

PORTUGAL

AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS

BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS,
FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E
FINANCIAMENTO DA PROLIFERAÇÃO

SÍNTESE

Portugal realizou a sua primeira avaliação nacional dos riscos (ANR) de branqueamento de capitais (BC)¹ e de financiamento do terrorismo (FT)² em 2015³. Nesse exercício previa-se já que, em cada três a cinco anos, se viesse a atualizar e melhorar a identificação e compreensão dos riscos que atingem o país.

Assim, foi decidido, em 2018, após a quarta avaliação de Portugal pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI), efetuar uma revisão da ANR de 2015, para identificar, alguns anos passados, quais os setores que apresentam riscos potenciais mais elevados e quais os que, porventura, possam apresentar um risco mais baixo, de modo a que seja possível dar uma resposta adequada para atenuar ou, eventualmente, eliminar tais riscos. Foi ainda decidido alargar a ANR aos riscos de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (FP)⁴, de modo a cobrir todas as vertentes atualmente objeto de Recomendações do GAFI.

O exercício, abrangendo todos os setores de atividade em que existem obrigações de prevenção de BC/FT/FP, foi promovido pela Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (Comissão), tendo sido criado um Grupo de Trabalho para o efeito,⁵ que reuniu regularmente em plenário e teve o importante apoio do Secretariado Técnico Permanente da Comissão (STP). O processo de elaboração da ANR foi desencadeado a nível governamental e envolveu todas as entidades do setor público com competências de supervisão ou de fiscalização do cumprimento das obrigações anti branqueamento (ABC), contra o financiamento do terrorismo (CFT) e da proliferação (CFP), bem como de combate a estas atividades e ainda associações do setor privado, demonstrando o continuado empenhamento de Portugal na prevenção e no combate ao BC/FT/FP. A ANR contou com a participação de 198 entidades, sendo 49 do setor financeiro e 149 do setor não financeiro, sendo o número de entidades obrigadas superior a 236.000.

O presente documento, que utiliza como referência, no essencial, dados de 2015 a 2018, responde à necessidade de identificação, avaliação e compreensão dos riscos de BC/FT/FP existentes em Portugal, tal como resulta da Recomendação 1 do GAFI. O trabalho desenvolvido permite a atualização das medidas a tomar e das respetivas prioridades, com a correspondente tomada de decisões que garantam o integral cumprimento das Recomendações e assegurem a melhoria da eficácia do sistema português ABC/CFT/CFP.

Apresenta também uma descrição das ameaças e das vulnerabilidades identificadas, avalia a capacidade nacional para as combater, faz uma avaliação dos riscos resultantes e indica algumas ações que devem ser levadas a cabo para reforçar o sistema português ABC/CFT/CFP.

¹ O BC é um processo que visa ocultar a proveniência dos produtos da atividade criminosa (vantagens), de modo a permitir a sua utilização como se tivessem origem em fonte legítima.

O crime de branqueamento encontra-se previsto no artigo 368.º-A do Código Penal, alterado em conformidade com a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

Esta alteração insere-se numa evolução no quadro legal de prevenção e combate ao BC, desde a aprovação do Relatório da ANR de 2015.

² O FT consiste no fornecimento ou na recolha de fundos, com a intenção de serem utilizados para a prática de atos terroristas, ou para a preparação desses atos, incluindo também a manutenção dos seus autores. Do ponto de vista do combate ao financiamento do terrorismo, uma das maiores dificuldades reside no facto de, frequentemente, os montantes envolvidos serem relativamente baixos ou mesmo de origem lícita, tornando mais difícil a deteção da prática desses atos.

A Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, tem como objeto a previsão e a punição dos atos praticados por grupos ou organizações terroristas, bem como o FT.

³ http://www.portalbcft.pt/sites/default/files/anexos/sintese_da_avaliacao_nacional_de_riscos_de_bc-ft.pdf

⁴ O FP consiste na disponibilização de fundos para o desenvolvimento, o transporte, o armazenamento e a exportação de armas de destruição em massa (nucleares, químicas ou biológicas) e materiais relacionados (incluindo conhecimentos, tecnologias e bens de uso duplo usados para fins não legítimos).

A Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto (doravante, Lei n.º 97/2017) permite a implementação imediata e integral de qualquer medida restritiva aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, passada ou futura, relacionada com o FP, não requerendo da parte das autoridades nacionais a aprovação de qualquer diploma complementar ou regulamento interno.

⁵ <http://www.portalbcft.pt/pt-pt/content/grupos-de-trabalho>

SUMÁRIO EXECUTIVO

As Recomendações do GAFI consagram a necessidade de uma abordagem baseada no risco na prevenção e combate ao BC/FT/FP. A presente ANR satisfaz a necessidade de identificação, avaliação e compreensão dos riscos de BC/FT/FP existentes em Portugal, tal como resulta da Recomendação 1.

A ANR, realizada segundo metodologia e instrumentos construídos a partir das “Orientações para a ANR” publicadas pelo GAFI e de outros elementos disponíveis, foi promovida por um Grupo de Trabalho constituído no seio da Comissão e contou com a colaboração de todas as entidades nela representadas. No setor privado, foram consultadas associações representativas do setor financeiro e associações que representam entidades do setor não financeiro sujeitas a obrigações de prevenção do BC/FT/FP.

Após uma introdução sobre a estrutura institucional de prevenção e combate ao BC/FT/FP, a sua finalidade e metodologia, a ANR contém uma exposição de elementos de enquadramento⁶, procede à identificação de ameaças e de vulnerabilidades e à respetiva análise, examina a capacidade nacional na prevenção e combate ao BC/FT/FP, concluindo com uma avaliação do risco, a definição de linhas estratégicas e de prioridades e medidas a tomar. Diversos anexos contêm as avaliações de risco nos diferentes setores sujeitos a medidas de prevenção do BC/FT/FP.

No que se refere a ameaças de BC, foi considerada a criminalidade existente em Portugal, suscetível de gerar produtos passíveis de ser branqueados, tendo sido detetado um nível alto de ameaça nos crimes tributários (se bem que estes possam «ocultar» alguns outros crimes subjacentes), no tráfico de estupefacientes e na corrupção. Num segundo patamar, a nível médio-alto, encontram-se o peculato, a criminalidade cometida com recurso à tecnologia informática, a burla e a contrafação. Analisaram-se diversas tipologias e métodos de BC, entre outros, o transporte físico de numerário, a ocultação do beneficiário efetivo, a intervenção de Pessoas Politicamente Expostas (PPE), a utilização de ativos virtuais e o financiamento colaborativo. Quanto à ameaça de FT, a conclusão é a de que o seu nível é maioritariamente médio-baixo, não devendo, todavia, ser menosprezada. Em relação ao FP, a conclusão é a de que o nível de ameaça deve ser considerado baixo.

A ANR identificou também as vulnerabilidades, conjugando as vulnerabilidades intrínsecas com a qualidade dos controlos em presença, de modo a determinar o grau de vulnerabilidade residual. A utilização de numerário, nomeadamente na medida em que permite a deslocação física de valor, a transnacionalidade das operações e o desconhecimento do beneficiário efetivo continuam a representar um fator de preocupação no setor financeiro. No setor não financeiro, a utilização do numerário, apesar das medidas legislativas que restringiram substancialmente a sua utilização, nomeadamente em pagamentos, mantém-se como uma vulnerabilidade importante. Além disso, o anonimato do cliente, o desconhecimento do beneficiário efetivo e a contratação sem a presença física do cliente constituem vulnerabilidades significativas.

Foi também analisada a capacidade nacional na prevenção e combate ao BC/FT/FP. Neste âmbito, foram analisados 22 atributos relevantes para um sistema ABC/CFT/CFP robusto e coerente. Assim, embora a generalidade dos atributos seja avaliada de forma positiva, há manifestamente margem para melhoria em alguns deles. É o caso, entre outros, do quadro normativo da privação e administração de bens e das penas aplicáveis a pessoas coletivas, das comunicações de operações suspeitas (COS) provenientes do setor não financeiro e da capacidade da Unidade de Informação Financeira (UIF), da formação para investigação dos fenómenos criminais no ciberespaço e em ambiente digital e da cooperação interna.

⁶ Os elementos de enquadramento e de contexto resultam de dados públicos sobre geografia e população, sistema político, economia e sistemas jurídico e judicial, cuja publicação se entendeu não ser pertinente no contexto da divulgação de uma síntese pública da ANR.

Finalmente, em termos de análise de risco, foram identificados os **riscos** mais elevados de BC/FT/FP, quer por setor, quer geográficos, tendo-se concluído, face à capacidade nacional de resposta, que Portugal está sujeito a um **risco médio-baixo** de BC e de FT e **baixo** de FP.

A ANR permite também responder às exigências internacionais e identificar linhas estratégicas orientadoras das políticas. Além disso, apresenta ainda as prioridades e medidas gerais e setoriais, indispensáveis para o reforço do sistema ABC/CFT/CFP na sua globalidade.

No que se refere a linhas estratégicas orientadoras, a ANR sublinha a necessidade de suprir a falta, insuficiência, incompletude, pouca abrangência e/ou reduzida fiabilidade dos dados estatísticos em matéria de BC/FT/FP, de reforçar uma cultura de troca de informação interinstitucional, de elevar a qualidade da abordagem baseada no risco, de aumentar a eficácia da investigação e da perseguição criminal e de aprofundar a cooperação com o setor privado.

Quanto a alterações legislativas globais, importa considerar, nomeadamente, a introdução da contrafação como crime subjacente ao crime de branqueamento e a necessidade de melhorar o quadro normativo respeitante à apreensão, administração e perda de bens. Em termos setoriais, há que ter em atenção que se mantêm insuficiências já anteriormente identificadas, algumas das quais se adensam neste novo período de análise – exercício dos poderes de fiscalização, elaboração e disseminação de Regulamentos e de Orientações. Assim sendo, a superação destas insuficiências implica necessariamente a consideração da prevenção e combate ao BC/FT/FP como uma prioridade da atuação de autoridades supervisoras e fiscalizadoras. Essa prioridade deve ser refletida nos planos anuais de atividades ou nos planos estratégicos dessas autoridades e a sua concretização deve ser explicitada nos respetivos relatórios anuais. Além disso, há que referir, na generalidade, a necessidade de reforço dos requisitos de idoneidade para o acesso e o exercício de funções em determinadas entidades obrigadas, bem como de ações de qualificação, quer de supervisores e fiscalizadores, quer dos colaboradores daquelas entidades, designadamente com vista à melhoria de uma abordagem baseada no risco

Finalmente, a ANR, para preencher a sua função de orientação de políticas, deve estar permanentemente atualizada. Assim, não sendo ainda viável um mecanismo de atualização automática, dever-se-á procurar efetuar uma atualização substancial, pelo menos de 3 em 3 anos, ou, em circunstâncias excecionais, sempre que tal se justificar.

I – INTRODUÇÃO

Estrutura Institucional de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais, ao Financiamento do Terrorismo e ao Financiamento da Proliferação

Portugal dispõe de uma estrutura de coordenação das políticas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – a Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, criada na dependência do Ministério das Finanças.

A Comissão, que é presidida por um Secretário de Estado designado pelo Ministro das Finanças⁷, tem por missão acompanhar e coordenar a identificação, análise e avaliação dos riscos de BC, FT e FP a que Portugal está ou venha a estar exposto, bem como contribuir para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

A Comissão tem um Comité Executivo⁸ e um Secretariado Técnico Permanente (STP).

A Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (doravante, Lei n.º 83/2017), que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, atribui à Comissão um conjunto alargado de atribuições, previsto nos artigos 8.º, 9.º, 116.º, 120.º, 124.º, 131.º e 145.º, o qual se estende ao FP (n.º 6 do artigo 123.º).

No domínio da divulgação das medidas ABC/CFT/CFP, de modo a aumentar a consciência dos riscos, o conhecimento de métodos e tendências e das obrigações de prevenção em vigor, a Comissão criou e mantém permanentemente atualizado um portal na Internet⁹.

Portugal possui, ainda, um elenco alargado de autoridades com atribuições no domínio da prevenção e combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e financiamento da proliferação¹⁰.

Entre estas autoridades encontram-se as que têm por missão supervisionar ou fiscalizar o cumprimento das obrigações de prevenção do BC/FT/FP por parte das entidades obrigadas.

Assim, no setor Financeiro, o BdP é a autoridade setorial competente para o exercício da supervisão em matéria de prevenção do BC/FT/FP de cinco grupos institucionais, a saber: (i) Instituições de crédito (IC); (ii) Instituições especializadas em crédito (IEC); (iii) Instituições de pagamento e instituições de moeda

⁷ Compõem a Comissão representantes das seguintes entidades: Ministério das Finanças; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério da Administração Interna; Ministério da Justiça; Ministério da Economia; Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social; Procuradoria-Geral da República; Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; Polícia Judiciária; Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Serviço de Informações de Segurança do Sistema de Informações da República Portuguesa; Banco de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; Instituto de Registos e Notariado, I. P.; Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.; Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I. P.; Autoridade Tributária e Aduaneira; Ordem dos Advogados; Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; Ordem dos Contabilistas Certificados; Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução; Coordenador da delegação portuguesa ao GAFI.

⁸ O Comité Executivo integra o Coordenador da delegação portuguesa ao GAFI, que preside, e um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério das Finanças; Ministério da Justiça; Procuradoria-Geral da República; Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; Unidade de Informação Financeira; Banco de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; Ordens profissionais referidas na nota anterior.

⁹ www.portalbcft.pt

¹⁰ As autoridades judiciais e policiais, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e a UIF;

As autoridades do setor financeiro (autoridades de supervisão): a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), o Banco de Portugal (BdP), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

As autoridades competentes do setor não financeiro: o Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I. P. (SRIJ), a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS), o IMPIC, I. P. (IMPIC), a CMVM [quanto aos auditores sobre os quais a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) possui igualmente atribuições], a Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), a Ordem dos Advogados (OA), a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), o membro do Governo responsável pela área da Justiça, coadjuvado pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN) e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

eletrónica (IP/IME); (iv) Agências de câmbios (AC) e; (v) Outras instituições (OI): CTT – Correios de Portugal, S.A., Sociedades de Investimento, Instituição Financeira de Desenvolvimento e Sociedades de Desenvolvimento Regional. A CMVM exerce supervisão BC/FT relativamente a dois grupos institucionais: (i) Entidades gestoras de Organismos de Investimento Coletivo (OIC) e de outros ativos e (ii) Entidades prestadoras de serviços de investimento. A ASF exerce supervisão BC/FT relativamente a três grupos institucionais: (i) sociedades gestoras de fundos de pensões, (ii) empresas de seguros com atividade no ramo Vida e (iii) mediadores de seguros com atividade no ramo Vida. A IGF é a autoridade setorial competente relativamente à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E (IGCP).

No setor não financeiro, o SRIJ é a autoridade setorial competente para o exercício da fiscalização em matéria de prevenção do BC/FT/FP dos (i) concessionários de exploração de jogo em casinos e concessionários de exploração de salas de jogo do bingo e (ii) entidades abrangidas pelo Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO). A IGMTSSS fiscaliza os jogos explorados pelo Departamento de Jogos Sociais da SCML: (i) Lotaria Clássica; (ii) Lotaria Instantânea; (iii) Totoloto; (iv) Euromilhões; (v) Totosorteio – M1LHÃO; (vi) Lotaria Popular; (vii) Totobola e (viii) Apostas Desportivas à Cota de Base Territorial — Placard. O IMPIC exerce fiscalização BC/FT relativamente às atividades imobiliárias: (i) mediação imobiliária; (ii) compra, venda, compra para revenda ou permuta de imóveis; (iii) arrendamento; e (iv) promoção imobiliária. A CMVM (quanto aos auditores sobre os quais a OROC possui igualmente atribuições). A OCC é autoridade setorial relativamente aos contabilistas certificados, em sociedade ou em prática individual. Por seu turno, os advogados, quando intervenham ou assistam, por conta de um cliente ou noutras circunstâncias, em determinado tipo de operações elencadas na lei, que não esgotam os atos que estes profissionais jurídicos podem legalmente exercer, estão sujeitos ao regime legal de prevenção e combate do BC, cabendo a fiscalização à OA. O mesmo acontece com os solicitadores, sendo, neste caso, a fiscalização da OSAE. O membro do Governo responsável pela área da Justiça, coadjuvado pelo IRN, verifica o cumprimento, pelos notários, dos deveres e obrigações previstos na Lei n.º 83/2017. E, finalmente, a ASAE fiscaliza 7 setores¹¹ e respetivos produtos, serviços e negócios.

Além das entidades obrigadas, supervisionadas ou fiscalizadas pelas autoridades já referidas, importa ainda mencionar as entidades equiparadas a entidades obrigadas. Encontram-se neste caso as entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo nas modalidades de empréstimo e de capital, fiscalizadas pela CMVM, e as entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo nas modalidades de donativo e com recompensa, bem como as organizações sem fins lucrativos, fiscalizadas pela ASAE.

Por último, há que citar as entidades auxiliares na prevenção e combate ao BC/FT - os Conservadores e os Oficiais dos Registos. O IRN é, relativamente a estas entidades, a entidade equiparada a autoridade setorial.

A Avaliação Nacional de Riscos

A Avaliação Nacional de Riscos, de 2019, que revê e atualiza a que foi realizada em 2015, prossegue o processo de identificação, avaliação e análise das ameaças¹², das vulnerabilidades¹³ e dos principais riscos de BC, de FT e de FP. Procura identificar agentes, métodos e meios utilizados para branquear proventos ilícitos, para financiar o terrorismo ou para financiar iniciativas de produção ou

¹¹ Comerciantes que transacionam bens cujo pagamento seja feito em numerário, consultores fiscais, importação e exportação de diamantes, alienação e aquisição de direitos sobre desportistas profissionais, leiloeiras e prestamistas, Prestadores de serviços a sociedades e centros de interesse coletivo sem personalidade jurídica e transporte, guarda, tratamento e distribuição de fundos/valores.

¹² Ameaça refere-se a uma pessoa, grupo de pessoas, objeto ou atividade com potencial para, por exemplo, prejudicar o Estado, a sociedade ou a economia. No contexto BC/FT/FP, o termo inclui agentes do crime, grupos terroristas e quem facilite as suas atividades, sendo o ponto de partida para compreender o risco de BC/FT/FP.

¹³ Vulnerabilidade engloba tudo o que possa ser explorado pela ameaça ou que possa apoiar ou facilitar as suas atividades, sendo a consequência o impacto ou prejuízo que o BC/FT/FP possa provocar.

comercialização de armas de destruição em massa. Nesse sentido, concorre para que o país, as autoridades setoriais e as entidades obrigadas possam alocar os seus recursos por forma a robustecer os sistemas de controlo preventivos e adotar medidas proporcionais para atenuar os respetivos riscos.

Trata-se de um exercício coletivo, abrangente e envolvente do setor privado, centrado numa abordagem baseada no risco e no incentivo à sua aplicação prática pelas diferentes autoridades setoriais e pelas entidades obrigadas. Visa igualmente apurar a capacidade do país para prevenir e lutar contra as ameaças e limitar as vulnerabilidades respeitantes ao BC, ao FT e ao FP. O exercício – abrangendo todos os setores de atividade em que existem obrigações de prevenção de BC/FT/FP, - foi promovido pelo grupo de trabalho (GT) constituído na sequência de deliberação da Comissão de Coordenação. O Plenário do Grupo de Trabalho, liderado pelo Presidente do Comité Executivo da Comissão de Coordenação, contou com a participação de 22 entidades¹⁴, além da colaboração do STP.

Metodologia e Matrizes de Análise

A metodologia utilizada na ANR seguiu as “Orientações do GAFI sobre a Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo”, publicadas em fevereiro de 2013. Aproveitou igualmente outros instrumentos nacionais e internacionais disponíveis. Neste contexto, foram concebidos instrumentos de apoio às diferentes etapas dos trabalhos.

Tais instrumentos visam avaliar o **nível das ameaças**, o **grau de vulnerabilidades intrínsecas**, o **impacto ou dano**, a robustez dos **sistemas de controlo ABC**, o **grau de vulnerabilidade residual** e o **risco setorial e nacional**.

A avaliação do **nível das ameaças e do grau das vulnerabilidades intrínsecas** implica a avaliação de probabilidade e de impacto. É avaliada a **probabilidade** de ocorrência do facto que potencia o BC, sendo considerada **Reduzida**, quando o facto ocorre muito raramente, **Moderada**, quando o facto pode ocorrer ocasionalmente, **Frequente**, quando o facto ocorre muitas vezes, e **Elevada**, quando o facto ocorre repetidamente. E é avaliado o **impacto ou dano** para o setor/subsetor como **Insignificante**, quando os efeitos são desprezíveis, **Tolerável**, quando os danos geram efeitos reduzidos, **Importante**, quando os danos geram efeitos significativos, e **Crítico**, quando os danos geram efeitos de muito difícil atenuação.

A avaliação da robustez dos sistemas de controlo ABC obedece a uma escala com quatro níveis: **Alto**, **Médio-Alto**, **Médio-Baixo** e **Baixo**.

O **grau de vulnerabilidade residual** resulta da conjugação do grau de vulnerabilidade intrínseca com a robustez do sistema de controlo ABC. O **risco setorial e nacional** é calculado em função do grau de vulnerabilidade (residual) e do nível de ameaça.

As ameaças e as vulnerabilidades foram avaliadas através da estimativa dos respetivos grau de probabilidade e grau de impacto, ponderados a 50% cada um, de acordo com a matriz seguinte:

¹⁴ Ministério das Finanças (MF), Ministério da Justiça (MJ), Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), Ministério da Economia (ME), Procuradoria-Geral da República/Departamento Central de Investigação e Ação Penal (PGR/DCIAP), Unidade de Informação Financeira (UIF), Serviço de Informações de Segurança (SIS), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), Banco de Portugal (BdP), Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I. P. (SRIJ, IP), Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS), Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), Ordem dos Advogados (OA), Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), Instituto dos Registos e do Notariado, (IRN) e Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

NÍVEL DA AMEAÇA E GRAU DA VULNERABILIDADE					
		IMPACTO (consequência da materialização da ameaça ou da vulnerabilidade)			
		Insignificante	Tolerável	Importante	Crítico
PROBABILIDADE (a suscetibilidade da materialização da ameaça ou da vulnerabilidade)	Reduzida	Baixo	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-alto
	Moderada	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Médio-alto
	Frequente	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto
	Elevada	Médio-baixo	Médio-alto	Médio-alto	Alto

Consideram-se os resultados com níveis/graus baixo, médio-baixo, médio-alto e alto, nestes termos:

NÍVEL DE AMEAÇA E GRAU DE VULNERABILIDADE	
Baixo	Nível ou Grau com uma probabilidade de ocorrência reduzida ou moderada e do qual podem emergir danos com impacto insignificante. Em regra, não exige qualquer ação ou exige apenas uma ação tendente a reduzir a probabilidade e/ou o impacto da sua ocorrência.
Médio-baixo	Nível ou Grau com uma probabilidade de ocorrência reduzida, moderada, frequente ou elevada e do qual podem emergir danos com impacto insignificante, tolerável ou importante. Exige a execução de uma ação, o mais cedo possível, tendente a reduzir a probabilidade e/ou o impacto da sua ocorrência, bem como a previsão de um plano de contingência adequado à sua atenuação, caso o mesmo ocorra.
Médio-alto	Nível ou Grau com uma probabilidade de ocorrência reduzida, moderada, frequente ou elevada e do qual podem emergir danos com impacto tolerável, importante ou crítico. Exige a execução de uma ação com relativa prioridade, tendente a reduzir a probabilidade e/ou o impacto da sua ocorrência.
Alto	Nível ou Grau com uma probabilidade de ocorrência frequente ou elevada e do qual podem emergir danos com impacto crítico. Exige a execução de uma ação imediata e prioritária, destinada a prevenir e atenuar os efeitos da sua ocorrência.

O risco setorial BC/FT/FP é avaliado tendo por base a interseção do nível de ameaça setorial, ponderado a 40%, e do grau de vulnerabilidade residual, ponderado a 60%. O risco global BC/FT/FP é calculado pela interseção da ameaça com a vulnerabilidade, ponderando a ameaça 40% e a vulnerabilidade 60%.

MATRIZ DE ANÁLISE DE RISCO BC/FT/FP					
		GRAU DE VULNERABILIDADE			
		Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto
NÍVEL DE AMEAÇA	Baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-alto
	Médio-baixo	Baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Médio-alto
	Médio-alto	Médio-baixo	Médio-baixo	Médio-alto	Alto
	Alto	Médio-baixo	Médio-alto	Médio-alto	Alto

Processo de avaliação

As diferentes autoridades fizeram a avaliação com base nos instrumentos disponibilizados, com a faculdade de formular e propor as medidas que se revelem coerentes e adequadas para reforçar os controlos, mecanismos e procedimentos ABC/CFT e, nessa medida, atenuar as vulnerabilidades identificadas. Foram, ainda, convidadas a estabelecer níveis de prioridade das medidas propostas, de

modo a permitir a aplicação de medidas reforçadas ou simplificadas proporcionais ao risco e assegurar, por essa via, a melhor afetação dos recursos humanos, financeiros e materiais.

A capacidade de Portugal para combater o BC foi também avaliada, contando com o envolvimento e participação de 24 entidades¹⁵. Todas as entidades realizaram, no respetivo âmbito de ação e esfera de competências, a avaliação da qualidade dos atributos específicos, tendo por referência os padrões internacionais do GAFI sobre o risco e contexto, os elementos estruturais, as Recomendações e os Resultados Imediatos.

Esta ANR inclui novas entidades equiparadas a entidades obrigadas, denominadas “Entidades Gestoras de Plataformas de Financiamento Colaborativo”, respetivamente de capital ou de empréstimo, avaliadas pela CMVM, e de donativo e com recompensa, avaliadas pela ASAE, bem como os Conservadores e os Oficiais de Registo, na qualidade de entidades auxiliares na prevenção e combate ao BC/FT.

O risco de BC/FT/FP das pessoas coletivas com escopo lucrativo e de entes coletivos sem personalidade jurídica foi também avaliado¹⁶.

Finalmente, no que concerne às Organizações sem fins lucrativos (OSFL), encontra-se em curso a identificação e a avaliação dos riscos de BC/FT/FP.

O risco nacional de FT e de FP a que Portugal se encontra exposto foi avaliado de acordo com os padrões internacionais de referência e com as orientações do GAFI, bem como com os fatores de contexto (geográficos ou demográficos) que podem facilitar o terrorismo ou a proliferação e aumentar a vulnerabilidade ao FT ou ao FP.

A avaliação das vulnerabilidades, quer no FT, quer no FP, resultou de dados recolhidos em relação a um vasto conjunto de indicadores, resultando numa escala de impacto sobre a vulnerabilidade, avaliada entre **baixo, médio-baixo, médio-alto e alto**.

Os fatores e indicadores avaliados foram de natureza legislativa, operacional, política e de contexto geográfico e demográfico.

¹⁵ Autoridades setoriais, quer de supervisão, quer de fiscalização, bem como as ordens profissionais competentes para o efeito, no âmbito da prevenção do BC, Conselho Superior da Magistratura (CSM), DCIAP e UIF, autoridades policiais, (Policia Judiciária (PJ), Guarda Nacional Republicana (GNR) e Policia de Seguranca Pública (PSP)), outras entidades relevantes na apreensão/arresto e administração de ativos, (GRA e GAB) e outras entidades com competências operacionais no domínio da prevenção e do combate ao BC (AT, SIS e SEF).

¹⁶ Incluindo igualmente a situação de *trusts* estrangeiros na Zona Franca da Madeira.

II – IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS

Branqueamento de capitais

As estruturas criminosas organizadas têm assumido ao longo dos últimos anos características de uma crescente “fragmentação”, socorrendo-se cada vez mais de pequenas células altamente especializadas num nicho de atividade concreto, quer no desenvolvimento das atividades criminosas diretas em que participam, quer na criação da infraestrutura necessária ao branqueamento dos capitais daí resultantes.

A informação disponível aponta para o facto de, muitas vezes, não haver qualquer sobreposição entre as geografias utilizadas na prática das atividades criminosas e aquelas onde são introduzidos ou branqueados os capitais gerados por aquelas atividades.

Principais crimes subjacentes

Em relação aos crimes subjacentes, as principais ameaças resultam da fraude fiscal, do tráfico de estupefacientes e da corrupção, extorsão e peculato. Os crimes tributários emergem como os crimes subjacentes mais relevantes para a avaliação da ameaça de BC.¹⁷ Seguidamente, surgem o tráfico de estupefacientes e os crimes cometidos com recurso à tecnologia informática. Os crimes cometidos contra o Estado e que podem gerar proveitos financeiros para os infratores (corrupção, peculato e tráfico de influência) surgem, se agrupados, num segundo nível de importância.

O **tráfico de estupefacientes** continua a ser uma das principais atividades com expressão no ambiente criminal no nosso país, sendo, por isso, o crime com o maior número de inquéritos abertos pelo MP. Foram confirmadas pela UIF, como operações que poderão estar relacionadas com este tipo de infração subjacente, mais de 10% do total das comunicações de operações suspeitas (COS).

Em relação a **crimes tributários**, foram abertos 3.453 inquéritos (entre 2015 e 2018) relativos a crimes tributários mantendo-se, portanto, como o principal crime subjacente ao BC. Na análise das COS, este foi também o tipo de crime subjacente mais detetado – mais de 50% da totalidade, em média.

Por outro lado, em relação a **crimes patrimoniais contra o Estado** (corrupção, peculato, administração danosa em unidade económica do sector público), foram abertos, no período em apreço, 3.225 inquéritos por corrupção 1.752 inquéritos por peculato e 115 inquéritos por administração danosa em unidade económica do sector público. Neste período não há qualquer registo de COS relativas a estes 3 crimes.

As infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada, **com recurso à tecnologia informática**, registaram 14 inquéritos, 8 acusações e 78 COS, salientando-se o elevado número de acusações face ao número inicial de inquéritos.

Já em relação à **contrafação**, continuam a não ser detetadas ligações com este crime, nas COS confirmadas, embora se possa admitir que alguns destes casos se reconduzam a fraudes fiscais. A ASAE comunicou 45 operações suspeitas de BC (das quais 3 se relacionavam especificamente com a contrafação) e o MP abriu 1.390 inquéritos neste período.

Finalmente, em relação a **outros tipos de crime**, há a salientar o tráfico de espécies protegidas, em que foram abertos 268 inquéritos, não tendo havido COS que se relacionassem com esta criminalidade, e o tráfico de armas, em que foram abertos 232 inquéritos, não tendo havido qualquer COS relacionada com este tipo de crime.

¹⁷ Embora se possa admitir que, em alguns casos, investigações posteriores venham demonstrar relação com outros ilícitos.

Financiamento do Terrorismo

A ocorrência, nos últimos anos, de inúmeros ataques e o desmantelamento de conspirações terroristas em solo europeu demonstram que a ameaça terrorista de matriz islamista na Europa permanece elevada, sendo a organização terrorista Estado Islâmico uma das principais ameaças para o espaço europeu.

Os últimos ataques têm reforçado a percepção de que o planeamento e cometimento de ataques terroristas pode ser feito por indivíduos que agem de forma isolada, sem ligações comprovadas a organizações terroristas. Refira-se ainda que, o atual padrão de atentados ocorridos na Europa evidencia o envolvimento de indivíduos pertencentes a meios extremistas gerados no espaço europeu.

Em resultado da evolução da ameaça terrorista na Europa, o legislador (europeu e nacional) tem procurado tornar aquele espaço hostil ao desenvolvimento de atividades terroristas e de outras atividades conexas. Presentemente, há um quadro legal nacional mais abrangente relativamente ao crime de terrorismo – por exemplo, com a criminalização da realização ou tentativa de realização de viagem para território diferente do Estado de residência ou da nacionalidade, com o objetivo de aderir a uma organização terrorista ou de cometer atos terroristas. Consequentemente, o financiamento destes atos, que são condutas típicas do crime de terrorismo, é considerado como FT.

A necessidade de financiamento é transversal a todos os indivíduos e organizações terroristas, uma vez que sem meios financeiros não terão possibilidade de atingir os seus fins. A sobrevivência das organizações terroristas depende, assim, da sua capacidade de financiamento, para garantir o funcionamento da estrutura de liderança, a sua operacionalidade, a manutenção das fileiras de combatentes, as estruturas de propaganda e proselitismo, bem como para assegurar o acesso a armamento e a outro material militar.

Não há necessária coincidência entre os (países) potenciais alvos dos ataques e os locais de obtenção ou movimentação de financiamento. O facto de um país não ser um alvo de ataque por uma determinada organização terrorista não significa que não seja um alvo no que respeita ao FT. Um país com nível de alerta mais reduzido pode ser particularmente atrativo para atividades conexas com o terrorismo, nomeadamente para a obtenção de fundos.

Os *modi operandi* relativos ao financiamento do terrorismo diferem por força da capacidade, presença geográfica, apoiantes ou militantes e agendas dos grupos e organizações terroristas.

Considerando as principais matrizes ideológicas (do terrorismo) na atualidade com (potencial) impacto em Portugal e os indicadores quantitativos e, sobretudo, qualitativos disponibilizados pelas autoridades nacionais competentes para a prevenção e o combate ao FT, destacam-se os seguintes agentes da ameaça:

- Organização Terrorista Estado Islâmico e grupos afiliados.
- Combatentes terroristas estrangeiros (FTF) de nacionalidade portuguesa ou com ligações a Portugal. A problemática do eventual regresso à Europa destes indivíduos continua a merecer especial preocupação.
- Al Qaida (AQ) e grupos afiliados.
- Hizballah – organização terrorista de matriz islamista xiita, é considerada como o principal agente deste tipo de ameaça.
- Indivíduos com perfis extremistas.

Financiamento da proliferação

A proliferação de armas de destruição em massa (ADM) continua a constituir uma ameaça de elevado risco para a segurança global. Apesar dos esforços da comunidade internacional, os países de risco prosseguem as suas atividades clandestinas, que visam reforçar a sua capacidade militar, em particular no âmbito dos seus programas de ADM.

A par das redes clandestinas de aquisição de bens e equipamentos necessários ao desenvolvimento dos programas de ADM, são igualmente importantes os estratagemas usados na dissimulação dos fluxos dos capitais destinados ao pagamento desses bens e equipamentos. Por este motivo, as questões relacionadas com o financiamento das operações têm vindo a adquirir cada vez maior relevância na arquitetura do combate à proliferação de ADM. Para organismos internacionais empenhados em combater a criminalidade económica, entre as quais se destaca o GAFI, o FP tem sido alvo de crescente atenção.

O facto de existirem países que ainda não ratificaram os tratados e convenções internacionais de combate ao FP de ADM e outros que, sendo signatários, têm revelado grandes dificuldades na sua implementação, prejudica a eficácia das medidas de controlo e das sanções.

Portugal é parte integrante dos diversos instrumentos internacionais de prevenção da proliferação de ADM. Em virtude de a partilha de informações constituir um dos aspetos significativos para a eficácia desses instrumentos de prevenção, há entidades nacionais presentes nalguns deles.

As entidades com competência de prevenção do FP fazem uma abordagem integrada do fenómeno, em qualquer contexto associado ao fabrico, compra ou venda de armas nucleares, químicas ou biológicas e respetivos vetores de lançamento ou materiais relacionados, assim como de bens, tecnologia e conhecimento que tenham como destino programas de ADM de países de risco.

III. IDENTIFICAÇÃO DE VULNERABILIDADES (BC)

No **setor financeiro**, foram identificadas, como principais vulnerabilidades intrínsecas, as seguintes:

- A utilização de numerário;
- A transnacionalidade das operações;
- O tipo de produtos comercializados;
- Os meios e canais de distribuição;
- A identificação de clientes;
- A identificação do beneficiário efetivo do cliente;
- O registo das operações;
- A contratação sem presença física do cliente;
- A utilização habitual (a nível nacional ou internacional) da atividade para BC;
- A utilização habitual (a nível nacional e internacional) da atividade para a prática de crimes contra o mercado ou crimes tributários;
- O exercício da atividade por pessoas (singulares ou coletivas) sem a devida habilitação legal;
- A organização interna das entidades obrigadas (recursos humanos e tecnológicos).

No **setor não financeiro**, foram identificadas, como principais vulnerabilidades intrínsecas, as seguintes:

- A utilização de numerário;
- A utilização de agentes, de distribuidores ou de outras formas de intervenção no exercício da atividade;
- O anonimato do cliente;
- O anonimato do beneficiário efetivo do cliente;
- O registo das operações;
- A contratação sem presença física do cliente;
- A utilização habitual (a nível nacional ou internacional) da atividade para a prática de crimes tributários;
- O exercício da atividade por pessoas (singulares ou coletivas) sem a devida habilitação legal.

Em relação às **entidades equiparadas**, no setor das gestoras de plataformas de financiamento colaborativo, foram identificadas vulnerabilidades intrínsecas relacionadas com:

- Investidores e beneficiários dos financiamentos;
- Utilização habitual (a nível nacional e internacional) da atividade para branqueamento de capitais, crimes contra o mercado ou crimes tributários.
- Os meios e canais de distribuição;
- O registo das operações;
- Exercício da atividade por pessoas (singulares ou coletivas) sem a devida habilitação legal.

Já no que se refere às **entidades auxiliares** na prevenção e combate ao BC/FT - os Conservadores e os Oficiais dos Registos - foram identificadas vulnerabilidades relacionadas com:

- Determinados meios de pagamento;
- Atos realizados *online*.

Por último, refira-se que, numa análise efetuada às **pessoas coletivas com escopo lucrativo e a outros entes sem personalidade jurídica**, foram identificadas vulnerabilidades relacionadas com:

- Órgãos sociais;
- Filiais;
- Grupos de empresas;
- Controlo do grupo;
- Aumento de capital;
- Divergência entre a atividade declarada e atividade exercida;
- Beneficiário efetivo.

Após a identificação de ameaças e de vulnerabilidades, são aferidos os graus de probabilidade e de impacto da materialização de ameaças e vulnerabilidades, recorrendo-se à matriz de quatro níveis atrás referida sobre o nível das ameaças e os graus de vulnerabilidade, determinando-se, subsequentemente, após análise da capacidade nacional de resposta, o risco.

Análise de Ameaças de BC

As **COS registadas pela UIF** indicam que a fraude fiscal, a burla, o tráfico de estupefacientes, e a criminalidade informática, são os quatro tipos de infrações mais frequentemente referidos. Por sua vez, **os inquéritos e as acusações deduzidas identificam a fraude fiscal, o tráfico de estupefacientes, as infrações cometidas com recurso à tecnologia informática e a corrupção** como os quatro tipos de infrações mais frequentes. Atentas as ameaças identificadas, **vejamos então qual o nível que cada uma delas, em concreto, representa.**

Como se constatará já na ANR de 2015, **os crimes tributários**, nos quais se destacam, do ponto de vista dos crimes subjacentes ao BC, a burla tributária e a fraude fiscal, apesar de serem geradores de vantagens patrimoniais ilegítimas de dimensão considerável, de terem um forte impacto negativo nas receitas tributárias e de poderem provocar graves distorções de concorrência em determinados setores de atividade, não possuem, ainda, apesar de crescente, um grau de censurabilidade social elevada. Neste contexto, permanece, entre outras, a ameaça resultante de crimes de âmbito transnacional, nomeadamente envolvendo empresas de fachada, em que a identificação dos beneficiários efetivos se torna extremamente difícil.

A experiência revela que estamos perante uma ameaça com **elevada probabilidade de ocorrência e impacto crítico**. De facto, **a grande maioria das COS que vêm a ser confirmadas pela análise da UIF** – devido, nomeadamente, à desconformidade verificada entre a situação fiscal declarada e a situação económica e patrimonial revelada pelas operações analisadas -, **apresenta, como crime subjacente, a fraude fiscal**. Nestas circunstâncias, embora se não possa excluir a possibilidade de as operações em causa poderem configurar a prática de crimes diversos dos crimes tributários, **o nível da ameaça destes não pode deixar de ser considerado alto**.

Da informação resultante de COS recebidas, em que a análise efetuada confirmou a suspeita, verifica-se, em relação ao **tráfico de estupefacientes**, uma evolução decrescente entre 2015 e 2016, crescente entre 2016 e 2017, tornando a reduzir-se em 2018. Tal como se referia em 2015, a análise revela que «as apreensões de estupefacientes e de bens e valores associados, verificadas continuamente em território nacional, constituem indicadores representativos dos proventos que as organizações criminosas auferem, pelo que sempre se terá de considerar elevada a probabilidade da ocorrência de BC tendo como subjacente este tipo de crime».

Persiste a convicção de que o tráfico de estupefacientes se continua a desenvolver em duas vertentes: nacional, visando o abastecimento dos mercados a retalho; e transnacional, visando a introdução de estupefacientes fundamentalmente na Europa, constituindo o território nacional um mero ponto de entrada e de trânsito para outros países. No tráfico a nível nacional, a movimentação do numerário é feita através do transporte de notas e moedas e através de instituições de pagamento. No tráfico internacional, com passagem por Portugal, a «liquidação financeira» ocorre, na generalidade dos casos, no exterior, não tendo as verbas que passam ou ficam no país correspondência com a «mercadoria» em trânsito. **Por tudo, sendo a probabilidade elevada e o impacto crítico, o nível da ameaça deve ser considerado alto.**

A **criminalidade patrimonial**, nomeadamente as burlas ao Estado e à Segurança Social, as efetuadas na aquisição de bens de consumo, em operações contratuais de financiamento, bem como as cometidas dentro do próprio sistema financeiro, cujo impacto é bastante elevado, apresentam

especial risco. Por outro lado, a contrafação de documentos, na medida em que impede o cumprimento de obrigações de prevenção do BC/FT, agrava igualmente esse risco. Acresce que 18% das COS têm subjacente este tipo de criminalidade, o que, em conjunto com a análise efetuada, aponta para uma **relevante probabilidade de ocorrência e um impacto importante, pelo que o nível da ameaça é, neste caso, médio-alto.**

Igualmente com um **nível de ameaça médio-alto**, temos a **criminalidade cometida com recurso à tecnologia informática**. Da informação resultante das COS recebidas, em que a análise efetuada confirmou a suspeita, verifica-se que a evolução tem sido crescente, tendo ultrapassado os 10% no último biénio. Aos tradicionais ilícitos ligados à banca “*online*” vieram agora adicionar-se as atividades relacionadas com ativos virtuais. Ora, o desenvolvimento da atividade relacionada com este tipo de ativos proporciona o aumento de atuações criminosas, sendo certo que este tipo de criminalidade apresenta formas cada vez mais complexas, opacas e difíceis de detetar ou de reprimir pelas autoridades.

Além destes importa referir igualmente a **corrupção** como um dos crimes subjacentes mais relevantes para a avaliação do nível de ameaça de BC em Portugal.

Por outro lado, convirá **referir alguns métodos** mais frequentemente associados ao BC. **Com base na informação qualitativa disponível**, é possível assinalar **algumas tipologias de atuação como particularmente relevantes no quadro do BC**:

- **O transporte físico de numerário**, tradicionalmente utilizado no âmbito da circulação de capitais de origem ilícita, é particularmente facilitado dentro do espaço europeu pela liberdade de circulação de pessoas, bens e capitais. A realidade tem demonstrado que, fruto de uma maior dificuldade na introdução célere, no circuito financeiro formal, dos montantes gerados pelas atividades ilícitas, as estruturas do crime organizado continuam a olhar para o transporte físico de numerário como uma alternativa viável nas respetivas estratégias de movimentação e ocultação de fundos. Salienta-se que, nos últimos anos, as situações detetadas envolvendo o transporte de elevadas quantias em numerário (quer à entrada quer à saída do território nacional) têm sido em número crescente.

- **A ocultação do beneficiário efetivo**. No contexto de um processo de BC, são delineadas estratégias para ocultar os beneficiários efetivos quer de pessoas coletivas, quer de operações comerciais ou de transações financeiras, que concretizam o circuito adotado pelos fluxos de capitais até à sua integração na economia. A progressiva sofisticação das organizações criminosas transnacionais permite-lhes combinar diferentes instrumentos financeiros e diversificar investimentos, aplicando-os em múltiplas jurisdições ao mesmo tempo que tiram partido de vulnerabilidades e lacunas legislativas. De facto, a ausência de informação fidedigna sobre os beneficiários efetivos da propriedade e controlo das diferentes figuras (sociedades, fundações, *trusts*, entre outros) será, atualmente, um dos maiores obstáculos no combate ao BC.

- **O recurso a intrincadas redes societárias abrangendo diversas jurisdições**. A administração dos ativos provenientes de atividade criminosa é propositadamente difusa, muitas vezes através do recurso a diferentes veículos societários, a instrumentos fiduciários complexos e a uma multiplicidade de jurisdições. São utilizadas diferentes estratégias para garantir um maior nível de opacidade às operações desenvolvidas.

- **Diluição de proveitos legítimos com ilegítimos**. A derradeira fase dos processos de BC surge com a necessidade de integração dos fundos provenientes da atividade criminosa na economia formal. A transformação destes processos em atividades geradoras de lucro está intimamente relacionada com a crescente “*empresarialização*” das estruturas do crime organizado, num esforço de integração das atividades ilegais dentro de atividades económicas legítimas. Tal ocorre através da condução de investimentos em setores económicos potencialmente geradores de lucro que, na realidade, escondem operações de BC. Igualmente essencial é a contratação de profissionais responsáveis não só pela criação

da infraestrutura económico-financeira necessária para os processos de BC mas também pela sua efetiva administração.

- **Utilização de programas de incentivo ao investimento**, financiados internamente ou através de fundos europeus estruturais e de investimento, particularmente aqueles desenhados para atrair capital estrangeiro. Surgindo com maior visibilidade as situações que envolvem a prática de fraude, apropriação indevida, corrupção ou tráfico de influência, não é de todo negligenciável a instrumentalização destes programas tendo em vista a integração de capitais ilícitos em setores chave da economia nacional.

- **Pessoas Politicamente Expostas**. O crescente envolvimento de PPE em situações conotadas com atividades ilícitas de índole financeira coloca desafios adicionais na deteção e investigação de situações suspeitas, não apenas pela reserva e discricção com que normalmente estas PPE são abordadas, mas também pelas intrincadas redes de ligações e interesses que mantêm junto da alta esfera económica e política dos respetivos países.

- **Ativos virtuais**. A crescente panóplia de soluções disponíveis nas diferentes plataformas digitais para a colocação e circulação de capitais, caracterizadas pelo seu alcance global e descentralizado, suscitam novos desafios ao nível da identificação da proveniência dos fundos e da identidade de quem os movimentam. O seu carácter desregulado e o seu funcionamento ponto-a-ponto (P2P- *peer to peer*) comportam um potencial risco para o sistema económico-financeiro e uma possibilidade adicional a ser explorada em termos de BC. De facto, fatores como a dificuldade técnica no rastreamento de transações, a regulação incipiente ou a ausência de enquadramento legislativo, contribuem positivamente para a perceção de complementaridade em processos de BC que as soluções tecnológicas de pagamento oferecem.

- **O financiamento colaborativo** com recurso a plataformas *online* é um fenómeno relativamente recente. As suas potencialidades para o BC resultam de uma relativa facilidade de criação destas plataformas e da potencial utilização de testas de ferro. O recurso ao financiamento colaborativo para efeitos de BC será potenciado pela sua utilização em complementaridade com outras metodologias ou aproveitando iniciativas legítimas para promover qualquer uma das tradicionais fases de BC.

Incidência setorial

A incidência setorial das ameaças de BC é igualmente analisada. Nesse contexto, no **setor financeiro**, o impacto da revolução regulatória e tecnológica no modelo de negócio tradicional das **instituições de crédito** em Portugal promoverá uma pressão competitiva muito superior, com o risco de os objetivos comerciais se sobreporem aos necessários mecanismos de prevenção. Desta forma, antecipa-se que a crescente complexidade de soluções de índole tecnológica que têm convergido com o sistema financeiro proporcionará novas oportunidades para o BC. Por outro lado, a disseminação no nosso país de uma multiplicidade de pequenos negócios habilitados a realizar transferências de fundos, na qualidade de agentes autorizados de **instituições de pagamento**, é uma fonte de preocupação. O crescimento exponencial deste “negócio” permitiu referenciar já diversas situações suspeitas em que determinados agentes funcionam como autênticos repositórios de avultados montantes em numerário, que são depois integrados no sistema financeiro formal.

No **setor não financeiro** são tradicionalmente utilizados, a nível global no BC, o **imobiliário**, o **turismo** e a **restauração**, já que são áreas especialmente atrativas enquanto investimento, pois constituem um tipo de negócio que envolve o uso intensivo de numerário. Também em Portugal são potencialmente explorados, na medida em que algumas regiões apresentam um conjunto de fatores que as tornam particularmente atrativas e dotadas de condições propícias para a condução de investimentos passíveis de favorecer o BC.

Além disso, o recurso ao **jogo** nos casinos - explorando a própria natureza desta atividade que permite a utilização de largas quantias de numerário - é também reconhecido internacionalmente como um dos expedientes utilizados em processos de BC, sobretudo na respetiva fase de colocação. Neste contexto,

a utilização abusiva dos casinos para efeitos de BC constitui um fator de risco, nomeadamente nas seguintes vertentes: troca de lucros, em numerário, provenientes de atividades ilícitas por fichas de jogo tendo em vista o seu posterior reembolso “legítimo” pela caixa compradora do casino; troca de notas de menor valor facial por notas de denominação mais elevada, privilegiadas no transporte e armazenamento de numerário; atuação de redes de agiotagem, explorando indivíduos em situação financeira vulnerável e/ou com forte dependência do jogo. Há ainda que salientar a entrada de novas empresas concessionárias na exploração das salas de bingo, o que aumenta o nível da ameaça no setor e o risco no domínio do jogo e apostas *online*, onde é inegável o contributo positivo que a aprovação, em 2015, do respetivo regime jurídico deu para o incremento da transparência, controlo e inspeção deste sector. Cumpre igualmente referir a crescente relevância da prática do jogo ilegal - no contexto de comunidades específicas - que, devido aos elevados montantes que movimenta, favorece o aumento de outros atos ilícitos associados ao jogo, sendo os respetivos proveitos obtidos posteriormente integrados e diluídos em investimentos de aparência legítima.

Por outro lado, um outro setor – o **futebol** - tem vindo a apresentar um crescimento económico exponencial, existindo inúmeras vertentes passíveis de exploração não só para fraudes fiscais, mas também para crimes financeiros mais complexos como o BC. As transferências de jogadores, sobretudo as internacionais, são normalmente referenciadas como um exemplo dessa exploração. A existência de complexas redes com diferentes atores envolvidos, as diversas estratégias financeiras associadas à mesma operação, a relativa ausência de profissionalismo na gestão dos clubes, em particular os de menor dimensão ou de escalões inferiores, as crescentes necessidades de financiamento, o aumento do número de casos de viciação de resultados, os fluxos financeiros associados a contratos que são concretizados via sociedades *offshore* e a concretização da alteração dos beneficiários efetivos de algumas sociedades são indícios de especial risco.

Acresce que o **comércio internacional** se tornou cada vez mais atrativo para o BC, concretamente através da dissimulação de fundos ilícitos no contexto da comercialização de bens e serviços. O recurso a intrincadas redes societárias, com ramificações *offshore*, tornam particularmente difícil uma perceção clara quanto à legitimidade dos capitais envolvidos nas operações realizadas, acrescentando camadas de complexidade e opacidade aos respetivos fluxos financeiros e colocando dificuldades acrescidas na identificação clara dos seus beneficiários efetivos.

Para a construção da estrutura necessária para a colocação, circulação e integração dos fundos de origem ilícita revela-se determinante o recurso a **profissionais**¹⁸. A instrumentalização destes profissionais permite construir uma máscara de licitude para os capitais de origem criminosa. Em comparação com os agentes do setor financeiro – há mais tempo envolvidos na prevenção do BC – as entidades dos setores não financeiros não revelam, ainda, o mesmo grau de preparação para a prevenção e combate ao BC. Acresce que muitos agentes de setores não financeiros observam com alguma desconfiança os esforços de combate ao BC, receando eventuais prejuízos decorrentes do cumprimento das obrigações e da necessária rejeição de transações ou de clientes suspeitos. Por outro lado, os constrangimentos provocados por determinadas medidas tidas como particularmente intrusivas, designadamente ao nível da gestão das relações de confiança com os clientes e da sua eventual colisão com o dever de guardar segredo profissional, configuram obstáculos adicionais no contexto da luta contra o BC.

Por outro lado, é reconhecida internacionalmente a capacidade de infiltração do crime organizado nos setores das designadas **energias alternativas** e da **gestão urbana**, no âmbito da sua estratégia de integração progressiva de capitais de proveniência ilícita em modelos de negócio aparentemente legítimos.

¹⁸ Advogados, solicitadores, auditores, contabilistas certificados e notários.

Finalmente, há que ter em atenção o setor das **Organizações Sem Fins Lucrativos** (OSFL). Este setor integra realidades heterogéneas e difusas – associações, fundações, organizações religiosas, entre outras - sujeitas a formas jurídicas de regulação menos exigentes, que podem propiciar a sua utilização como cobertura para estruturas do crime organizado que se apresentam como entidades legítimas, ou a ocultação, desvio e utilização de fundos obtidos de formas legais (quotizações, doações de indivíduos e empresas e financiamento do Estado) para fins contrários à missão da organização ou para o enriquecimento dos seus membros.

Análise da ameaça transfronteiriça

A situação geográfica de um país, o seu contexto transfronteiriço e as relações de proximidade com outras jurisdições, sejam económicas, financeiras ou outras, é também particularmente relevante para a sua potencial utilização para fins de BC. Neste contexto, releva ainda para o efeito a participação do país em determinadas organizações, organismos ou estruturas regionais, seja pelo facto de existir uma língua comum, de existir comunhão de interesses económicos ou políticos ou de ter por base as relações ancestrais, como é o caso particular de Portugal no contexto do designado mundo lusófono. A análise dos dados existentes, nomeadamente tendo em atenção a origem das entradas e o destino das saídas de capitais conduz a que se considere o nível de ameaça transfronteiriça, analisada em relação a 17 países, como **médio-alto**, decorrente de uma probabilidade de ocorrência entre moderada e elevada e de um impacto importante.

Análise da ameaça de FT

Portugal está exposto à mesma ameaça terrorista internacional que a Europa, podendo ser visto como alvo por grupos ou indivíduos extremistas/ terroristas de matriz islamista. De acordo com *intelligence* e outra informação recolhida por autoridades competentes, nomeadamente através de COS, destacam-se, *como modi operandi*: fraude com cartões de crédito, angariação de contribuições, receção e reenvio de remessas, donativos de familiares e utilização de fundos próprios, utilização de correios humanos para o transporte de divisas, utilização de fundos para investimentos de capitalização. O reduzido número de COS não permite per se estabelecer tendências ou leituras aprofundadas. Não obstante, o facto de se verificarem COS relativas ao FT indicia o facto de Portugal não ser imune a este fenómeno. Nestas circunstâncias, o nível de ameaça do FT é maioritariamente **médio-baixo**.

Análise da ameaça de FP

Os **países que desenvolvem programas de ADM recorrem a diversas metodologias** para a aquisição de bens, tecnologia e conhecimento de que necessitam, procurando contornar os mecanismos de controlo existentes e dificultar a ação das autoridades envolvidas no combate ao FP. Algumas destas metodologias incluem: o recurso a atividades ilícitas por parte de bancos centrais, transferências bancárias omitindo a informação sobre a origem dos fundos, uso de redes para aquisição de bens de duplo uso, dissimulação das entidades reais envolvidas e dos bens transportados, utilização de terceiros países como plataforma de triangulação e evasão, comércio de metais preciosos como forma de angariar fundos, utilização de ativos virtuais, divisão em várias parcelas e em diferentes circunscrições territoriais do pagamento, aquisição de produtos em vários pontos, utilização de vários intermediários e diferenciação do fluxo da transação financeira do fluxo dos bens. Numa análise prospetiva, é expectável que os países de risco continuem a tentar adquirir, junto de empresas portuguesas, bens de uso dual ou de carácter sensível, e recolher, junto das nossas universidades e centros de investigação, conhecimentos e tecnologias, à revelia do quadro de sanções internacionais que se mantém em vigor. No entanto, apesar de se admitir a existência de agentes da ameaça com intenção, conclui-se que, face aos exigentes mecanismos de controlo atualmente em vigor (com base na legislação nacional ou da UE), **o nível de ameaça de FP é Baixo**.

Análise de vulnerabilidades de BC

A ANR analisou as vulnerabilidades intrínsecas e avaliou os graus de vulnerabilidade residual no setor financeiro e no setor não financeiro. No **setor financeiro**, foram analisadas vulnerabilidades no setor bancário¹⁹, nas Entidades Gestoras de OIC e de outros ativos e nas Entidades Prestadoras de Serviços de Investimento, nas Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões, Empresas de Seguros – Ramo Vida e Mediadores de Seguros – Ramo Vida e na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E. As vulnerabilidades residuais apuradas foram de grau **médio-alto** nas instituições de crédito e nas instituições de pagamento e de moeda eletrónica; de grau **baixo** nas sociedades gestoras de fundos de pensões e nas empresas de seguros – ramo Vida e de grau **médio-baixo** nas restantes.²⁰

No **setor não financeiro**, foram analisadas vulnerabilidades nos setores do jogo, do imobiliário, dos profissionais liberais²¹, do comércio²², das entidades equiparadas²³, das entidades auxiliares²⁴ e das pessoas coletivas com escopo lucrativo²⁵. As vulnerabilidades residuais apuradas foram de grau **alto** no setor do imobiliário²⁶, de grau **médio-alto** nos contabilistas certificados²⁷, no comércio de ouro e metais preciosos, antiguidades e arte, aeronaves, embarcações e automóveis, nos setores do futebol²⁸ e de leiloeiras e prestamistas, de grau **médio-baixo** nos jogos sociais²⁹, no setor das profissões jurídicas – Advogados, Solicitadores e Notários -, na importação e exportação de diamantes e no transporte de fundos e valores, nas entidades equiparadas, nas entidades auxiliares e nas pessoas coletivas de escopo lucrativo e de grau **baixo** nos restantes³⁰.

Análise das vulnerabilidades do financiamento do terrorismo

O facto de o FT se materializar, sobretudo, em microfinanciamento ou autofinanciamento dificulta significativamente a sua descoberta. Na verdade, não existindo, em princípio, mecanismos de alerta que permitam controlar transferências de baixo valor, de forma eficaz e sem sobrecarregar o sistema financeiro – mormente pelo número de falsos positivos que seriam gerados -, muito mais difícil se torna detetar as operações suspeitas. Por outro lado, a facilidade em dissimular transferências com intuítos terroristas (direcionadas para grupos ou organizações terroristas) como transferências legítimas de fundos no âmbito do comércio internacional, envio de remessas de emigrantes, donativos ou outras, constitui um obstáculo adicional à sua identificação. Refira-se que, em particular no contexto do terrorismo de matriz islamista, os donativos são uma das mais comuns fontes de FT, mantendo a fachada da legalidade porque são, em teoria, destinados a atividades legítimas. Estas vulnerabilidades decorrem frequentemente de aspetos estruturais da própria ameaça e não são (ou dificilmente são) suscetíveis de serem especificamente eliminados. Não existem, contudo, indícios disponíveis que apontem para empresas sediadas em Portugal estarem envolvidas em atividades de FT.

Numa perspetiva de qualidade do sistema de controlo, está em vigor um quadro jurídico adequado, bem definido e densificado que previne de modo completo e abrangente o FT. Além disso, existem

¹⁹ Que inclui instituições de crédito, Instituições especializadas em crédito, Instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica, Agências de câmbios e Outras instituições.

²⁰ Instituições especializadas em crédito, agências de câmbio, outras instituições, entidades prestadoras de serviços de investimento, entidades gestoras de OIC e de outros ativos, mediadores de seguros e serviços financeiros oferecidos ao público pelo IGPC.

²¹ Auditores, Contabilistas Certificados, Advogados, Solicitadores e Notários.

²² Ouro e metais preciosos, antiguidades e arte, aeronaves, embarcações e automóveis, importação e exportação de diamantes, futebol, leiloeiras e prestamistas, prestadores de serviços a sociedades e transporte, guarda, tratamento e distribuição de fundos e valores.

²³ Entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo (empréstimo e de capital ou de donativo ou com recompensa).

²⁴ Conservadores e Oficiais de Registo.

²⁵ Em relação a consultores fiscais, os dados disponíveis não permitem alterar as conclusões de 2015, pelo que se mantém a afirmação de que se trata de uma profissão que é exercida por profissionais sujeitos a obrigações de prevenção de BC/FT por força de uma qualquer outra qualificação (advogados, solicitadores, ROC, CC) pelo que se entende que não apresentam autonomia em relação a essas categorias.

²⁶ Mediação imobiliária, promoção imobiliária, compra, venda, compra para revenda e permuta e arrendamento.

²⁷ Serviços de contabilidade e de consultoria contabilística e fiscal e outros serviços.

²⁸ Alienação e aquisição de direitos sobre praticantes de atividades desportivas profissionais.

²⁹ Lotarias, apostas desportivas à cota de base territorial e outros jogos sociais.

³⁰ Jogo em casinos, salas de bingo e *online* e auditores.

eficazes mecanismos de informação sobre medidas restritivas, de controlo e de monitorização. A *intelligence* é de qualidade, a cooperação, os mecanismos de coordenação interna e a cooperação internacional são eficazes, em casos de terrorismo e de FT e existe um compromisso político para a prevenção e o combate ao terrorismo e ao seu financiamento. **O grau de vulnerabilidade ao FT é, consequentemente, analisado como médio-baixo.**

Análise das vulnerabilidades do financiamento da proliferação

Portugal não é substancialmente afetado por fatores geográficos ou demográficos que facilitem a proliferação ou o FP ou que contribuam para aumentar a vulnerabilidade a estas duas realidades. O país não produz ou comercializa armas de destruição em massa, mas produz e comercializa bens que podem ser de duplo uso, assim como tecnologia e *know-how* passíveis de utilização em programas de desenvolvimento de ADM. A posição geográfica do país, designadamente como porta de entrada e saída da UE e como plataforma de triangulação entre os continentes africano, americano e europeu, poderá ser utilizada na aquisição e como passagem dos referidos bens. Porém, até ao momento, Portugal não tem feito parte das principais rotas de aquisição de bens e serviços com destino a programas de desenvolvimento de ADM.

Em termos de qualidade dos controlos, observamos a existência de um quadro normativo adequado, de eficazes mecanismos de informação sobre medidas restritivas, de eficazes mecanismos de controlo e monitorização, *intelligence* de qualidade, cooperação e mecanismos de coordenação interna eficazes, cooperação internacional eficaz e compromisso político para a prevenção e combate ao FP. A supervisão ou fiscalização dos setores financeiro e não financeiro incidem – não só, mas também – sobre a verificação da implementação das medidas restritivas, essencialmente, na verificação da adoção dos meios e mecanismos adequados para cumprir as medidas restritivas. **Assim, o grau de vulnerabilidade ao FP é considerado baixo.**

V. CAPACIDADE NACIONAL NA PREVENÇÃO E NO COMBATE BC/FT/FP

Capacidade setorial na prevenção

Portugal tem estruturas e capacidades setoriais para prevenir o BC/FT/FP, apoiadas num quadro normativo (legislativo e regulamentar) completo e abrangente, com um exercício do controlo do cumprimento normativo (*compliance*) globalmente organizado, apesar de ainda persistirem algumas assimetrias funcionais entre os colaboradores das entidades obrigadas.

No que respeita às entidades obrigadas, o seu grau de preparação, os requisitos de idoneidade dos gestores, diretores, colaboradores e profissionais, as condições e procedimentos de acesso à atividade ou à profissão, a qualificação e experiência, e, em larga medida, a influência que a mera aplicação efetiva de sanções criminais ou de sanções administrativas e disciplinares conferem à atuação desses mesmos responsáveis e profissionais, constituem atributos que, em si mesmo considerados, contribuem para o funcionamento adequado de um sistema ABC/CFT/CFP. Não obstante, é necessário, no contexto de uma abordagem baseada no risco, melhorar a compreensão da multiplicidade de deveres que impendem sobre responsáveis e colaboradores, nomeadamente na identificação de beneficiários efetivos, na filtragem de PPE, no controlo das atividades e das profissões, no registo e arquivo de operações, bem como reforçar a importância da existência de um responsável para a interação com as autoridades judiciais, policiais e setoriais.

Por outro lado, a qualidade da supervisão ou da fiscalização, o envolvimento dos responsáveis das autoridades setoriais e das entidades obrigadas, a qualidade da informação, das fontes, do sistema de identificação e, sobretudo, do próprio acesso à informação, influencia decisivamente a qualidade do controlo do cumprimento do quadro normativo. Neste contexto, a qualidade das operações, das transações ocasionais e dos próprios negócios está influenciada, negativamente, pelo reduzido controlo e comunicação de operações suspeitas, em especial no setor não financeiro.

Em qualquer caso, a análise revela que a qualidade setorial dos sistemas de controlo ABC/CFT/CFP instituídos pelas autoridades setoriais e pelas entidades obrigadas é, em geral, boa, revelando, segundo os padrões do GAFI, a existência de sistemas capazes de enfrentar os desafios. Na verdade, do conjunto dos 25 setores avaliados num contexto de prevenção de BC/FT/FP, 68% do universo apresenta uma qualidade alta ou média-alta do sistema de controlo. Os restantes 32% refletem, na sua maioria, uma qualidade média-baixa, colocando em evidência a necessidade de serem concebidas e aplicadas as medidas e ações concretas que permitam melhorar os seus níveis de eficácia.

Nesta ANR, as medidas atenuadoras visam, sobretudo, ações operacionais, dado que o quadro normativo de prevenção do BC/FT/FP, o controlo normativo (*compliance*) e o grau de envolvimento e liderança do órgão de gestão são globalmente positivos, as atribuições e competências cometidas às autoridades setoriais são abrangentes, as sanções são diversificadas e amplas, os procedimentos de controlo do acesso ao exercício da atividade ou profissão incidem sobre requisitos de competência profissional para o desempenho de funções de gestão e de direção de topo e é exigida transparência da identidade dos beneficiários efetivos. Não obstante, a análise efetuada revela margem para melhorar o quadro normativo, nomeadamente, entre outros, quanto aos procedimentos de privação e administração de bens.

A qualidade do controlo do cumprimento normativo (*compliance*) é avaliada de forma positiva em relação aos setores financeiros e à maior parte das profissões não financeiras. Com efeito, a função é exercida de forma proporcional ao risco de BC existente, tendo em conta a dimensão, complexidade e natureza da atividade ou da profissão, sendo, contudo, avaliada negativamente em relação aos fatores

de risco associados aos clientes, aos produtos, serviços, operações, canais de distribuição e à localização geográfica.

Os procedimentos de controlo do acesso à atividade ou profissão são, em regra, robustos, nas APNFD, com exceção do setor imobiliário e dos prestadores de serviços a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos. Na verdade, neste setor e nesta profissão, ou não existem ou são considerados insuficientes. No imobiliário, a falta de qualidade dos controlos ABC e as significativas dispersão e quantidade de entidades obrigadas que operam no setor, constituem um verdadeiro desafio para a autoridade de fiscalização, que se depara com um setor maioritariamente não regulado.

Capacidade nacional no combate BC/FT/FP

A capacidade nacional de prevenção e combate ao BC/FT/FP é condição necessária para medir a eficácia dos sistemas nacionais. Para o efeito, tendo por referência as Recomendações do GAFI, foram analisados 22 atributos de qualidade, que se consideraram essenciais. São eles os seguintes: estratégia e políticas de combate ao BC/FT/FP, definição legal do crime de branqueamento, privação de bens, eficácia da ação da UIF, investigação de crimes financeiros, idoneidade e autonomia dos investigadores criminais, ação penal em crimes financeiros, idoneidade dos magistrados do MP, capacidade de julgamento de crimes financeiros, idoneidade e independência dos magistrados judiciais, controlos transfronteiriços, transporte de dinheiro líquido, controlos aduaneiros, cooperação interna, cooperação internacional, auditorias externas, integridade financeira, eficácia da administração tributária, nível de formalização da economia, sistema nacional de identificação, acesso a fontes de informação independentes e acesso a informação sobre beneficiários efetivos.

A generalidade dos atributos é avaliada positivamente, possuindo o sistema português ABC/CFT/CFP as qualidades necessárias para o qualificar como um sistema robusto e eficaz. Nesse contexto, salientam-se apenas algumas das melhorias desejáveis.

- Assim, cabe à Comissão a **definição da estratégia e das políticas** nacionais de combate ao BC/FT/FP, bem como a respetiva coordenação. Após a conclusão da ANR 2015, foi notoriamente crescente o compromisso político em relação à prevenção e combate ao BC/FT/FP. A estratégia e as políticas nacionais ABC/CFT/CFP definidas surgem globalmente sustentadas na ANR e nos subsequentes instrumentos de reforço da eficácia e da cooperação entre autoridades setoriais e entidades com competência na prevenção e no combate. **A presente ANR permite fazer uma revisão da estratégia e das políticas** nacionais de combate ao BC/FT/FP, naquilo em que elas se mostrem desadequadas às ameaças, vulnerabilidades e riscos identificados. Portugal possui, ainda, um conjunto de Estratégias que concorrem igualmente para a prevenção do BC/FT/FP, como é o caso da Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço ENSC 2019-2023, em articulação com a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, com a Estratégia TIC 2020 — Estratégia para a Transformação Digital na Administração Pública, bem como com a Estratégia de Inovação Tecnológica e Empresarial para Portugal 2018 -2030.

Por outro lado, embora Portugal seja um país estável, com um sistema jurídico assente na separação de poderes e integrado na UE, **importa eliminar a deficiência relativa à falta, insuficiência, pouca abrangência ou incompletude dos dados estatísticos e**, no quadro da cooperação judiciária internacional em matéria penal, **importa sublinhar a necessidade de aperfeiçoar o sistema de gestão dos pedidos de extradição e de auxílio judiciário mútuo** recebidos e enviados.

- No que se refere à **definição legal do crime de branqueamento**, apesar da sua extensão e da eficácia na aplicação da legislação, existe, ainda assim, margem para melhorar a proporcionalidade e a dissuasão das sanções aplicáveis, quando comparadas com sanções aplicáveis a outros crimes graves. Recordar-se que, no Relatório, se afirma que o quadro penal vigente pode ser robustecido, em particular quanto ao **reduzido limite máximo previsto para a pena de multa**, aplicável às pessoas coletivas condenadas por

branqueamento. A melhoria afigura-se, ainda, particularmente necessária em casos que envolvam os designados “branqueadores profissionais”.

- A avaliação do **quadro normativo de privação de bens** é positiva, uma vez que confere às autoridades competentes uma gama diversificada de ferramentas de atuação, incluindo a perda administrativa de bens. Não obstante a avaliação positiva, há vários pontos a melhorar, designadamente o de garantir que os bens congelados ou apreendidos sejam efetivamente declarados perdidos a favor do Estado, por forma a **assegurar que os agentes dos crimes sejam definitivamente privados desses ativos**.

No que diz respeito ao GAB, há necessidade de melhoria substancial. Neste âmbito está em curso um projeto denominado Sistema de Recuperação e Gestão de Ativos (RGA), o qual tem por objetivos, entre outros, o aumento da eficiência das equipas que investigam e gerem ativos associados a investigações e processos judiciais, através da digitalização dos registos, criação de um sistema de informação comum ao MP, GRA e GAB, que permita atingir os objetivos de eficiência e eficácia e aumento da eficiência pela redução do tempo necessário à preparação, realização, registo e acesso a informação relevante. Finalmente, há que aumentar os recursos afetos à apreensão de bens, bem como a sua capacidade para auxiliar na identificação de bens que possam ser objeto de congelamento, apreensão e de perda.

- A **ação da UIF** é avaliada positivamente no que respeita a medidas destinadas a assegurar a idoneidade dos elementos que a integram e a existência de regras e mecanismos de proteção da informação, garantindo os adequados níveis de segurança e de confidencialidade. Porém, **a capacidade da UIF deve ser melhorada**, designadamente através: (i) da dotação de recursos humanos, financeiros e materiais adequados; (ii) do aperfeiçoamento da qualidade das COS recebidas e (iii) da realização de análises estratégicas, identificando tendências e padrões de BC.

- Na **investigação de crimes financeiros**, não obstante os atributos positivos, foram identificadas necessidades de melhorar a formação e a competência para lidar com este tipo de criminalidade, com as operações, produtos e serviços financeiros, bem como com os fenómenos criminais no ciberespaço, em ambiente digital, e com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação. Foram ainda identificadas necessidades genéricas de melhoria nos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis. Relativamente aos recursos materiais, sublinha-se uma escassez substancial de meios técnicos, *hardware*, *software* e de ferramentas de análise.

- O **exercício da ação penal**, designadamente nos **crimes financeiros**, cabe ao MP, que se encontra dotado dos recursos humanos suficientes para o efeito, sendo igualmente suficiente o acesso a informação e documentação necessárias, bem como a recolha de quaisquer declarações e depoimentos que possam ser relevantes. A análise revela, todavia, a **necessidade de reforço da capacitação do MP**, que passa pela coordenação estratégica da sua intervenção e pela definição de áreas prioritárias para aumentar a eficácia no combate à criminalidade económico-financeira³¹.

- No que se refere **transporte de dinheiro líquido**, embora a avaliação seja fundamentalmente positiva, foi, todavia, identificada com margem para melhoria a necessidade: de informar de forma mais eficaz os viajantes sobre (i) as limitações ao transporte físico de dinheiro líquido, (ii) as obrigações de declaração e (iii) as consequências legais do não cumprimento destas obrigações; de garantir que os viajantes fazem a declaração sempre que esta for obrigatória; de garantir que as autoridades responsáveis pelo controlo dispõem dos recursos materiais e humanos necessários para assegurar uma vigilância efetiva; de garantir que os controlos do transporte físico de dinheiro líquido que sai do território nacional têm um grau de eficácia idêntico aos controlos relativos ao dinheiro líquido que entra

³¹ Sem prejuízo do que antecede, a PGR tem vindo a realizar um conjunto de iniciativas para robustecer a capacitação do MP, nomeadamente através da Plataforma ETHOS – Corrupção e Criminalidade Económico Financeira. A plataforma ETHOS visa, através da divulgação de jurisprudência, doutrina e boas práticas procedimentais, processuais e organizativas, o reforço da direção do inquérito e da qualidade da intervenção do MP, bem como a promoção da articulação entre os magistrados de diversas áreas.

nesse território e melhorar a aplicação de medidas e sanções nos casos de transporte transfronteiriço irregular de dinheiro líquido.

- A eficácia da **cooperação interna é assimetricamente avaliada** pelas diferentes entidades participantes. Na verdade, enquanto os supervisores e outras autoridades setoriais a avaliam positivamente, as autoridades policiais fazem avaliações negativas. Este facto revela como é essencial não só o desenvolvimento dos protocolos de troca de informações, organizados pela Comissão, mas também a criação de uma cultura de cooperação, que elimine definitivamente uma cultura de «silos». A coordenação interna operacional, embora exista um quadro legal que permite a realização de investigações conjuntas entre várias autoridades competentes – e tais investigações tenham efetivamente lugar sempre que se justifica - carece de melhorias.

Por outro lado, em relação à **interação entre autoridades competentes e entidades obrigadas**, existe uma substancial margem para melhorar. Tal cooperação revela-se importante para aumentar o conhecimento das entidades obrigadas relativamente aos seus deveres de prevenção do BC/FT/FP, aos novos riscos e tipologias, bem como para as entidades competentes conhecerem melhor os setores que supervisionam ou fiscalizam e para aprofundar as abordagens baseadas no risco.

No que se refere à cooperação internacional, avaliada positivamente, verificam-se, no entanto, algumas dificuldades na implementação dos mecanismos que o quadro legal coloca ao dispor das entidades, designadamente quando os pedidos de cooperação internacional revestem caráter de urgência. Tendo em conta que a tempestividade da obtenção de elementos de informação ou de prova é essencial no quadro da prevenção e combate ao BC/FT, afigura-se necessário melhorar este aspeto. A mesma referência deve ser feita relativamente à troca atempada de informação sobre beneficiários efetivos de pessoas coletivas e de entidades sem personalidade jurídica constituídas ou administradas em ou a partir de Portugal, em resposta a pedidos formulados por autoridades de aplicação da lei, autoridades tributárias ou supervisores estrangeiros.

- Elemento importante para a prevenção e combate ao BC/FT/FP é a possibilidade de as entidades obrigadas, para efeitos de cumprimento das obrigações de identificação e diligência, terem facilidade de **acesso a fontes de informação independentes e fiáveis**, que permitam, entre outros aspetos, obter informação sobre o historial financeiro dos clientes ou sobre outros aspetos relacionados com os mesmos relevantes para a identificação do perfil transaccional dos clientes.

Neste âmbito, é reconhecido que os supervisores financeiros acedem com maior facilidade comparativamente com as autoridades de fiscalização dos setores não financeiros e de profissões jurídicas. **O acesso a fontes de informação independentes é, assim, considerado insuficiente e reflete uma qualidade negativa.**

- Finalmente, é essencial que a informação sobre a **identidade dos beneficiários efetivos** de estruturas societárias, fundos fiduciários e centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica se encontre centralizada num registo ou mecanismo de fácil acesso pelas autoridades competentes e pelas entidades obrigadas. Esse registo centralizado existe (RCBE) e está sujeito a regras que visam garantir a suficiência, exatidão e atualidade da mesma. Porém, uma vez que **o RCBE ainda não se encontra totalmente funcional**, não é possível ainda aferir se aqueles objetivos serão atingidos. Por essa razão, é igualmente prematuro qualificar o grau de facilidade e tempestividade no acesso ao RCBE por parte das entidades competentes e pelas entidades obrigadas ao cumprimento dos deveres preventivos do BC. No que diz respeito à proporcionalidade e caráter dissuasor das sanções aplicadas às pessoas singulares e coletivas que violem as normas do RCBE, não é ainda possível conhecê-los, já que ainda não foram aplicadas sanções até ao momento. O acesso a informação sobre beneficiários efetivos foi avaliado como meramente suficiente.

VI. AVALIAÇÃO DO RISCO

Como se afirmava na ANR de 2015, “a luta contra o BC constitui, há vários anos, uma prioridade política absoluta a nível internacional, quer porque a interrupção dos fluxos financeiros gerados pela atividade de grupos criminosos organizados tem demonstrado ser um vetor fundamental na estratégia de combate a essas estruturas, quer pela necessidade de proteger o sistema económico-financeiro contra uma utilização abusiva, comprometedora da sua reputação e estabilidade e com repercussões a nível económico, político e social.

A maior amplitude de recursos económicos e financeiros, bem como de mecanismos progressivamente complexos e sofisticados, à disposição da criminalidade organizada, contribui para uma maior dificuldade na deteção de fluxos de capital de origem criminosa, consubstanciando, desta forma, um dos mais sérios obstáculos no combate ao fenómeno. Tendo em conta a sua natureza transnacional, só uma resposta igualmente global, fundada em fortes mecanismos de cooperação interna e internacional e de troca de informações a todos os níveis entre as diversas instâncias de prevenção, supervisão, fiscalização e repressão, pode alcançar resultados positivos”.

Mantendo-se este ambiente, a análise efetuada no âmbito da ANR 2019 permite identificar as ameaças externas mais importantes que afetam o sistema ABC/ CFT/CFP, as vulnerabilidades internas mais críticas e os riscos mais elevados que Portugal enfrenta.

Branqueamento de capitais

Do ponto de vista do BC, as **ameaças** que apresentam **nível alto**, avaliado pela probabilidade de ocorrência e pelo impacto que a sua concretização pode gerar, em consonância, aliás, com os crimes subjacentes mais importantes, são a fraude fiscal, o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e a corrupção.

A fraude fiscal continua a constituir, à semelhança do que acontecia em 2015, a ameaça claramente prevalente. Tal continua a justificar a particular atenção em relação a este tipo de criminalidade, incluindo, nomeadamente, alguns crimes que, pela definição atual de BC, não são necessariamente considerados crimes subjacentes – v.g., alguns crimes aduaneiros, tais como a introdução fraudulenta no consumo e o contrabando, na forma simples. Igualmente com um nível de ameaça alto, encontramos o tráfico de estupefacientes, responsável por cerca de 46% dos inquéritos abertos e por um número importante de COS confirmadas, e a corrupção, que, embora não tenha COS confirmadas, representa cerca de 8% dos inquéritos abertos.

Num segundo patamar, com um nível de ameaça **médio-alto**, surgem infrações económico-financeiras cometidas com recurso à tecnologia informática, que cresceram na importância relativa, em Portugal, nomeadamente em número de COS confirmadas, e crimes de peculato e contrafação. De todos estes, apenas a contrafação não é considerada um crime subjacente ao BC, uma vez que não é abrangida pelo critério da medida da pena que serve para definir os crimes subjacentes, nem está incluída no catálogo dos mesmos. Dada, porém, a relevância que lhe foi reconhecida nesta ANR, tal como, aliás, já acontecera na ANR de 2015, entende-se que tal situação deve ser corrigida.

As **vulnerabilidades** identificadas e analisadas permitem qualificar os **riscos** a elas associados e destacar aquelas que, por conduzirem a um risco alto ou médio-alto, impõem que se dispense uma atenção prioritária na formulação e aplicação das necessárias medidas atenuadoras do risco.

O anonimato do beneficiário efetivo do cliente da atividade e a utilização, quer a nível nacional quer internacional, da atividade para a prática de crimes tributários constituem vulnerabilidades comuns tanto ao setor financeiro como ao não financeiro. A utilização de numerário na atividade e a

transnacionalidade das operações são igualmente vulnerabilidades relevantes, nomeadamente no setor bancário. Neste setor, a receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis, o *private banking*, e as relações de correspondência nas instituições de crédito, bem como o envio de fundos e as mesmas relações de correspondência nas instituições de pagamento e de moeda eletrónica, constituem as vulnerabilidades intrínsecas de grau mais alto.

O anonimato, em si mesmo abstratamente considerado, embora cada vez mais reduzido, além de facilitar a economia não registada, inviabiliza a rastreabilidade dos fluxos e, conseqüentemente, a determinação da sua eventual origem ilícita ou da sua utilização para fim criminoso. O desconhecimento dos beneficiários efetivos, quer de entes coletivos quer de determinadas operações ou transações continua, porém, a ser uma vulnerabilidade bastante importante. De facto, apesar de já ter sido criado o RCBE, o facto de o mesmo ainda se não encontrar inteiramente operacional, associado às algo insuperáveis limitações de um sistema com base nas declarações dos próprios interessados, faz com que esta vulnerabilidade seja dificilmente eliminável. Neste contexto, a estratégia das estruturas de criminalidade organizada no sentido de adotar um perfil económico – com recurso a intrincadas e complexas redes empresariais, muitas vezes com ramificações *offshore* – dificulta substancialmente o combate a tais estruturas. Estas redes empresariais e respetivos empresários (por vezes, PPE ou respetivos testas-de-ferro) são posteriormente utilizadas em negócios, aparentemente legítimos, mas que, na realidade, configuram operações de BC.

Em relação a operações com origem em ou com destino a centros *offshore* - jurisdições com um nível de regulação e de controlo menos exigente e em que as regras de sigilo prevalecem – e com jurisdições constantes das «listas» do GAFI, importa sublinhar a necessidade de reforço do controlo sobre essas operações.

A utilização de numerário, além de permitir o desenvolvimento da economia não registada, potencia ainda o desenvolvimento de sistemas informais de pagamentos, o que, tendo em atenção a pluralidade de comunidades imigradas em Portugal, é algo que não deve ser negligenciado, tanto mais que, como se afirmava na ANR de 2015, a substituição dos mecanismos oficiais por sistemas informais faz com que as operações deixem de se efetuar numa zona regulamentada para transitarem para zonas «cinzentas» de anonimato. Além disso, aquela utilização, sendo, como já se salientou, normal na atividade de algumas das entidades do setor financeiro, continua a manter alguma preponderância em determinados setores não financeiros de atividade (por exemplo, alojamento, restauração e similares, manutenção e reparação de viaturas, salões de cabeleireiro, institutos de beleza, atividades desportivas, eventos musicais). A fixação de limites de pagamento em numerário, introduzida pela Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto, se convenientemente aplicada e fiscalizada, sendo uma medida legislativa fortemente restritiva do recurso ao numerário, veio limitar de forma considerável as possibilidades de BC.

Aspeto relevante neste contexto é também o transporte físico de numerário. Uma das formas típicas de fazer circular os fundos de origem ilícita, afastando-os do local onde foram gerados, é através do transporte físico de numerário. A figura do “correio de dinheiro” ganha aqui particular importância, sendo certo, contudo, que a declaração a preencher exige a indicação da origem dos fundos com que o detentor circule ou de justificação do seu transporte, designadamente para evitar a instauração de processo por crime de contrabando de dinheiro líquido, previsto e punido pelo artigo 92.º, n.º 1, alínea e), do RGIT.

Da análise efetuada resulta que o **risco de BC** em Portugal **é médio-baixo**, tendo por base o facto de o nível global de ameaça ser médio-alto, mas o grau de vulnerabilidade residual, em face da capacidade de resposta, ser médio-baixo. Apesar da melhoria da reação penal à prática destes crimes (38 condenações em 2015, 28 em 2016, 63 em 2017 e 70 em 2018), é uma área que importa continuar a acompanhar com atenção, quer no plano preventivo, quer repressivo.

Financiamento do terrorismo

A ameaça de terrorismo subsistiu como moderada, podendo ser traduzida em média-baixa, uma vez que continuaram sem ser identificadas referências específicas ao país na propaganda difundida por organizações terroristas e não se materializaram, até ao momento, fatores de risco que culminem na execução de atentados.

O **risco de FT em Portugal**, tendo por base um nível de ameaça média-baixa e um grau de vulnerabilidade médio-baixo, em que a probabilidade é reduzida e o impacto é maioritariamente crítico, **é médio-baixo**. Em qualquer caso, não deve ser menosprezado, sendo conveniente continuar a reforçar a cooperação entre entidades nacionais, públicas e privadas, e com organismos internacionais.

Financiamento da proliferação

O **risco do FP é baixo**, determinado por um nível de ameaça baixo e um grau de vulnerabilidade baixo. Numa análise prospetiva, a ameaça da proliferação, na qual se insere a vertente do FP, continuará presente no nosso país, sendo expectável que os países de risco continuem a tentar adquirir, junto de empresas portuguesas, bens de uso dual ou de carácter sensível, e recolher, junto das nossas universidades e centro de investigação, conhecimentos e tecnologias, à revelia do quadro de sanções internacionais que se mantém em vigor. No entanto, apesar de se admitir a existência de agentes da ameaça com intenção, subsistem muitas reservas quanto à sua real capacidade face aos mecanismos de controlo atualmente em vigor, pelo que se classifica o risco de FP como baixo.

Risco setorial e geográfico

Esta ANR conclui igualmente sobre os riscos mais altos de BC/FT/FP, quer por setor, quer geográficos.

Nos setores com mais **alto** risco está, tal como sucedia já em 2015, na área financeira, o **setor bancário, coração** do sistema financeiro na maioria dos países. Porque se trata do setor com maior dimensão e complexidade operativa, não é surpreendente que o mesmo seja umas das vias preferenciais para a entrada de dinheiro ilícito na economia legal e para a circulação de fundos destinados a financiar uma atividade como o terrorismo.

No setor não financeiro, os riscos mais elevados, nomeadamente de BC, continuam a verificar-se no **setor do imobiliário** e no de **algumas categorias de entidades obrigadas sujeitas à fiscalização da ASAE**. No setor do imobiliário, as operações continuam a apresentar consideráveis potencialidades, não só porque os valores são elevados, mas também porque é fácil e rápida a concretização das transações e é possível a utilização de sociedades sedeadas em jurisdições ou territórios com baixos níveis de cooperação e de troca de informação. Além disso, a localização geográfica e o turismo fazem de Portugal um local apelativo para investimentos, que podem permitir que, a coberto de estruturas empresariais aparentemente legais, se consiga a legitimação de significativos fluxos de capital. Impõe-se, por isso, como já se referia na ANR de 2015, uma particular atenção e reforço dos mecanismos ABC/CFT/CFP neste setor, constituindo-se como prioridade para a entidade fiscalizadora.

Em relação a áreas, neste âmbito sujeitas à fiscalização da ASAE, refira-se, nomeadamente, a vulnerabilidade residual média-alta atribuída à aquisição e alienação de direitos sobre desportistas profissionais. Em geral, é, porém, reconhecido que o reforço da prevenção e controlo do BC/FT/FP exige o reforço das ações de formação, bem como da articulação entre entidades reguladoras e fiscalizadoras, com participação ativa das associações representativas dos setores, para permitir uma substancial melhoria da sua eficácia.

Do ponto de vista do risco geográfico, verifica-se que os riscos mais elevados provêm de alguns dos países com os quais Portugal tem mais fortes conexões comerciais e financeiras.

VII. LINHAS ESTRATÉGICAS

Para manter atualizada uma estratégia nacional de luta contra o BC/FT/FP e definir as políticas para reforço do sistema nacional ABC/CFT/CFP, importa, em resultado da reavaliação das ameaças externas e das vulnerabilidades internas e das insuficiências na capacidade nacional identificadas nesta ANR, assumir determinadas linhas estratégicas orientadoras.

I – Suprir a falta, insuficiência, incompletude, pouca abrangência e/ou reduzida fiabilidade dos dados estatísticos

A elaboração de uma estratégia coerente de luta ABC/CFT/CFP pressupõe o conhecimento completo e aprofundado do ambiente em que tal combate se trava. Neste contexto, é essencial a existência e disponibilização de todos os elementos estatísticos relevantes não só para a elaboração das ANR, mas também para a aferição da eficácia dos sistemas de prevenção e combate ao BC/FT. O mesmo é igualmente necessário para responder a algumas obrigações internacionais do Estado português. Importa assim: (i) produzir, recolher e trabalhar todos os dados relevantes para as finalidades referidas e (ii) aumentar a qualidade da informação produzida, recolhida e trabalhada.

II- Reforçar uma cultura de troca de informação interinstitucional

A cooperação interna entre autoridades competentes é vital para o reforço da eficácia do sistema de prevenção e combate ao BC/FT/FP. Neste contexto, a troca de informação disponível constitui um fator essencial. Há, assim, que (i) incentivar o fortalecimento da cooperação interna, nomeadamente através da celebração de protocolos de troca de informação e (ii) impulsionar a cooperação operacional, nomeadamente através do incremento das investigações conjuntas e da realização de jornadas técnicas de partilha de experiências e de conhecimentos.

III - Elevar a qualidade da abordagem baseada no risco

Uma abordagem baseada no risco, tanto por parte de supervisores e fiscalizadores, quanto das entidades obrigadas é absolutamente imprescindível para efetuar uma adequada gestão de recursos necessariamente escassos. Por outro lado, a regulamentação do acesso, sobretudo no setor não financeiro, às APNFD pode contribuir para uma redução dos fatores de risco. Assim sendo, importa (i) reforçar a alocação de recursos para os riscos mais elevados e (ii) robustecer a regulamentação de acesso a atividades e profissões.

IV - Aumentar a eficácia da investigação e da perseguição criminal

Dada a escassez de recursos disponíveis, o reforço da eficácia da investigação e da perseguição criminal é essencial para que a resposta ao BC/FT/FP, seja adequada. Importa, por isso (i) fortalecer a capacidade de acompanhamento da evolução do fenómeno BC/FT/FP, de identificação de novas tipologias, nomeadamente em relação a ativos virtuais, por parte dos recursos humanos existentes e (ii) reforçar a capacidade da UIF, nomeadamente no que se refere à análise estratégica.

V - Aprofundar a cooperação com o setor privado

O envolvimento e a participação do setor privado é fundamental para a existência de um sistema eficaz de prevenção e combate ao BC/FT/FP. Neste contexto, importa (i) estimular a realização de fóruns periódicos de âmbito setorial e nacional e promover a cooperação operacional e informal e (ii) divulgar Orientações, dirigidas aos diferentes setores de entidades obrigadas, designadamente sobre tipologias de BC/FT/FP e melhores práticas no seu combate.

VIII. PRIORIDADES – MEDIDAS A TOMAR

As conclusões da ANR relativamente aos riscos que Portugal enfrenta impõem que sejam fixadas prioridades e tomadas medidas para os atenuar ou limitar.

A análise efetuada revela muitas diferenças entre os contextos e os ambientes onde os supervisores e os fiscalizadores intervêm e exercem o controlo do cumprimento dos deveres de prevenção. Essas diferenças, todavia, não devem justificar as significativas assimetrias entre os setores financeiro e não financeiro. Há, por conseguinte, que ultrapassar esta inconsistência de abordagens, com a necessária e desejável proporcionalidade na intervenção, em ambientes cada vez mais complexos e desmaterializados, com múltiplos fatores e veículos de risco relevantes, em circuitos menos formais, menos onerosos e menos burocráticos. Para tal, os supervisores e os fiscalizadores têm de responder com uma eficaz cooperação, difundindo boas práticas de controlo de riscos pelas entidades obrigadas e determinando medidas de diligência reforçada ou simplificada, tendo em consideração os deveres que sobre estas impendem.

A dificuldade em explicitar métodos e procedimentos de controlo revela que persiste a necessidade de melhorar o trabalho conjunto das autoridades de fiscalização e das entidades obrigadas para a deteção eficaz de operações suspeitas, sua comunicação e suspensão.

A deteção, comunicação e suspensão de operações suspeitas constitui uma etapa fulcral no processo que visa impedir a utilização das entidades obrigadas para finalidades ilícitas. Assim sendo, há que atenuar ou mesmo eliminar o risco adveniente da impreparação das entidades obrigadas e mesmo das autoridades de supervisão ou fiscalização, seja por insuficiência de qualificações, por ausência de experiência ou por inoperância devida à falta de recursos humanos, materiais ou financeiros. Por outro lado, os números praticamente inexistentes de COS nos setores não financeiros, incluindo nas profissões jurídicas, justificam o reforço de ações de formação, visando, nomeadamente, desenvolver as qualificações e aprofundar a consciencialização de gestores, diretores e colaboradores.

Finalmente, para obter maiores níveis de eficácia na prevenção, importa fortalecer a cooperação entre os órgãos de aplicação da lei e as autoridades de supervisão ou de fiscalização, difundindo boas práticas e melhorando o conhecimento sobre os riscos.

Assim:

Prioridades de natureza legislativa

- Incluir o crime de contrafação no catálogo dos crimes subjacentes ao BC;
- Melhorar o quadro normativo do processo de privação e de administração e gestão de bens;
- Determinar a sujeição a registo de pessoas coletivas a ele ainda não sujeitas;
- Introduzir medidas de simplificação administrativa e de redução de custos de contexto, através de soluções tecnológicas que aumentem o “conhecimento na hora” sobre a simultaneidade de constituição de pessoas coletivas e dos seus administradores, gerentes ou outros responsáveis.

Prioridades de natureza operacional

- Impulsionar a celebração de protocolos de cooperação de troca de informação;
- Instituir a rotina de transmissão à autoridade setorial da informação sobre os crimes relacionados com a atividade ou profissão;
- Aumentar a qualificação e experiência de responsáveis e colaboradores das autoridades setoriais e das entidades obrigadas;
- Reforçar a capacidade de autoridades setoriais, através da realocação ou aquisição de recursos;
- Habilitar as instituições para o acompanhamento eficaz de novos modelos de negócio digitais;

- Reforçar a tempestividade da comunicação de informação estatística sobre a gestão dos ativos com administração e gestão do GAB;
- Conscientizar as Associações Profissionais de cada setor para as potencialidades inerentes à partilha de soluções informáticas para cumprimento dos deveres preventivos de BC/FT/FP.

Medidas setoriais

A análise efetuada revela que, em termos setoriais, se mantêm insuficiências já anteriormente identificadas, algumas das quais se adensam neste novo período de análise – por exemplo, o exercício dos poderes de fiscalização, a elaboração e disseminação de Regulamentos e de Orientações e a inexistência de modelos de abordagem baseada no risco. Aliás, decorridos alguns anos, em setores muito relevantes (futebol - alienação ou aquisição de direitos sobre desportistas profissionais -, imobiliário, diamantes - importação ou exportação -, entre outros), as ações de fiscalização são, ainda, praticamente inexistentes, sendo certo que é indesmentível a sua necessidade. Neste sentido, a superação daquelas insuficiências implica necessariamente a consideração da prevenção e combate ao BC/FT/FP como uma prioridade da atuação de autoridades supervisoras e fiscalizadoras. Essa prioridade deve ser refletida nos planos anuais de atividades ou nos planos estratégicos dessas autoridades e a sua concretização deve ser explicitada nos respetivos relatórios anuais.

A ANR prevê, por conseguinte, medidas específicas para os seguintes setores: bancário, valores mobiliários, segurador, dívida pública, jogo, jogos sociais, imobiliário, auditores, contabilistas certificados, advogados, solicitadores, notários, comércio, importação e exportação de diamantes, leiloeiras e prestamistas, futebol e transporte de fundos e valores.

NOTA FINAL

A presente Avaliação Nacional de Riscos de BC/FT constitui a revisão do primeiro exercício nesta matéria realizado em Portugal em 2015. A concretização da ANR 2019 exigiu um enorme esforço de cooperação das entidades participantes no Grupo de Trabalho e de motivação, nem sempre integralmente conseguida, das associações representativas de entidades do setor privado sujeitas a obrigações de prevenção do BC/FT. Os resultados obtidos, baseados nos dados existentes e que, como já se afirmava em 2015, não podem deixar de ser melhorados, revelam as ameaças e vulnerabilidades atualmente existentes, a capacidade nacional, bem como os riscos que o país enfrenta.

Este exercício carece, contudo, de atualização, de modo a adequar as respostas às novas ameaças que entretanto surjam e aos riscos que porventura se agravem, redefinindo linhas de atuação e prioridades. Nestas circunstâncias, impõe-se uma revisão periódica da ANR, parecendo adequado que, salvo circunstâncias excecionais, a mesma venha a iniciar-se em 2023, após o termo da avaliação de seguimento pelo GAFI (5 anos depois da 4.ª ronda de avaliação, que, para Portugal, terminou em novembro de 2017).