

III

*(Atos preparatórios)***BANCO CENTRAL EUROPEU****PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU****de 7 de dezembro de 2018****sobre uma proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) e outros atos jurídicos conexos****(CON/2018/55)****(2019/C 37/01)****Introdução e base jurídica**

Em 11 de outubro e 14 de novembro de 2018, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia pedidos de parecer sobre uma proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia); o Regulamento (UE) n.º 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); o Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados); o Regulamento (UE) n.º 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco; o Regulamento (UE) n.º 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social; o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros; o Regulamento (UE) 2015/760 relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo; o Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento; o Regulamento (UE) 2017/1129 relativo ao prospeto a publicar em caso de oferta de valores mobiliários ao público ou da sua admissão à negociação num mercado regulamentado; e a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ⁽¹⁾ (a seguir «proposta alterada»).

Em 23 de novembro de 2017, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu consultaram o BCE sobre a proposta legislativa original de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) ⁽²⁾ e receberam o parecer adotado pelo BCE em 11 de abril de 2018 ⁽³⁾. A proposta alterada contém novos elementos relativamente aos quais o Parlamento Europeu voltou a consultar o BCE.

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que o regulamento proposto contém disposições relativas à contribuição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) para a boa condução das políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro, tal como referido no artigo 127.º, n.º 5, do Tratado, e às atribuições específicas conferidas ao BCE no que diz respeito à supervisão prudencial das instituições de crédito de acordo com o artigo 127.º, n.º 6, do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no primeiro período do artigo 17.º-5 do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Observações genéricas

- 1.1. A proposta alterada visa reforçar o mandato da Autoridade Bancária Europeia (EBA) na prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo de modo a reforçar a confiança na União Bancária e na União dos Mercados de Capitais. O BCE apoia inteiramente este objetivo. A proposta alterada contribuirá para uma melhor identificação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo ao nível da União, e para reforçar e harmonizar as práticas de supervisão em toda a União.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Parecer CON/2018/19 do Banco Central Europeu, de 11 de abril de 2018, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) e os atos jurídicos conexos (JO C 255 de 20.7.2018, p. 2). Todos os pareceres do BCE estão publicados no sítio Web do BCE em www.ecb.europa.eu

- 1.2. A tarefa de supervisão das instituições de crédito em relação à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo (supervisão em matéria de antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo) não foi conferida ao BCE. Contudo, é importante considerar os resultados dessa supervisão no desempenho das atribuições do BCE relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito ao abrigo do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado e do Regulamento (UE) n.º 1024/2013⁽⁴⁾. Em especial, o risco da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo é importante para as decisões de supervisão prudencial do BCE relativas à aquisição de participações qualificadas em entidades supervisionadas (nomeadamente no que diz respeito ao processo de concessão de autorizações às instituições de crédito) e à avaliação da adequação e idoneidade dos gestores existentes ou potenciais das entidades supervisionadas, bem como à supervisão diária no contexto do processo de revisão e avaliação pela supervisão. As infrações graves dos requisitos em matéria de antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo podem afetar a reputação de uma instituição de crédito e conduzir a sanções administrativas ou penais importantes aplicadas às entidades supervisionadas ou ao respetivo pessoal e podem, portanto, constituir um risco para a viabilidade das entidades supervisionadas. Em determinados casos, as infrações graves dos requisitos em matéria de antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo podem desencadear diretamente a necessidade de retirar a autorização concedida a uma instituição de crédito. É, por conseguinte, da maior importância que o BCE e outros supervisores prudenciais recebam dos supervisores em matéria de antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo informação atempada e fiável sobre os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e sobre as violações dos requisitos em matéria de antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo pelas entidades supervisionadas.
- 1.3. O quadro jurídico da União relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo foi atualizado nos últimos anos por diversos atos legislativos⁽⁵⁾ sobre os quais o BCE emitiu o seu parecer. O BCE apoia firmemente um regime da União que garanta que os Estados-Membros e as instituições estabelecidas na União disponham de meios eficazes para a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, em particular contra qualquer utilização abusiva do sistema financeiro por «branqueadores» de capital e financiadores do terrorismo, assim como pelos seus cúmplices⁽⁶⁾.
- 1.4. Uma vez que já se manifestou no Parecer CON/2018/19 sobre a proposta legislativa original, o BCE abordará apenas os novos elementos contidos na proposta alterada.

2. Observações específicas

2.1. Informação a recolher pela EBA

- 2.1.1. Nos termos da proposta alterada, cabe à EBA a tarefa de recolher informações junto das autoridades competentes sobre as deficiências identificadas nos processos e procedimentos, nos mecanismos de governo, nas avaliações da adequação e idoneidade, nos modelos empresariais e nas atividades dos operadores do setor financeiro destinados a prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, bem como sobre as medidas tomadas pelas autoridades competentes⁽⁷⁾. A informação precisa que é necessário comunicar à EBA não é clara. Por exemplo, não é claro o que se deve entender por uma deficiência num modelo empresarial a fim de prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Além disso, a proposta alterada não contém qualquer caracterização das deficiências a reportar, o que implica que devam ser reportadas mesmo as mais pequenas deficiências. Sugere-se que o regulamento deve: a) clarificar que este novo requisito de reporte abrange todas as deficiências significativas que aumentam o risco de que o sistema financeiro possa ser utilizado para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo; e b) exigir que a EBA elabore orientações dirigidas às autoridades competentes sobre o que se entende por deficiências significativas. O regulamento deve ainda especificar quaisquer elementos adicionais que possam ser necessários para o funcionamento eficaz do procedimento de intercâmbio de informações. Além disso, os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo pertinentes para o novo papel da EBA podem ser identificados noutros procedimentos de supervisão não enumerados na proposta alterada, como na concessão de autorizações ou na avaliação da aquisição de participações qualificadas de operadores do mercado financeiro. Sugere-se que a informação recolhida pela EBA seja alargada de forma a incluir este tipo de informações.

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

⁽⁵⁾ Ver Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO L 156 de 19.6.2018, p. 43); Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73); Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1781/2006 (JO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

⁽⁶⁾ Ver o Parecer CON/2013/32 do Banco Central Europeu.

⁽⁷⁾ Ver o novo artigo proposto 9.º-A, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

- 2.1.2. A proposta alterada deve ainda clarificar que o reporte à EBA e a subsequente divulgação de informações pela EBA não substitui o intercâmbio de informações direto entre as autoridades competentes. A introdução da EBA como intermediário em todos os intercâmbios de informações criaria uma grande pressão sobre os recursos da EBA, sem se traduzir necessariamente numa maior eficácia desse intercâmbio.
- 2.1.3. Sempre que sejam compartilhadas informações ou documentos sobre deficiências significativas entre diversas autoridades competentes, deveria evitar-se o reporte múltiplo da mesma deficiência significativa por todas as autoridades competentes. A proposta alterada deve, portanto, estipular que só deve reportar à EBA a autoridade competente que originalmente recolheu a informação ou apresentou o documento.
- 2.1.4. Para limitar o encargo adicional imposto às autoridades competentes pelo novo reporte à EBA, as autoridades competentes só devem ser obrigadas a reportar a informação que não tenham compartilhado com a EBA através de outros canais. Por exemplo, sempre que a EBA participa em colégios de supervisores e recebe informação sobre uma deficiência significativa pertinente através desses colégios, as autoridades competentes não deveriam estar obrigadas a reportá-la novamente à EBA. A EBA deve, assim, tanto quanto possível, utilizar os canais de informação já existentes. Neste contexto, o acordo sobre as modalidades práticas para a troca de informações a celebrar até 10 de janeiro de 2019, nos termos do artigo 57.º-A, n.º 2, da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁸⁾, entre o BCE e os supervisores em matéria de antibrandeamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo de todos os Estados-Membros, constituirá um canal importante de intercâmbio de informações sobre infrações importantes em matéria de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e sobre requisitos prudenciais. Deverá ser concedido à EBA acesso direto à informação partilhada ao abrigo deste acordo. O acesso direto seria a forma mais eficaz de garantir a partilha atempada com a EBA da informação pertinente. Tal permitiria à EBA receber informação sem mais atrasos, eliminando-se ao mesmo tempo a necessidade de as autoridades competentes que são partes no acordo reportarem a mesma informação à EBA.
- 2.1.5. Em relação às situações em que serão necessários relatórios específicos dirigidos à EBA, sugere-se que esta também elabore orientações que incluam modelos para facilitar o reporte.
- 2.1.6. Não é claro o que a EBA deverá coordenar com as Unidades de Informação Financeira nos termos da última frase do novo artigo proposto 9.º-A, n.º 1, alínea a), relativamente à prestação de informação à EBA. Também não é claro se e de que modo esta coordenação está relacionada com a recolha de informação que é regulada nessa disposição do projeto. A proposta alterada deve ser clarificada a este respeito. Se a coordenação com as Unidades de Informação Financeira se refere à recolha de informação dos supervisores prudenciais, incluindo o BCE, a proposta alterada deve especificar as regras relativas ao acesso das Unidades de Informação Financeira à informação que as autoridades competentes fornecem à EBA. Se a coordenação com as Unidades de Informação Financeira não se refere à recolha de informação pela EBA, a obrigação de coordenação entre a EBA e as Unidades de Informação Financeira deve ser transferida para outra disposição.
- 2.1.7. Com base na experiência prática adquirida com o novo procedimento proposto de recolha e de divulgação acima descrito, parece adequado rever este procedimento no âmbito de relatório periódico elaborado pela Comissão nos termos do artigo 81.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010. Tal revisão verificaria a eficácia do procedimento e avaliaria a eventual necessidade de alterações.
- 2.2. *Promover a convergência dos processos de supervisão e das avaliações dos riscos relativamente às autoridades competentes*
- 2.2.1. Nos termos da proposta alterada, cabe à EBA a promoção da convergência dos processos de supervisão referidos na Diretiva (UE) 2015/849, nomeadamente através da realização de exames periódicos⁽⁹⁾. O BCE considera que estes processos de supervisão apenas dizem respeito aos supervisores em matéria de antibrandeamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo e não aos supervisores prudenciais. Este facto deve ser expressamente clarificado na proposta alterada.
- 2.2.2. Nos termos da proposta alterada, cabe à EBA a tarefa de efetuar regularmente avaliações de risco relativamente às autoridades competentes, visando principalmente, mas não exclusivamente, os supervisores em matéria de antibrandeamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo⁽¹⁰⁾. Não é clara a distinção entre

⁽⁸⁾ Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁽⁹⁾ Ver o novo artigo proposto 9.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Ver o novo artigo proposto 9.º-A, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

as avaliações dos riscos e as revisões periódicas acima referidas. As revisões periódicas e as avaliações dos riscos parecem abranger a identificação e resolução dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo mas, enquanto a disposição que regula as revisões periódicas se refere a todos os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo em geral, a disposição do projeto que regula as avaliações dos riscos refere-se apenas aos «riscos emergentes mais significativos». Assim, as avaliações dos riscos parecem já estar incorporadas nas revisões periódicas. A proposta alterada deve, por conseguinte, ser reformulada para distinguir de forma mais clara as avaliações dos riscos das revisões periódicas. Importa, simultaneamente, clarificar melhor a noção dos «riscos emergentes mais significativos».

2.3. *Promoção da cooperação com as autoridades competentes de países terceiros*

Nos termos da proposta alterada, a EBA teria um papel de liderança na promoção da cooperação entre as autoridades competentes da União e as autoridades competentes de países terceiros nos casos importantes de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo envolvendo países terceiros ⁽¹⁾. O BCE é favorável a qualquer apoio da EBA que ajude as autoridades competentes a interagir de forma mais eficaz com as autoridades competentes de países terceiros. Considera, no entanto, que a coordenação da EBA não deve substituir quaisquer contactos diretos que autoridades competentes possam necessitar de manter com tais autoridades. Sempre que a cooperação direta com essas autoridades funcione bem, não parece ser eficaz adicionar um novo nível de coordenação através da EBA. A introdução da EBA como mais uma autoridade quando existe cooperação direta entre uma autoridade competente e uma autoridade competente de um país terceiro também pode ser problemática do ponto de vista jurídico, se a autoridade competente e a autoridade competente de um país terceiro cooperarem entre si com base num memorando de acordo do qual a EBA não faz parte. A proposta alterada deve, por conseguinte, conceder à EBA o poder, caso necessário, de prestar assistência às autoridades competentes na cooperação com as autoridades competentes de países terceiros. Contudo, não é necessário que a proposta alterada exija que a EBA assuma automaticamente um papel de liderança na promoção dessa cooperação. Além disso, o conceito de «infrações importantes» deve ser mais bem especificado, para que fique claro em que situações deve ser desencadeada a exigência do apoio da EBA. Para o efeito, parece ser necessário especificar os critérios que a EBA ou as autoridades nacionais competentes devem seguir na identificação desses casos. Adicionalmente, devem ser definidos os procedimentos de interação entre a EBA e as autoridades nacionais competentes na identificação, reporte e tratamento destes casos. Sugere-se, portanto, que a EBA emita orientações que especifiquem todos os elementos e processos necessários para o funcionamento eficaz deste procedimento.

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho está disponível, na versão inglesa, no sítio Web do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 7 de dezembro de 2018.

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ver o novo artigo proposto 9.º-A, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.