

EBA/GL/2023/07

27 de novembro de 2023

Orientações que alteram as Orientações EBA/GL/2021/16

relativas às características da abordagem baseada no risco em matéria de supervisão do antibranqueamento de capitais e do combate ao financiamento do terrorismo e às medidas a tomar ao exercer a supervisão baseada no risco, nos termos do artigo 48.º, n.º 10, da Diretiva (UE) 2015/849 (Orientações relativas à supervisão baseada no risco)

1. Obrigações em matéria de cumprimento e de comunicação

Natureza jurídica das presentes orientações

1. O presente documento contém orientações emitidas ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010¹. Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, do referido Regulamento, as autoridades competentes e as instituições financeiras devem desenvolver todos os esforços para dar cumprimento às orientações.
2. As Orientações definem a posição da Autoridade Bancária Europeia (EBA) sobre o que constitui práticas de supervisão adequadas no âmbito do Sistema Europeu de Supervisão Financeira ou sobre o modo como a legislação da União deve ser aplicada num domínio específico. As autoridades competentes, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, às quais as presentes orientações se apliquem devem dar cumprimento às mesmas, incorporando-as nas suas práticas conforme for mais adequado (por exemplo, alterando o seu quadro legal ou os seus processos de supervisão), incluindo nos casos em que as orientações são aplicáveis, em primeira instância, a instituições.

Requisitos de notificação

3. Nos termos do disposto no artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, as autoridades competentes devem notificar a EBA de que dão ou tencionam dar cumprimento às presentes Orientações, ou indicar, caso contrário, as razões para o não cumprimento até 13.05.2024. Na ausência de qualquer notificação até ao referido prazo, a EBA considera que as autoridades competentes em causa não cumprem as orientações. As notificações devem ser efetuadas mediante o envio do modelo disponível no sítio Web da EBA com a referência «EBA/GL/2023/07». As notificações devem ser apresentadas por pessoas devidamente autorizadas para o efeito pelas respetivas autoridades competentes. Qualquer alteração no que respeita à situação de cumprimento deve igualmente ser comunicada à EBA.
4. As notificações serão publicadas no sítio Web da EBA, em conformidade com o disposto no artigo 16.º, n.º 3.

¹ 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).

2. Objeto, âmbito de aplicação e definições

Destinatários

5. As presentes orientações destinam-se às autoridades competentes, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, alínea iii), do Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

3. Implementação

Data de aplicação

6. As presentes orientações são aplicáveis a partir de 30 de dezembro de 2024.

4. Alterações

i. Alterações a «Objeto, âmbito de aplicação e definições»

7. O ponto 5 passa a ter a seguinte redação:

«As presentes Orientações especificam, em conformidade com o artigo 48.º, n.º 10, da Diretiva (UE) 2015/8492 e do artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2023/1113³, as características de uma abordagem baseada no risco em matéria de supervisão do antibranqueamento de capitais e do combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) e as medidas que as autoridades competentes devem tomar ao exercer a supervisão ABC/CFT com base no risco.»

8. O ponto 8 passa a ter a seguinte redação:

«Salvo indicação em contrário, os termos utilizados e definidos na Diretiva (UE) 2015/849 e no Regulamento (UE) 2023/1113 têm o mesmo significado nas presentes orientações. Adicionalmente, para efeitos das presentes orientações, aplicam-se as seguintes definições:»

ii. Alterações à «Orientação 4.1: Implementação do Modelo de SBR»

4.1.3 Objeto de avaliação

9. O ponto 19 passa a ter a seguinte redação:

«Caso uma autoridade competente tenha conhecimento, ou tenha motivos razoáveis para suspeitar, de que o risco associado a uma determinada instituição de crédito ou instituição financeira de um *cluster* difere significativamente do risco associado a outras instituições de crédito ou instituições financeiras desse mesmo *cluster*, a autoridade competente deve retirar essa instituição de crédito ou instituição financeira do *cluster* e avaliá-la individualmente ou no âmbito de um *cluster* diferente de instituições de crédito ou instituições financeiras expostas a um nível semelhante de risco de BC/FT. A retirada de uma instituição de crédito ou instituição financeira de um *cluster* justifica-se, nomeadamente, pelas seguintes circunstâncias:

- a instituição de crédito ou instituição financeira tem como beneficiários efetivos pessoas cuja integridade é duvidosa por motivos relacionados com o BC/FT; ou
- o quadro de controlo interno da instituição de crédito ou instituição financeira ser deficiente, tendo isso impacto na sua notação de risco residual; ou

² 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).

³ Regulamento (UE) 2023/1113 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2015/849 (reformulação) (JO L 150 de 9.6.2023, p. 1).

- a instituição de crédito ou instituição financeira ter introduzido alterações significativas nos seus produtos ou serviços, ou poder ter combinado essas alterações com alterações nos canais de distribuição, na sua base de clientes ou nas diferentes áreas geográficas onde os serviços ou produtos são prestados.

Ao avaliarem estes pontos, as autoridades competentes devem ter em conta as avaliações da adequação efetuadas ao abrigo dos quadros prudenciais, em particular, se aplicável, as avaliações da adequação dos membros do órgão de administração e dos responsáveis pelas funções de controlo interno, incluindo as avaliações efetuadas ao abrigo das orientações conjuntas da ESMA e da EBA relativas à adequação e idoneidade⁴ e das orientações da EBA sobre governo interno⁵.

No caso dos prestadores de serviços de criptoativos, as autoridades competentes devem considerar aplicar as secções 1, 2, 3 e 5 do título II, a secção 6 do título III, as secções 8 e 9 do título IV e o título V das Orientações da EBA sobre governo interno das empresas de investimento⁶ para efeitos do ABC/CFT.⁷»

4.1.4 Cooperação

10. O ponto 22 passa a ter a seguinte redação:

«As autoridades competentes devem considerar o alcance e o objetivo da sua cooperação e intercâmbio de informações com as outras partes interessadas, os quais podem determinar a forma mais eficaz para esta cooperação, uma vez que a mesma abordagem pode não ser adequada em todas as circunstâncias. As autoridades competentes devem, em especial, assegurar uma cooperação efetiva com as autoridades responsáveis pela conduta e pela supervisão prudencial do mesmo objeto de avaliação.»

iii. Alterações à «Orientação 4.2: Fase 1 – Identificação do risco e fatores de mitigação»

4.2.2 Fontes de informação

11. Ao ponto 31, são aditadas as seguintes alíneas:

«k) os resultados das análises de uma ou mais ferramentas analíticas avançadas; ou»

«l) as notificações relativas a omissões repetidas dos prestadores de serviços de pagamento ou dos prestadores de serviços de criptoativos apresentadas às autoridades competentes responsáveis, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, o artigo 12.º, n.º 2, o artigo 17.º, n.º 2,

⁴ Orientações conjuntas da ESMA e da EBA sobre a avaliação da adequação dos membros do órgão de administração e dos titulares de funções essenciais, nos termos da Diretiva 2013/36/UE e da Diretiva 2014/65/UE ([EBA/GL/2021/06](#)).

⁵ Orientações da EBA sobre governo interno ao abrigo da Diretiva 2013/36/UE [EBA/GL/2021/05](#).

⁶ Orientações da EBA sobre governo interno ao abrigo da Diretiva (UE) 2019/2034 [EBA/GL/2021/14](#).

⁷ Tal não prejudica o disposto no artigo 68.º do Regulamento (UE) 2023/1114 (MiCA) no que diz respeito aos mecanismos de governação aplicáveis aos prestadores de serviços de criptoativos.

e o artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2023/1113, na medida em que tais prestadores estejam abrangidos pelo âmbito de supervisão da autoridade competente.»

4.2.5 Fatores de risco de BC/FT a nível setorial

12. O ponto 37 passa a ter a seguinte redação:

«As autoridades competentes devem ter uma boa compreensão dos fatores de risco relevantes para todos os setores que se encontram sob a sua supervisão. A fim de identificar os fatores de risco relevantes nos setores em causa, as autoridades competentes devem definir primeiro os setores sob a sua supervisão. Para fundamentar a sua visão sobre os setores, as autoridades competentes devem classificar as entidades obrigadas de acordo com a lista de instituições constante da definição de instituições de crédito e instituições financeiras prevista no artigo 3.º, n.os 1 e 2 da Diretiva (UE) 2015/849.»

13. O ponto 38 passa a ter a seguinte redação:

«Dependendo da dimensão dos setores e da natureza dos respetivos objetos de avaliação, as autoridades competentes devem considerar a possibilidade de dividir os setores em subsetores. Tal poderá ser necessário quando um setor for constituído por objetos de avaliação muito diversos, pelo facto de uma proporção substancial de objetos de avaliação partilharem características e modelos empresariais semelhantes que os diferenciam do resto do setor. As características semelhantes incluem, entre outros, o tipo de produtos e serviços oferecidos, os canais de distribuição utilizados e o segmento de clientes a quem prestam serviços. Constituem exemplos de subsectores as instituições de envios de fundos, os bancos privados, as sociedades corretoras e os prestadores de serviços de troca de criptoativos (crypto-asset exchanges), que representam, respetivamente, subsectores de instituições de pagamento, de instituições de crédito, de empresas de investimento e de prestadores de serviços de criptoativos. Para obterem esclarecimentos sobre os setores e subsectores e respetivas características específicas, as autoridades competentes devem consultar o Título II das Orientações da EBA relativas aos fatores de risco ABC/CFT.»

4.2.6 Tipo de informação necessária para a identificação dos fatores de risco

14. Ao ponto 41, é aditada a seguinte alínea l):

«l) quando a utilização de tecnologia, tal como a tecnologia de registo distribuído (distributed ledger technology - DLT) ou as funcionalidades de reforço do anonimato, seja essencial para o modelo de negócio e funcionamento do setor ou subsetor, o impacto desta tecnologia na exposição ao risco de BC/FT do setor ou subsetor em causa.»

15. As alíneas c) e f) do ponto 44 passam a ter a seguinte redação:

«c) a natureza e a complexidade dos produtos e serviços fornecidos e o tipo de transações executadas;»

«f) a área geográfica das atividades de negócio, em especial quando envolvem países terceiros de risco elevado⁸, incluindo, se aplicável, os países de origem ou de estabelecimento de uma parte significativa dos clientes do objeto de avaliação e os vínculos geográficos dos seus acionistas qualificados ou beneficiários efetivos;»

16. No ponto 45, alínea a), é inserida uma subalínea com a seguinte redação:

«v) obtidas a partir de ferramentas e plataformas analíticas avançadas (*advanced analytics*) em que os serviços do objeto de avaliação são prestados utilizando tecnologia DLT ou tecnologia de cadeia de blocos (*blockchain*).»

iv. Alterações à «Orientação 4.3: Fase 2 – Avaliação do risco»

4.3.3 Avaliações do risco a nível individual

17. O ponto 59, alínea a), passa a ter a seguinte redação:

«a) a criação e implementação dos sistemas e controlos de ABC/CFT e dos controlos enumerados no artigo 8.º, n.º 4, e no artigo 19.º-A da Diretiva (UE) 2015/849. Estes controlos devem ser suficientemente abrangentes e proporcionais aos riscos de BC/FT;»

v. Alterações à «Orientação 4.4: Fase 3 – Supervisão»

4.4.2 Estratégia de supervisão

18. O ponto 78, alínea e), passa a ter a seguinte redação:

«e) determinar os recursos de supervisão necessários à execução da estratégia de supervisão e garantir que dispõem de recursos suficientes. Ao determinarem os recursos necessários, as autoridades competentes devem também ter em conta os recursos tecnológicos de que necessitam para desempenhar as suas funções de forma eficaz, em especial quando a tecnologia é essencial para o funcionamento de setores específicos;»

4.4.4 Instrumentos de supervisão

19. O ponto 94 passa a ter a seguinte redação:

⁸ Orientações da EBA relativas ao dever de diligência quanto à clientela e aos fatores que as instituições de crédito e as instituições financeiras devem ter em conta ao avaliar o risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo associado às relações de negócio individuais e às transações ocasionais («Orientações relativas aos fatores de risco de BC/FT»), nos termos do artigo 17.º e do artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849 (EBA/GL/2021/02).

«Em certos casos, as autoridades competentes devem ponderar a eventualidade de a combinação de dois ou mais instrumentos ser mais eficaz. Incluem-se aqui as situações em que a autoridade competente está preocupada com a exatidão das informações recebidas por via de análises remotas ou no âmbito de declarações ABC/CFT. Nestas circunstâncias, poderá ser necessário que as autoridades competentes verifiquem essas informações através de uma inspeção no local, geralmente composta por uma amostragem das transações e dos ficheiros de clientes, além de entrevistas com o pessoal-chave e os membros do órgão de administração. Quando necessário, as autoridades competentes devem poder efetuar inspeções extraordinárias que não se encontrem previstas na sua estratégia e plano de supervisão. A necessidade de tais inspeções pode ser desencadeada por um acontecimento específico passível de expor o setor/subsetor ou o objeto de avaliação a um risco acrescido de BC/FT ou por alterações significativas na exposição ao risco de BC/FT do setor/subsetor ou objeto de avaliação, ou ocorrer em resultado da descoberta de determinadas informações pela autoridade competente, incluindo através de relatórios de denúncia, da generalização de alegações públicas de irregularidades, de informações de outras autoridades públicas nacionais ou internacionais, do aparecimento de uma nova tipologia de BC/FT ou de resultados de supervisão relacionados com sistemas e controlos de ABC/CFT ou a existência de um quadro de controlo interno mais abrangente. Nos casos em que a autoridade competente considere que se justifica uma inspeção extraordinária, deverá determinar o âmbito da inspeção, a sua incidência, se incluirá elementos no local e se será necessário envolver e cooperar com outras autoridades de supervisão.»

4.4.5 Práticas de supervisão e manual de supervisão

20. O ponto 101, alínea c), subalínea i), passa a ter a seguinte redação:

«i) a adequação das políticas e procedimentos relevantes e a associação destes à avaliação de riscos ao nível da atividade e ainda se essas políticas e procedimentos são revistos e, se necessário, atualizados sempre que a avaliação de riscos ao nível da atividade se altere;»

4.4.8 Seguimento da supervisão

21. O ponto 117 passa a ter a seguinte redação:

«Caso suspeitem de que a não implementação de sistemas e controlos eficazes pode ser deliberada, as autoridades competentes devem considerar a adoção de medidas de seguimento mais robustas, que garantam a cessação imediata desse comportamento por parte do objeto de avaliação. Em tais circunstâncias, as autoridades competentes deverão cooperar e trocar informações com as autoridades de supervisão prudencial sobre as deficiências apresentadas pelo objeto de avaliação e, se necessário, coordenar as suas ações com essas autoridades.»

4.4.9 Feedback ao setor

22. Ao ponto 125, é aditada a seguinte alínea f):

«f) preocupações sobre a qualidade e a utilidade das comunicações de transações suspeitas.»

23. No ponto 126, as alíneas a) e b) passam a ter a seguinte redação:

«a) facilitam e apoiam a implementação, pelos objetos de avaliação, de uma abordagem baseada no risco eficaz, nomeadamente através da publicação das melhores práticas identificadas no setor;»

«b) não promovem nem validam, direta ou indiretamente, práticas de de-risking injustificadas relativamente a categorias inteiras de clientes, em conformidade com as Orientações da EBA sobre políticas e controlos para a gestão eficaz dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (BC/FT) aquando da concessão de acesso a serviços financeiros ao abrigo da Diretiva (UE) 2015/849 e com as Orientações da EBA relativas aos fatores de risco de BC/FT e, em especial, as orientações 4.9., 4.10. e 4.11.⁹»

24. Ao ponto 126, é aditada a seguinte alínea c):

«c) se várias autoridades competentes forem responsáveis pela supervisão em matéria de ABC/CFT dos objetos de avaliação no mesmo setor no Estado-Membro, essas autoridades competentes devem coordenar as suas ações e considerar a emissão de orientações conjuntas para definir expectativas coerentes. As autoridades competentes devem considerar se outras autoridades podem ser responsáveis pela emissão de orientações sobre questões conexas e, em caso afirmativo, coordenar-se com essas autoridades, conforme adequado.»

25. O ponto 127 passa a ter a seguinte redação:

«As autoridades competentes devem ponderar a possibilidade de envolverem os objetos de avaliação e outros interessados relevantes na elaboração das suas orientações de supervisão, devendo ainda determinar a forma mais eficaz de efetuarem essa abordagem. O envolvimento pode incluir, entre outras coisas, um processo de consulta pública, o diálogo com o setor, em especial quando um setor é novo para a regulamentação ou supervisão, o diálogo com associações comerciais, unidades de informação financeira, serviços de aplicação da lei, outras autoridades competentes ou agências governamentais, ou a participação em fóruns consultivos. As autoridades competentes devem assegurar-se de que o processo incluirá uma

⁹ Orientações da EBA relativas ao dever de diligência quanto à clientela e aos fatores que as instituições de crédito e as instituições financeiras devem ter em conta ao avaliar o risco de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo associado às relações de negócio individuais e às transações ocasionais («Orientações relativas aos fatores de risco de BC/FT»), nos termos do artigo 17.º e do artigo 18.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849 (EBA/GL/2021/02).

proporção suficiente de partes interessadas afetadas pelas orientações e de que as partes interessadas terão tempo suficiente para partilharem os seus pontos de vista.»

26. O ponto 128 passa a ter a seguinte redação:

«As autoridades competentes devem avaliar periodicamente a adequação das orientações vigentes que tenham emitido ao setor, em especial quando se trata de um setor novo em termos de regulamentação ou supervisão. Essa avaliação deve ser efetuada regularmente ou numa base extraordinária e pode ser desencadeada por determinados acontecimentos, incluindo alterações na legislação nacional ou europeia ou alterações à avaliação de risco nacional ou supranacional, ou basear-se nas reações do setor. Sempre que as autoridades competentes determinem que as orientações existentes deixaram de estar atualizadas ou de ser pertinentes, devem, sem demora, comunicar ao setor as alterações necessárias.»

4.4.10 Formação do pessoal da autoridade competente

27. O ponto 133 passa a ter a seguinte redação:

«As autoridades competentes devem desenvolver um programa de formação, o qual deverá ser ajustado às necessidades de diferentes funções dentro daquela autoridade, tendo em conta as características dos setores sob a sua supervisão, as suas responsabilidades profissionais, a antiguidade e a experiência do pessoal. As autoridades competentes devem manter atualizado este programa de formação e revê-lo regularmente, a fim de garantir que continua a ser pertinente.

As autoridades competentes devem assegurar-se de que a formação ministrada é suficientemente abrangente para que o pessoal relevante disponha dos conhecimentos técnicos adequados para a supervisão dos objetos de avaliação. Se necessário, as autoridades competentes devem contratar um prestador de serviços de formação externo.

As autoridades competentes devem monitorizar o nível de formação concluído por cada membro do pessoal ou por equipas inteiras, consoante o caso.»

28. É inserido um novo ponto 133-A, com a seguinte redação:

«133-A. Caso as autoridades competentes recorram a serviços de terceiros para executar (em parte) o seu plano de supervisão, ou uma função de supervisão específica, tal como referido na secção 4.4.7, ou delegarem funções de supervisão noutras autoridades de supervisão, as autoridades competentes devem também considerar a possibilidade de incluir essas entidades externas no seu programa de formação.»

29. As alíneas c) e d) do ponto 134 passam a ter a seguinte redação:

«c) avaliar a adequação, a proporcionalidade e a eficácia das políticas e procedimentos de ABC/CFT dos objetos de avaliação, incluindo quaisquer softwares ou outras ferramentas tecnológicas, bem como a sua estrutura de governação e controlos internos mais abrangentes, à luz da avaliação do risco efetuada pelos próprios objetos de avaliação e seus modelos de negócio;»

«d) compreender diferentes produtos, serviços e instrumentos financeiros, bem como os riscos a que estão expostos, incluindo os associados às tecnologias subjacentes utilizadas no fornecimento de tais produtos, serviços e instrumentos;»

30. Ao ponto 134, é aditada a seguinte alínea g):

«g) compreender a tecnologia subjacente aos modelos de negócio, operações e controlos dos objetos de avaliação, a fim de poder avaliar os riscos e os controlos e permitir a implementação adequada de instrumentos de supervisão (baseados na tecnologia).»

31. O ponto 135 passa a ter a seguinte redação:

«A formação deve ser adaptada às responsabilidades em matéria de ABC/CFT dos colaboradores relevantes, e dos quadros de topo, e pode incluir sessões de formação e conferências internas e externas, cursos de *e-learning*, boletins informativos, debates sobre casos de estudos, recrutamento, feedback sobre as tarefas concluídas e outras formas de «aprendizagem pela prática». Sempre que necessário e adequado, as autoridades competentes devem também considerar a possibilidade de colmatar as lacunas de conhecimento existentes através de contratações estratégicas ou recorrer ao apoio de especialistas internos, tais como especialistas em TI.»

32. É inserido um novo ponto 135-A, com a seguinte redação:

«135-A. Quando várias autoridades competentes forem responsáveis pela supervisão em matéria de ABC/CFT no mesmo setor no Estado-Membro, as mesmas devem ponderar a possibilidade de ministrar formações conjuntas, a fim de alcançar um entendimento comum do quadro aplicável e da forma como este deve ser aplicado, bem como uma abordagem de supervisão coerente. As autoridades competentes podem também beneficiar da partilha de conhecimentos com outras autoridades competentes e outras autoridades nacionais e estrangeiras relevantes, tais como as autoridades de supervisão prudencial, a UIF, os organismos relevantes da UE e as autoridades de supervisão de países terceiros em matéria de ABC/CFT.»

vi. Alterações à «Orientação 4.5: Fase 4 – Monitorização e atualização do Modelo de SBR»

4.5.2 Revisão do modelo de supervisão de ABC/CFT baseada no risco

33. No ponto 148, a alínea a) passa a ter a seguinte redação:

«a) a experiência profissional e técnica;»