.

IV. PROGRESSOS RECENTES NA UNIÃO

Durante os últimos anos, as instituições de crédito e as autoridades públicas responsáveis pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo adotaram medidas para melhorar as defesas no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Esses progressos, juntamente com os desafios que ainda persistem, encontram-se

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral de Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

documentados nas recomendações específicas por país e nos relatórios que as acompanham²⁵. Além disso, houve vários desenvolvimentos ao nível da União.

1. Evolução do quadro regulamentar relativo ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

Desde a introdução da Diretiva Branqueamento de Capitais, o quadro jurídico da União foi substancialmente reforçado com a 4.^a Diretiva Branqueamento de Capitais, que teve de ser transposta pelos Estados-Membros até junho de 2017, e com a 5.^a Diretiva Branqueamento de Capitais, que introduziu mais melhorias e que terá de ser transposta até janeiro de 2020. Este novo quadro apresenta várias melhorias em relação às regras anteriormente em vigor, em especial porque: i) clarifica a necessidade de as instituições de crédito realizarem avaliações de risco e disporem de políticas e procedimentos adequados que impeçam o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo; ii) cria registos para os titulares efetivos, para as contas das instituições de crédito e para as listas de pessoas politicamente expostas, que irão melhorar muito a capacidade de as instituições aplicarem medidas de diligência eficazes em relação aos clientes; iii) clarifica o papel da instituição-mãe no que toca à aplicação de políticas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo para todo o grupo; iv) clarifica o papel do supervisor da instituição-mãe no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no que toca à supervisão do grupo para esses fins; v) reforça substancialmente os poderes dos supervisores no que toca à imposição de sanções e medidas administrativas por violações das obrigações relevantes, exigindo que essas sanções e medidas administrativas sejam tornadas públicas; vi) reforça substancialmente o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes pertinentes, designadamente ao remover o obstáculo da confidencialidade no intercâmbio de informações entre os supervisores e através da celebração de um memorando de entendimento para intercâmbios entre os supervisores e o Banco Central Europeu; e vii) permite às autoridades de supervisão dos Estados-Membros celebrarem memorandos de entendimento com contrapartes de países terceiros para fins de colaboração e intercâmbio de informações confidenciais.

A Diretiva 2018/1673 relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal complementa este quadro preventivo ao harmonizar a definição do crime de branqueamento de capitais e as sanções conexas. Esta diretiva entrou em vigor em dezembro de 2018 e os Estados-Membros têm dois anos para proceder à sua transposição. Resulta daqui um quadro claramente melhor do que o anterior, particularmente porque: i) torna o branqueamento de capitais punível com uma pena de prisão que não pode ser inferior a quatro anos; ii) considera que as infrações têm circunstâncias agravantes quando o infrator é uma entidade obrigada e cometeu a infração no exercício das suas atividades profissionais; iii) assegura que as autoridades de aplicação da lei podem utilizar instrumentos de investigação eficazes, tais como os que são utilizados para combater a criminalidade organizada ou outros crimes graves; iv) permite que os Estados-Membros também criminalizem o branqueamento de capitais cometido de forma irresponsável ou por negligência grave.

2. Evolução do quadro regulamentar prudencial

O quadro prudencial foi substancialmente atualizado em 2018 com alterações que devem ser aplicadas até final de 2020²⁶. Em relação ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, as alterações introduziram uma obrigação de cooperação explícita entre as autoridades prudenciais e as autoridades que combatem o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e as Unidades de Informação Financeira e eliminou as barreiras da

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en

²⁶ Diretiva (UE) 2019/878 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera a Diretiva 2013/36/UE no que se refere às entidades isentas, às companhias financeiras, às companhias financeiras mistas, à remuneração, às medidas e poderes de supervisão e às medidas de conservação dos fundos próprios (JO L 150 de 7.6.2019).

confidencialidade em relação ao intercâmbio de informações eficaz entre essas autoridades. A Autoridade Bancária Europeia foi mandatada para desenvolver orientações que expliquem em pormenor os vários aspetos do requisito da cooperação.

Além disso, a 5.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios clarificou a possibilidade de os supervisores prudenciais utilizarem os instrumentos prudenciais disponíveis para dar resposta às preocupações no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo de uma perspetiva prudencial. A 5.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios prevê mais pormenorizadamente a avaliação dos controlos internos e dos sistemas de gestão do risco durante o processo de autorização. Introduce igualmente um poder explícito para remover membros do conselho de administração em caso de preocupações relacionadas com a adequação, nomeadamente de uma perspetiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Além disso, a 5.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios refere explicitamente a dimensão de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no contexto do exame e do processo de avaliação da supervisão, exigindo que as autoridades competentes adotem as medidas necessárias utilizando as ferramentas e os poderes à sua disposição caso as preocupações em termos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo sejam significativas de um ponto de vista prudencial. Existe também a obrigação por parte das autoridades competentes de notificarem a Autoridade Bancária Europeia e a autoridade responsável pela supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais sempre que identifiquem pontos fracos no modelos de governação, nas atividades ou no modelo de negócios, que possam constituir motivos válidos para suspeitar de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

3. Evolução do papel das autoridades europeias de supervisão no que diz respeito ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

Ao nível da União, os atuais mandatos das três autoridades europeias de supervisão — a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados — englobam o domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Estas autoridades estão habilitadas a criar regras e orientações neste domínio e promover a cooperação e a partilha de informações entre as autoridades, a convergência no domínio da supervisão, bem como assegurar a aplicação adequada da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Contudo, as autoridades europeias de supervisão não são supervisores com o seu próprio conjunto de poderes vinculativos e instrumentos destinados a assegurar o cumprimento e a execução das regras e recomendações ou ao adequado envolvimento na cooperação com autoridades de países terceiros. Em vez disso, têm de trabalhar com as autoridades nacionais competentes utilizando os poderes que lhes foram conferidos pelos regulamentos que as instituíram²⁷.

Nos últimos anos, a ênfase das autoridades europeias de supervisão no que toca ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tem sido colocada no cumprimento dos vários mandatos de natureza regulamentar que lhes foram delegados nos termos da 4.^a Diretiva Branqueamento de Capitais. Contudo, mais recentemente, a ênfase tem sido colocada no

²⁷ 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 n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão; Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão; Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010).

trabalho de convergência, centrando-se nomeadamente na adequada aplicação das regras pertinentes.

Por exemplo, em julho do ano passado, no caso de um banco, o Conselho de Supervisores da Autoridade Bancária Europeia adotou recomendações destinadas à autoridade de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo para que esta tomasse medidas que assegurassem o cumprimento da Diretiva Branqueamento de Capitais. A Comissão deu seguimento à questão emitindo um parecer destinado a essa autoridade de supervisão sobre as medidas necessárias para cumprir o direito da União²⁸.

No início do presente ano, no seguimento de um pedido da Comissão, a Autoridade Bancária Europeia também investigou as autoridades de supervisão de dois Estados-Membros em relação às circunstâncias em que um banco geria uma carteira de elevado risco de clientes não residentes através da sua sucursal no estrangeiro. Nesse caso, a Autoridade Bancária Europeia abriu em fevereiro de 2019 um inquérito relativo a uma violação formal da legislação da União nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (Regulamento Autoridade Bancária Europeia)²⁹. No seguimento da abertura do inquérito, e de uma análise exaustiva do pessoal da Autoridade Bancária Europeia, o painel independente da Autoridade Bancária Europeia que analisa as violações da legislação da União propôs um projeto de recomendação ao seu Conselho de Supervisores relativamente a várias violações da legislação da União pelas duas autoridades de supervisão no que diz respeito à supervisão eficaz e à cooperação. O Conselho de Supervisores da Autoridade Bancária Europeia (composto pelos dirigentes das autoridades prudenciais dos Estados-Membros) rejeitou a recomendação em 16 de abril de 2019.

A decisão final do Conselho de Supervisores da Autoridade Bancária Europeia no processo de violação da legislação da União relacionado com o banco em causa pode ter sido motivada pelas seguintes questões:

- Os membros do Conselho de Supervisores, ainda que concordassem que poderiam ter existido insuficiências na supervisão, parecem ter considerado que as obrigações que recaem sobre os supervisores de acordo com as diretivas aplicáveis não eram suficientemente claras e definitivas e, como tal, não poderiam ser utilizadas como base para formular uma recomendação de violação da legislação da União. Além disso, os membros do Conselho de Supervisores tiveram em conta o facto de o quadro legislativo ter sido alterado durante o período temporal abrangido pelo inquérito da autoridade.
- Os membros do Conselho de Supervisores também considerou que este caso dizia respeito ao passado e que o artigo 17.º sobre os procedimentos relativos à violação da legislação da União que constam do Regulamento Autoridade Bancária Europeia não constitui o instrumento certo para corrigir questões do passado³⁰.

As conclusões supramencionadas levantam dúvidas para o futuro, nomeadamente sobre como assegurar que os supervisores podem ser responsabilizados pelas suas ações que procuram garantir que as instituições financeiras cumprem o direito da União, em especial quando trabalham com diretivas que visam uma harmonização mínima. Ao mesmo tempo, também salientam a necessidade de as autoridades de supervisão europeias utilizarem um vasto leque de instrumentos, nomeadamente exames prospetivos da aplicação do direito, para reforçar na prática a supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo em toda a UE. Refira-se que a decisão da Autoridade Bancária Europeia não afeta o direito da Comissão de instaurar processos por infração com base nos mesmos factos.

²⁸ C(2018) 7431 final de 8.11.2018.

²⁹ 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 n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

Mais especificamente, os membros consideraram que, embora o âmbito das investigações nos termos do artigo 17.º não se restrinja a violações atuais, a medida corretiva de emissão de recomendações «que defina[m] as medidas necessárias para dar cumprimento à legislação da União» pode não ser a mais adequada para os casos relacionados com atividades de supervisão passadas.

O recente reexame das autoridades europeias de supervisão colocou uma maior ênfase nas questões relativas ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. A partir de janeiro de 2020, o atual mandato no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo atribuído a cada umas das três autoridades europeias de supervisão passará a estar concentrado na Autoridade Bancária Europeia, que assumirá um papel de liderança, coordenação e monitorização na promoção da integridade, da transparência e da segurança no sistema financeiro, por forma a evitar e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. As novas regras sobre partilha e divulgação de informações devem melhorar significativamente a cooperação entre os supervisores prudenciais e do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, bem como reforçar o papel da Autoridade Bancária Europeia no que toca a assegurar que as violações das regras pertinentes são investigadas de forma coerente e que os supervisores nacionais no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo cumprem as regras da União. Além disso, a Autoridade Bancária Europeia desempenhará um papel no que toca a facilitar a cooperação com as autoridades de países terceiros nos casos em que existam indícios de violações da Diretiva Branqueamento de Capitais.

V. CONCLUSÕES

A prevenção e a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo é fundamental para preservar a integridade do mercado interno e para combater a criminalidade. Para tal, as diferentes entidades desempenham papéis diferentes, desde as instituições de crédito, os supervisores prudenciais e no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (incluindo o Banco Central Europeu na sua capacidade de supervisor), as Unidades de Informação Financeira, até às autoridades de aplicação da lei (política, ministério público e tribunais). É imperativo que estas entidades atribuam a devida prioridade às suas funções de prevenção e luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Também é fundamental que a legislação seja total e eficazmente aplicada pelas instituições de crédito e executada de forma coerente pelas autoridades públicas dotadas de poderes de investigação e de supervisão suficientes e capazes de impor sanções eficazes e dissuasoras. A eficácia na cooperação e na partilha de informações entre as diversas autoridades competentes é fundamental para dar resposta às crescentes preocupações transfronteiriças no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, nomeadamente fora da União. A análise revela que, na prática, estes aspetos fundamentais não são muitas vezes tidos em suficiente consideração.

1. Conclusões relacionadas com as defesas das instituições de crédito no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

A análise dos casos selecionados revelou um número substancial de falhas por parte das instituições de crédito no que toca a cumprirem os principais requisitos da Diretiva Branqueamento de Capitais, tais como avaliação do risco, medidas de diligência em relação aos clientes e comunicação de informações sobre transações e atividades suspeitas às Unidades de Informação Financeira. Os casos em que foi possível identificar insuficiências prolongadas no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo também revelaram frequentemente falhas mais abrangentes na governação relacionada com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, em especial na função de controlo e, nalguns casos, na atitude da direção de topo.

Muitos dos bancos em análise estavam envolvidos em atividades de risco de um ponto de vista do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e não dispunham de controlos consentâneos nem de uma gestão do risco adequada. Frequentemente, os riscos materializaram-se muito antes de as instituições de crédito identificarem as insuficiências. Mesmo quando estas eram identificadas, alguns bancos demoraram muito tempo a dar uma resposta devida.

Muitos dos grupos bancários transfronteiriços analisados organizaram as suas funções de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo a nível local, enfatizando o cumprimento das regras locais e não complementando esta abordagem com a aplicação rigorosa e coerente de uma política de grupo e de processos de controlo ao nível do grupo.

Embora algumas das insuficiências identificadas pareçam dever-se sobretudo a negligência, também há casos em que os trabalhadores ou a direção das instituições de crédito parecem ter apoiado o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo ou enfraquecido propositadamente as defesas, em busca de negócios lucrativos mas altamente suspeitos. Foram poucos os casos em que as insuficiências eram tão graves que acabaram por conduzir à insolvência ou ao encerramento da instituição de crédito ou do negócio específico.

Contudo, nos últimos anos, graças do desenvolvimento gradual do quadro jurídico em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, muitas das instituições de crédito analisadas tomaram medidas substanciais para melhorar os respetivos sistemas de cumprimento da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Aumentaram as suas equipas responsáveis pela gestão do risco e pelo cumprimento e estão a trabalhar nos seus procedimentos e controlos internos. Espera-se que algumas das obrigações conexas também sejam clarificadas após a transposição da 5.^a Diretiva Branqueamento de Capitais e da 5.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios. Além disso, nos termos do plano de ação relativo ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo adotado pelo Conselho em dezembro de 2018, a Autoridade Bancária Europeia procura atualmente aprofundar as orientações sobre a aplicação das regras pertinentes. Estas ações destinam-se a clarificar o que se espera das instituições de crédito e ajudar essas mesmas instituições a prepararem-se melhor para desempenharem o seu papel no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Porém, vários aspetos do quadro de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo podem exigir um reforço através de regras vinculativas que deixem pouco espaço para interpretações divergentes.

2. Conclusões relacionadas com as ações das autoridades públicas

A análise examinou as ações e as respostas das autoridades de supervisão e de outras autoridades públicas em cada um dos casos. Nalguns casos, as autoridades públicas foram eficazes no que toca a identificar antecipadamente insuficiências nas instituições de crédito e a exigir ações corretivas, mas, em vários outros casos, as autoridades públicas só intervieram após a materialização de riscos significativos ou perante situações de falhas repetidas no cumprimento e na governação. A oportunidade e a eficácia das medidas de supervisão que foram subsequentemente impostas às instituições de crédito variaram muito.

Parece que a eficácia da ação de supervisão dependeu de vários fatores. As autoridades públicas atribuíram diferentes graus de prioridade e afetaram diferentes quantidades de recursos às atividades relacionadas no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o que pode explicar as divergências quanto à intrusão e intensidade da supervisão. Em muitos casos, a supervisão não foi realizada com a frequência suficiente; ao passo que, noutras casos, faltava ao pessoal das autoridades a experiência necessária. A este respeito, será importante que a Autoridade Bancária Europeia dê mais ênfase à aplicação e à convergência da supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Várias autoridades prudenciais também indicaram não ter a certeza até que ponto e em que modalidades deveriam incorporar as preocupações no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo no conjunto dos seus instrumentos. Espera-se que o trabalho que a Autoridade Bancária Europeia está a desenvolver em termos de orientações, bem como de integração dessas preocupações na supervisão prudencial, sirva de base ao trabalho dos supervisores no futuro.

O quadro descentralizado de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo baseia-se predominantemente numa abordagem no país de acolhimento centrada na supervisão do cumprimento dos quadros regulamentares locais pelas entidades nacionais, sem dar necessariamente atenção às suas atividades transfronteiriças. Na

verdade, nenhum supervisor no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo parece ter assumido a responsabilidade pela supervisão ao nível do grupo, recorrendo apenas à supervisão do negócio local em cada Estado-Membro e, por conseguinte, deixando sem supervisão as políticas de grupo no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Embora a supervisão de grupo no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tenha sido introduzida mais claramente na 4.^a Diretiva Branqueamento de Capitais, na prática, esta continua a não ser aplicada eficazmente pelas autoridades. O quadro regulamentar ainda não inclui tarefas bem definidas ao nível da supervisão de grupo nem um mecanismo de coordenação específico ou um processo decisório conjunto com todas as autoridades no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o que contrasta com os mecanismos eficazes que caracterizam a supervisão prudencial transfronteiriça desde a 4.^a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios e desde a criação do Mecanismo Único de Supervisão. A formação de colégios no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e a sua fiscalização pela Autoridade Bancária Europeia serão importantes neste aspeto.

Em relação à cooperação e ao intercâmbio de informações entre as autoridades competentes, verificou-se alguma cooperação e algum intercâmbio de informações, mas nem sempre ocorreram em tempo útil e de forma eficaz. Os fatores subjacentes parecem incluir a falta de contactos diretos entre os supervisores prudenciais e do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e as Unidades de Informação Financeira, a diversidade das estruturas institucionais na União e a complexidade de coordenação que lhe está associada, a falta de recursos e os obstáculos jurídicos à partilha de informações.

A cooperação com as autoridades dos países terceiros no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e com as autoridades de aplicação da lei dos países terceiros revelou-se difícil nalguns casos, sendo que as ações por parte das autoridades dos países terceiros permanecem em grande medida imprevisíveis, não obstante os efeitos potencialmente significativos que podem ter nas jurisdições da União. Embora tenha sido atribuído à Autoridade Bancária Europeia um papel reforçado na coordenação com países terceiros, esse papel irá provavelmente permanecer limitado atendendo à natureza dos seus poderes.

No contexto da evolução do quadro em matéria de combate ao branqueamento de capitais, as autoridades de supervisão passaram a dar muito mais atenção às questões relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, em especial nos últimos dois anos. A recente onda de incidentes também conduziu a algumas alterações específicas do quadro jurídico pertinente, especialmente no que diz respeito ao quadro prudencial e à execução através da Autoridade Bancária Europeia. Muitas autoridades foram ou estão a ser reorganizadas e estão a procurar obter recursos adicionais e novos conhecimentos especializados. Espera-se que tal continue a acontecer e que seja apoiado através de uma assistência à aplicação e também através de fluxos de informação eficazes na UE baseados na futura base de dados da Autoridade Bancária Europeia.

3. Questões estruturais pendentes

Ainda que algumas das causas subjacentes aos acontecimentos analisados já tenham sido ou serão em breve resolvidas graças às recentes alterações do quadro regulamentar, a análise realça várias questões estruturais ainda pendentes. As conclusões do presente relatório destinam-se a informar o debate acerca da forma como o quadro em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo pode vir a ser melhorado e servem de base a futuras discussões com as partes interessadas pertinentes.

Algumas das insuficiências salientadas no presente relatório são de carácter estrutural e ainda não foram resolvidas. As diferentes abordagens ao cumprimento da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo pelas instituições de crédito e à supervisão destas pelas autoridades nacionais são consequência da harmonização mínima que existe ao nível da União. A integração das preocupações no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na supervisão prudencial, em especial em situações transfronteiriças, ainda não foi suficientemente articulada no quadro

prudencial.

Resulta daqui um nível de fragmentação regulamentar e de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo que parece mal adaptado face à crescente atividade transfronteiriça na União e à supervisão prudencial centralizada na União Bancária. A existência de ligações fracas ameaça a integridade do sistema financeiro da União no seu todo e manter-se-á caso não seja assegurado que todas as entidades aplicam de forma coerente e eficaz regras comuns e estão sujeitas a uma supervisão de elevadíssima qualidade.

Isto implica que as funções das várias autoridades competentes envolvidas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo sejam claramente definidas e devidamente atribuídas, garantindo ao mesmo tempo que nenhuma atividade que envolva riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo é deixada sem supervisão. Além disso, a nível internacional, a cooperação com as autoridades dos principais países terceiros deve ser mais estruturada e sistemática, assegurando posições concertadas na cooperação com os países terceiros.

Importa ponderar uma maior harmonização das regras no domínio do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, tanto no que diz respeito às obrigações das instituições de crédito como no que diz respeito ao poderes, deveres e instrumentos necessários para uma supervisão eficaz. Em especial, deve ponderar-se a transformação da Diretiva Branqueamento de Capitais num regulamento, que poderia criar um quadro regulamentar de combate ao branqueamento de capitais harmonizado e diretamente aplicável na União. Além disso, a dimensão transfronteiriça do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo deve merecer mais atenção por forma a pô-la em consonância com o atual nível de integração do mercado bancário. Podem ser ponderadas outras alternativas a fim de assegurar uma supervisão de elevada qualidade e coerente no domínio do combate ao branqueamento de capitais, um intercâmbio de informações sem descontinuidades e uma cooperação otimizada entre todas as autoridades relevantes da União. Tal poderá implicar atribuir a um organismo da União competências específicas de supervisão em matéria de combate ao branqueamento de capitais.