



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**EFICÁCIA DAS MEDIDAS COMUNITÁRIAS DE COMBATE AO
BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO
TERRORISMO**

MARIANA NUNES JORGE

SETEMBRO - 2023



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**EFICÁCIA DAS MEDIDAS COMUNITÁRIAS DE COMBATE AO
BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO
TERRORISMO**

MARIANA NUNES JORGE

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO MENDONÇA

SETEMBRO - 2023

GLOSSÁRIO

AML – *Anti Money Laundering*

BC – Branqueamento de Capitais

BCE – Banco Central Europeu

BCFT – Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

CBC – Combate ao Branqueamento de Capitais

CBC/CFT – Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

CFT – Combate ao Financiamento do Terrorismo / *Countering the Financing of Terrorism*

CIJI – Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação

EBA – European Banking Authority

FSRBs – FATF-style regional bodies

FT – Financiamento do Terrorismo

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional

RTS – Relatórios de Transações suspeitas

TBML – *Trade-based Money Laundering*

UE – União Europeia

UIF – Unidade de Informação Financeira

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

RESUMO

O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo representam uma questão preocupante para a União Europeia, pois colocam em causa a integridade, estabilidade e o bom funcionamento do sistema financeiro europeu. Neste sentido, é urgente tomar medidas eficazes para combater e contrariar os seus efeitos. A literatura e a investigação sobre os crimes económicos e financeiros embora estejam a aumentar em número, são ainda insuficientes neste domínio. A União Europeia tem vindo a prestar uma crescente atenção a este tema, desde 1991 até ao presente, tendo já desenvolvido um trabalho muito relevante de combate ao branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo, mas é necessário que este trabalho seja também desenvolvido a nível nacional, transpondo as medidas das diversas diretivas lançadas pela UE rigorosamente e atempadamente para as legislações nacionais. É necessário também um esforço de coordenação e cooperação de todos os estados-membros para que as medidas desenvolvidas pela UE sejam eficazes e a luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo produza efeitos positivos.

Palavras-chave: Branqueamento de capitais; Financiamento do Terrorismo; União Europeia.

ABSTRACT

Money laundering and terrorism financing are concerning for the European Union, as they threaten the integrity, stability and proper functioning of the European financial system. It is therefore urgent to take effective measures to combat and counteract their effects. Although the literature and research on economic and financial crimes are increasing in number, they are still insufficient in this field. The European Union has been paying increasing attention to this issue since 1991, having already developed a very relevant work in the fight against money laundering and terrorist financing, but it is necessary that this work is also developed at national level, transposing the measures of the several Directives launched by the EU, rigorously and timely into national legislations. A coordination and cooperation effort of all member states is also required for the measures developed by the EU to be efficient and the fight against money laundering and terrorist financing to produce a positive output.

Keywords: *Money laundering; Terrorism financing; European Union.*

ÍNDICE

Glossário.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice	iv
Índice de figuras	vi
Agradecimentos.....	vii
1. Introdução.....	1
2. Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo: Enquadramento.....	3
2.1. Branqueamento de Capitais.....	3
2.1.1. Fases do processo de Branqueamento de Capitais	4
2.2. Financiamento do Terrorismo	7
2.3. Evolução Global do Fenómeno	8
2.4. Síntese.....	11
3. Evolução das medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo	12
3.1. Evolução na União Europeia.....	12
3.2. Evolução em Portugal.....	20
3.3. Síntese.....	23
4. Fatores determinantes na Eficácia das Medidas de Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo na UE	23
4.1. Cooperação e avaliação	24
4.2. Supervisão das instituições bancárias.....	25
4.3. Comunicação de relatórios de transação suspeita às UIF.....	26
4.4. Modelos institucionais das UIF	31
4.5. Análise baseada no risco.....	32

4.6. Síntese.....	33
5. Supervisão na União Europeia: Que Modelo a Seguir?	34
5.1. Abordagem atual de supervisão na UE.....	34
5.2. Que Modelo a seguir?.....	36
5.3. Síntese.....	40
6. Conclusão	41
Referências Bibliográficas.....	44
Anexos	47
Anexo 1: Recomendações GAFI	47
Anexo 2: Metodologia da UE para identificação de países terceiros de alto risco.....	47
Anexo 3: Plano de ação da Comissão Europeia para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.....	47
Anexo 4: Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação de 2018 da UE.....	47
Anexo 5: Avaliação de risco da Comissão 2017	47
Anexo 6: Relatórios de avaliação mútua GAFI.....	47
Anexo 7: Basel Index 2022 – União Europeia e Europa Ocidental	47

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fases do processo de branqueamento de capitais. Fonte: UNODC	5
Figura 2. Fases do processo de branqueamento de capitais. Fonte: UNODC	7
Figura 3. Metodologia da UE para identificação de países terceiros de alto risco. Fonte: Comissão Europeia.....	15
Figura 4. Fases do processo de branqueamento de capitais. Fonte: Basel Index 2022/processamento próprio.....	19
Figura 5. Multas pagas pelos bancos Europeus e Americanos entre 2009 e 2020. Fonte: Boston Consulting Group.....	26
Figura 6. Evolução do número de transações suspeitas nos estados-membros entre 2018 e 2019. Fonte: Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021.....	29
Figura 7. Exposição a riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo: comparação Europa vs. Mundo. Fonte: Basel Index 2022/processamento próprio	35

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de expressar um sincero agradecimento ao professor António Mendonça pela disponibilidade imediata que demonstrou para me acompanhar na realização deste trabalho. A sua orientação foi preciosa em todo o processo.

Agradeço, igualmente, a todos os professores e colegas do Mestrado de Economia Internacional e Estudos Europeus do ISEG pelos ensinamentos e suporte durante estes últimos anos.

Finalmente, agradeço à minha família e amigos, especialmente à minha mãe e ao meu irmão, por me incentivarem sempre a levar esta caminhada até ao fim e por me apoiarem nos momentos que se mostraram mais complicados.

1. INTRODUÇÃO

O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (BCFT) representam uma questão preocupante para a União Europeia, pois colocam em causa a integridade, estabilidade e o bom funcionamento do sistema financeiro europeu. Neste sentido, é urgente tomar medidas eficazes para combater e contrariar os seus efeitos. A literatura e investigação sobre os crimes económicos e financeiros embora estejam a aumentar em número, são ainda insuficientes neste domínio.

Com esta dissertação pretende-se analisar as medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (CBC/CFT) que têm sido avançadas pela União Europeia (UE) ao longo dos anos, precisamente desde 1991, ano em que foi avançada a primeira Diretiva relativa ao BCFT na UE. O objetivo desta análise é refletir sobre a eficácia das medidas de CBC/CFT na UE. Quais as medidas que se têm demonstrado mais eficazes? E que fatores influenciam a eficácia das mesmas? A análise aqui apresentada foca estas duas questões. Devido à escassez de dados que permitam aferir a cerca da eficácia das medidas a análise é eminentemente descritiva e analítica.

Adicionalmente, pretende-se aferir sobre que estrutura de supervisão europeia deve ser seguida para potenciar a eficácia das medidas de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

A metodologia seguida neste trabalho consiste numa revisão da literatura existente no domínio do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Em primeiro lugar, foi feito um levantamento de informação relevante para o enquadramento do tema (definições de conceitos, legislação) em sites e documentos oficiais da União Europeia, do Banco de Portugal e também de entidades internacionais. O objetivo deste primeiro levantamento foi enquadrar o tema e estruturar a pesquisa de literatura. A pesquisa bibliográfica foi o passo seguinte deste processo, no qual se verificou as diferentes perspetivas e argumentos de autores sobre o tema.

É feita uma breve análise à evolução do fenómeno, em si, a nível global, para compreender de que forma esta impactou a criação de medidas na União Europeia, pois o foco deste trabalho são as medidas comunitárias de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Os períodos que vão ser analisados mais profundamente são 2015 e 2018, sendo que, a Diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu

e do Conselho é a medida-chave de toda a estrutura de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo na UE. A Diretiva de 2015, foi alterada e complementada, em 2018, pela Diretiva 2018/843 do Parlamento e do Conselho, o que representou um grande avanço na União Europeia neste domínio.

O primeiro capítulo (ponto 2) é dedicado ao enquadramento do tema, aqui explanam-se algumas definições fundamentais para este trabalho, como a definição de branqueamento de capitais e a definição de financiamento do terrorismo, bem como as fases dos respetivos processos e a evolução global dos fenómenos. O segundo capítulo (ponto 3) tem por objetivo explicar a evolução das medidas de CBC/CFT na UE, com uma pequena menção à evolução da legislação em Portugal. O terceiro capítulo (ponto 4) é dedicado aos fatores que influenciam a eficácia das medidas CBC/CFT na UE. Neste capítulo verifica-se que as medidas na UE estão teoricamente bem estruturadas, mas numa perspetiva prática a sua eficácia depende de outros fatores, principalmente da arquitetura de supervisão a seguir no contexto europeu. No quarto capítulo (ponto 5), é feita uma reflexão sobre que modelo supervisão deve ser seguido na União Europeia de modo a potenciar a eficácia do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na União Europeia.

2. BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: ENQUADRAMENTO

Este ponto versa sobre os processos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e a evolução a nível global do fenómeno. Pretende-se nele definir conceitos básicos que constituem a base deste trabalho.

2.1. Branqueamento de Capitais

O branqueamento de capitais é um processo que tem por objetivo disfarçar a origem ilegal de rendimentos provenientes de atividades criminosas. Estes rendimentos podem ter diversas origens, entre as quais, comércio de armas ilegais e substâncias ilícitas, atividades de crime organizado – como é o caso da prostituição – e fraude fiscal.

O Artigo 3.1 da Convenção das Nações Unidas de Viena de 1988 descreve o branqueamento de capitais como:

“a conversão ou transferência de bens, sabendo que tais bens são derivados de qualquer ofensa(s), com o objetivo de ocultar ou disfarçar a origem ilícita dos bens ou de ajudar qualquer pessoa que esteja envolvida nessa(s) ofensa(s) a fugir às consequências legais dos seus atos”

O Banco de Portugal define no seu site oficial o branqueamento de capitais como *“o processo pelo qual os autores de atividades criminosas encobrem a origem dos bens e rendimentos (vantagens) obtidos ilicitamente, transformando a liquidez proveniente dessas atividades em capitais legalmente reutilizáveis, por dissimulação da origem ou do verdadeiro proprietário dos fundos”*.

Vitalino Canas (2004) define o branqueamento de capitais como um *“processo de progressiva ocultação”* que *“cria condições para uma utilização lícita de bens ou produtos obtidos através da prática de factos ilícitos típicos”*. Para José Luís Braguês (2009) o branqueamento de capitais é o *“processo por meio do qual se pretende ocultar a origem ilícita dos bens resultantes de uma determinada atividade criminosa, permitindo a manutenção do controle sobre o seu produto e oferecendo uma cobertura legal para as diversas fontes criminosas de rendimento”*.

Quando uma atividade criminosa gera lucros substanciais, o indivíduo ou grupo envolvido tenta procurar uma forma de controlar esses fundos sem chamar a atenção.

Disfarça a sua origem, alterando a forma dos fundos ou movimentando-os para destinos onde sejam menos suscetíveis de deteção.

O branqueamento de capitais ocorre fora dos parâmetros normais das estatísticas económicas e financeiras, daí decorre que é difícil produzir estatísticas precisas que façam face à magnitude do problema (UNODC, 2022).

O *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) realizou um estudo para determinar a magnitude dos fundos ilícitos gerados pelo tráfico de droga e pelos crimes organizados, e para investigar até que ponto esses fundos são branqueados. O resultado desse estudo estima que, em 2009, os rendimentos criminosos ascenderam a 3,6% do PIB global, com 2,7% (1,6 triliões de dólares) a serem branqueados (UNODC, 2011).

O UNODC estima que entre 715 mil milhões e 1,87 triliões de euros são branqueados todos os anos – entre 2% a 5% do PIB global (Europol, 2022).

2.1.1. Fases do processo de Branqueamento de Capitais

Esta secção faz uma síntese simplificada das diferentes fases do processo de branqueamento de capitais, que na realidade pode acontecer de uma forma mais complexa ou mais simples, dependendo de diversos fatores.

O processo de branqueamento de capitais segue, geralmente, três fases:

1. Colocação (*Placement*);
2. Estratificação (*Layering*);
3. Integração (*Integration*).

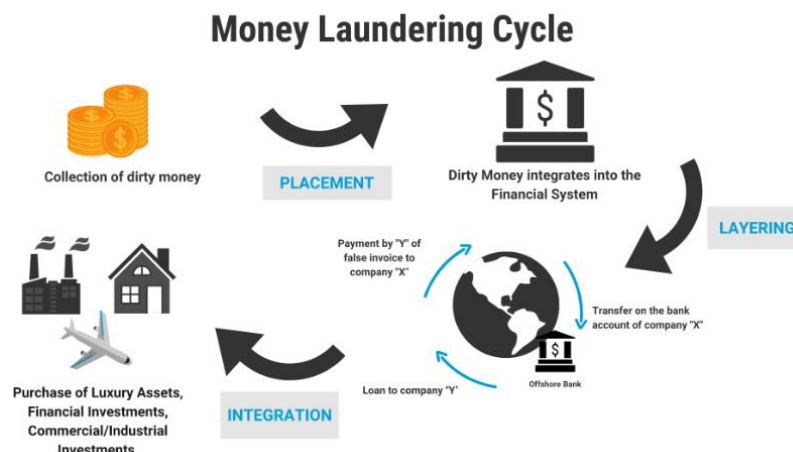


Figura 1. Fases do processo de branqueamento de capitais. Fonte: UNODC, 2022

Na primeira fase (colocação), os lucros ilegais são introduzidos no sistema financeiro, o que pode ser feito dividindo grandes quantidades de dinheiro em montantes menores e, portanto, menos detetáveis, de modo a não despertar atenção das entidades reguladoras. O dinheiro é sistematicamente dividido em montantes parciais que são depositados diretamente numa conta bancária, ou comprando uma série de instrumentos monetários (cheques, ordens de pagamento, entre outros) posteriormente recolhidos e depositados em várias contas bancárias (United Nations, 2022; Schneider & Windischbauer, 2008). Esta fase inicial do branqueamento configura-se como sendo a mais vulnerável e detetável por parte das autoridades de investigação e de fiscalização (Carvalho, 2016).

Após a introdução dos fundos no sistema financeiro, tem lugar a segunda fase, de estratificação. Pode ser também encontrada referência a esta fase como transformação, camuflagem ou dissimulação. Nesta fase são efetuadas diversas conversões ou movimentos dos fundos, com vista a criar “camadas” (*layers*) para os distanciar da sua origem (Carvalho, 2016). Os fundos podem ser canalizados através da compra e venda de instrumentos de investimento, ou podem simplesmente ser transferidos através de uma série de contas em vários bancos em todo o mundo. Em alguns casos, os fundos podem ser utilizados para o pagamento de bens e serviços, dando-lhes assim uma aparência legítima (United Nations, 2022). Os sistemas de pagamento eletrónico, as divergências em termos de jurisdição em cada país e a cooperação ineficaz da ação penal facilitam frequentemente os processos de estratificação (Schneider & Windischbauer, 2008).

Na terceira e última fase (integração), quando os fundos parecem ter uma origem lícita, já podem ser reintroduzidos na economia legítima. Essa reintrodução é normalmente materializada através de aquisição de artigos de luxo, investimento em atividades económicas como casinos, restaurantes e hotéis, investimento em ações de empresas, ou bens imobiliários (Thony, 2005).

Na realidade, os casos de branqueamento de capitais podem não passar pelas três fases. Algumas fases podem ser combinadas ou várias fases podem repetir-se. Por exemplo, o dinheiro proveniente da venda de droga é dividido em pequenas quantias, que são depositadas por "mulas de dinheiro" – pessoas que movimentam dinheiro ilegalmente adquirido a pedido de outras pessoas – e a seguir transferidas como pagamento de serviços para uma empresa de fachada. Neste caso, a colocação e a estratificação são feitas numa só fase (United Nations, 2022).

Os branqueadores de capitais tendem a procurar países ou setores em que exista um baixo risco de deteção devido, por exemplo, a programas fracos ou ineficazes de combate ao branqueamento de capitais. No entanto, uma vez que o objetivo do branqueamento de capitais é devolver os fundos ilegais ao indivíduo que os gerou, os branqueadores geralmente preferem movimentar os fundos através de sistemas financeiros estáveis (United Nations, 2022).

A atividade de branqueamento de capitais pode ser concentrada geograficamente de acordo com a fase do processo que atingiram. Na fase de colocação, por exemplo, os fundos são normalmente processados relativamente perto da atividade subjacente, frequentemente, no seu país de origem (United Nations, 2022).

Na fase de estratificação o branqueador procura uma localização que proporcione uma infraestrutura financeira ou empresarial adequada, como é o caso dos centros financeiros *offshore* ou os grandes centros financeiros e bancários (United Nations, 2022). Os branqueadores de capitais recorrem frequentemente aos centros *offshore* também devido ao seu elevado grau de confidencialidade e sigilo bancário, pelas reduzidas ou nulas taxas de impostos, pela ténue regulamentação das atividades bancárias, pela reduzida supervisão das entidades administrativas residentes, pelas redes de transportes e comunicações de qualidade e pela sua estabilidade política (Carvalho, 2016). Finalmente, na fase de integração, os fundos branqueados, que foram gerados em economias instáveis

ou locais que ofereçam oportunidades de investimento limitadas, podem ser investidos em qualquer outro local (United Nations, 2022).

2.2. Financiamento do Terrorismo

Para além da problemática do branqueamento de capitais, existe ainda uma problemática relacionada a notar, o financiamento do terrorismo. Os dois fenómenos podem ser vistos como atividades distintas. Enquanto o branqueamento de capitais visa dar uma aparência legal a lucros ilícitos, o financiamento do terrorismo visa obscurecer bens de origem legal, como financiamento público e instituições de caridade. No entanto, os dois fenómenos tendem a ser abordados em conjunto, uma vez que representam as mesmas ameaças para o sistema financeiro e instituições públicas (Thony, 2005).

O financiamento do terrorismo engloba meios e métodos utilizados pelas organizações terroristas para financiar atividades que constituem uma ameaça à segurança nacional e internacional. O financiamento pode provir tanto de fontes legítimas (lucros de empresas e organizações de beneficência), como de fontes criminosas. A atividade criminosa que proporciona o maior financiamento para o terrorismo é o tráfico de droga. No entanto, a extorsão, os raptos com pedidos de resgate, o tráfico de pedras preciosas e o tráfico de seres humanos são exemplos de outras fontes criminosas que financiam atividades terroristas (United Nations, 2022; Thony, 2005). Enquanto um esquema de branqueamento de capitais é normalmente circular e o dinheiro acaba por ficar com a pessoa que o gerou, um processo de financiamento do terrorismo é tipicamente linear, e o dinheiro gerado é utilizado para propagar grupos e atividades terroristas. Normalmente, segue as seguintes fases: angariação (*raise*), armazenamento (*store*), movimentação (*move*), utilização (*use*) (United Nations, 2022).



Figura 2. Fases do processo de financiamento do terrorismo. Fonte: UNODC, 2022

2.3. Evolução Global do Fenómeno

Os regimes de combate ao branqueamento de capitais (CBC) começaram a surgir em diversos países nas décadas de 1970 e 1980 para apoiar em investigações, maioritariamente relacionadas com o branqueamento de lucros provenientes do tráfico de estupefacientes e outras atividades de crime organizado (Jayantilal, Jorge, & Ferreira, 2017). Esta secção é dedicada à evolução do fenómeno do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, mais especificamente, como a questão foi abordada ao longo dos anos a nível europeu e global. É de notar uma crescente e contínua evolução dos regimes de combate ao branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo até à atualidade, com um grande impulso após finais de 1980 com a formulação das normas globais para os regimes de combate ao branqueamento de capitais.

Em 1980, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a Recomendação n.º (80) 10, relativa às disposições contra a transferência e a dissimulação de fundos de origem ilícita. Esta recomendação, para além de afirmar que o sistema bancário deve assumir um papel preventivo eficaz na luta contra o branqueamento de capitais, recomenda aos Governos nacionais que providenciem a adoção, por parte dos bancos, de medidas de averiguação e controlo da identidade dos seus clientes, que implementem uma colaboração mais estreita entre as instituições bancárias e as autoridades controladoras dos fluxos de numerário e ainda que invistam na formação dos trabalhadores e colaboradores das instituições bancárias (Carvalho, 2016).

Em 1988 surgiu a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas (“Convenção de Viena”) que obrigou, pela primeira vez, os Estados a criminalizar as atividades de branqueamento de capitais (Carvalho, 2016). Mas, foi em 1989 com a criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)/Financial Action Task Force (FAFT) na Cimeira do G7 em Paris, que foram formuladas as normas globais para os regimes de combate ao branqueamento de capitais.

O GAFI é um organismo intergovernamental independente que estabelece as normas globais que visam prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e os danos que possam causar à sociedade. Como órgão de decisão política, o GAFI

trabalha para gerar a vontade política necessária para levar a cabo reformas legislativas e regulamentares nacionais nestas áreas (Chaikin, 2009; FATF-GAFI, 2022).

Em Abril de 1990, pouco após a sua criação, o GAFI emitiu um relatório que estabeleceu 40 recomendações (ver Anexo 1) que abrangem as regras de CBC para entidades financeiras e outras a serem aplicadas pelas autoridades públicas, a criminalização adequada e a repressão do branqueamento de capitais, a criação de Unidades de Informação Financeira (UIF) e medidas de transparência, tais como a disponibilidade de informações sobre os beneficiários efetivos de entidades jurídicas e acordos como os fundos de investimento/*trusts* (Kirschenbaum & Véron, 2018). Estas recomendações foram revistas, tendo sido adotadas, em 2001, 8 recomendações especiais contra o financiamento do terrorismo (Carvalho, 2016).

O GAFI tem 35 países membros, incluindo os 15 estados-membros da UE pré-2004, mais dois membros regionais, a Comissão Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo. A maioria das outras jurisdições do mundo são membros de nove Organismos Regionais do GAFI/ *FATF-style regional bodies* (FSRBs), como o MONEYVAL, principalmente direcionado para a Europa de Leste, que inclui os outros 13 países da UE (Kirschenbaum & Véron, 2018).

O GAFI e os seus organismos regionais organizam avaliações mútuas para o cumprimento das recomendações. Ademais, o GAFI implementa um outro processo com o objetivo de identificar as jurisdições com deficiências estratégicas nos seus regimes de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (*greylisting*) ou aquelas cuja incapacidade de resolver tais deficiências está em curso e pode exigir a ação de outros membros (*blacklisting*) (Kirschenbaum & Véron, 2018).

De acordo com o seu relatório anual (2020-2021), o branqueamento de capitais baseado no comércio/*Trade-based Money laundering* (TBML) é um dos métodos de branqueamento de capitais mais frequentemente utilizados, e também um dos mais difíceis de detetar (FAFT, 2021). O TBML esconde-se entre as avultadas quantias de dólares transacionados internacionalmente a cada ano. Envolve frequentemente falsificação de documentos comerciais para disfarçar receitas ilícitas como receitas aparentemente legítimas. Os métodos de TBML mais comumente utilizados, são a sobrefaturação, subfaturação e envios fantasma (FAFT, 2021).

Combater o TBML implica a remoção das motivações para a criminalidade. Se os países tomarem medidas, podem tornar o branqueamento de capitais através deste método demasiado arriscado e complicado e, em última análise, não rentável. Por isso, é necessário que os países reconheçam a importância desta questão (FAFT, 2021).

Relativamente ao Financiamento do Terrorismo, o GAFI emitiu um relatório confidencial que visa a melhoria das investigações e dos processos penais sobre o financiamento do terrorismo. De um modo geral, a orientação do GAFI está ajustada para ajudar as autoridades nacionais a melhorar a eficácia das suas ações legais contra o financiamento do terrorismo. Abrange deteção, estratégias de investigação para tipos comuns de atividades de financiamento do terrorismo, a prova de intenção e conhecimento e confisco de bens, como instrumentos para perturbar o financiamento do terrorismo (FAFT, 2021).

O combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo tornou-se mais urgente na sequência de uma série de casos alegados e confirmados de branqueamento de capitais de grande visibilidade em alguns países da União Europeia e da divulgação dos chamados *Panama Papers* (Kirschenbaum & Véron, 2018), em 2016.

Os *Panama Papers* referem-se à divulgação pelo Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação (CIJI), de 11,5 milhões de documentos financeiros e jurídicos confidenciais da empresa de advocacia “Mosack Fonseca”, uma das maiores entidades do mundo fornecedoras de serviços *offshore* (Dominguez, et al., 2020).

Estes documentos continham informações sobre os detalhes financeiros de indivíduos e funcionários públicos, expondo a utilização de negócios *offshore* para possíveis atividades ilícitas. Através deste escândalo foram detetadas operações ilegais de branqueamento de capitais, assim como evasões fiscais e fraude (Dominguez, et al., 2020).

O objetivo inicial dos paraísos fiscais era proporcionar disposições fiscais baixas para atrair investimentos, mas o aumento das atividades de *offshoring* tornou-se mais visível, com uma tendência existente para utilizar paraísos fiscais para fins criminosos. (Dominguez, et al., 2020). A Suíça foi sempre um dos destinos eleitos, seguindo-se-lhe Gibraltar, o Liechtenstein, as Ilhas do Canal da Mancha, a Ilha de Man, as Bahamas, o Bahrein, as Bermudas, o Panamá e a Costa Rica (Braguês, 2009).

Os paraísos fiscais são vulgarmente utilizados para branquear fundos, onde são criados mecanismos de proteção à identidade dos reais titulares de ativos (Braguês, 2009). Cerca de 10% do PIB mundial é retido em paraísos fiscais, com países como os Estados Unidos, por exemplo, a estimarem a perda anual em cobrança de impostos em cerca de 30 a 40 mil milhões de dólares, devido a atividades *offshore* (Dominguez, et al., 2020).

As facilidades em encontrar os melhores consultores, vantagens em colocar todo o tipo de estatutos remuneratórios evitando as deduções na fonte, criar empresas titulares de bens imóveis, determinando assim o garante do anonimato dos reais titulares dos bens, bem como evitar impostos sucessórios e as deduções pelas mais valias (rendas), deter companhias de investimento, garantia total de privacidade e proteção, proteger fundos de investimento de possíveis falências, garantia de passagem da titularidade dos bens à geração seguinte, garante de execução do trabalho financeiro por parte de procuradores na mais estrita confidencialidade, são os ingredientes fundamentais à sobrevivência, continuidade e projeção destas zonas francas (Braguês, 2009).

Os *Panama Papers* mostraram como a riqueza pode ser escondida e os impostos contornados através de paraísos fiscais. As empresas são identificadas como os principais utilizadores dos paraísos fiscais, mas os indivíduos mais ricos também contornam os impostos através da criação de empresas de fachada (Dominguez, et al., 2020).

Após a revelação dos *Panama Papers*, as empresas *offshoring* estabelecidas em paraísos fiscais têm estado no centro do interesse público, constituindo uma questão crucial a ser considerada (Dominguez, et al., 2020).

2.4. Síntese

Existe um relativo consenso entre autores e instituições relativamente à definição de branqueamento de capitais como um processo através do qual criminosos encobrem a origem de rendimentos obtidos ilicitamente, criando condições para os utilizar mais tarde como se fossem lícitos. O financiamento do terrorismo, por seu lado, ocorre no sentido inverso, sendo normalmente angariados rendimentos lícitos para financiar atividades ilícitas.

O combate ao BCFT teve os seus primeiros avanços a nível mundial na década de 1980, mas foi no final da mesma que foi criado o mais importante organismo intergovernamental de combate ao BCFT – o GAFI. Desde 1990, o GAFI tem vindo a

desenvolver esforços para estabelecer e estabilizar regras homogêneas de CBC/CFT mundialmente. As suas recomendações são a base de grande parte das legislações nacionais nesta área. No entanto, foram os mais recentes escândalos relacionados com branqueamento de capitais e utilização de paraísos fiscais que trouxeram a problemática à luz do dia, evidenciando a necessidade de cooperação internacional e tornando mais urgente o seu combate.

3. EVOLUÇÃO DAS MEDIDAS DE COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Neste capítulo pretende-se explicar a evolução da legislação relativa ao combate ao BCFT na União Europeia, foco deste trabalho, abordando a os desenvolvimentos levados a cabo em Portugal relativos à mesma matéria.

3.1. Evolução na União Europeia

A União Europeia tem vindo a realizar um trabalho relevante no domínio do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Os períodos que vão ser analisados mais profundamente são 2015 e 2018, sendo que, a Diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho é a medida-chave de toda a estrutura de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo da UE. A Diretiva de 2015, foi alterada e complementada, em 2018, pela Diretiva 2018/843 do Parlamento e do Conselho, o que representou um grande avanço na União Europeia neste domínio.

Veremos também nesta secção que as alterações introduzidas pela Diretiva de 2018, de certa forma espelham as preocupações que foram levantadas em 2016 pelo escândalo *Panama Papers* através, por exemplo, da conceção de acesso direto aos beneficiários de fundos e ao alargamento dos critérios de identificação de países terceiros de alto risco de branqueamento de capitais. Estes dois desenvolvimentos demonstram uma tentativa de aumentar a transparência das transações financeiras, para combater o uso de paraísos fiscais. De um modo geral, o foco da UE está na regulação das instituições financeiras para prevenir o branqueamento de capitais, e na sua perturbação através da aplicação da lei.

A União Europeia instaurou pela primeira vez em 1991, através da Diretiva 91/308/CEE, um sistema regulamentar destinado a prevenir o branqueamento do produto dos delitos relacionados com o tráfico de estupefacientes e impôs obrigações

exclusivamente ao sector financeiro (Silva, 2019). Esta diretiva prevê que as entidades obrigadas (entidades financeiras e entidades não-financeiras designadas) devem aplicar os requisitos de diligência devida aos clientes, ao estabelecerem uma relação comercial (ou seja, identificar e verificar a identidade dos clientes, controlar as transações e denunciar transações suspeitas). Esta diretiva criou o contexto de futuros regulamentos.

Dez anos mais tarde, a Diretiva 2001/97/CE alargou o âmbito de aplicação da Diretiva 91/308/CEE, incluindo o produto de delitos "graves" e alargando os deveres nela impostos a uma vasta gama de profissões e atividades. Esta nova versão também estabeleceu uma importante distinção entre as situações em que um risco mais elevado de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo podem justificar medidas reforçadas e aquelas em que uma redução do risco pode justificar controlos menos rigorosos (Silva, 2019).

Esta legislação tem sido constantemente revista no sentido de mitigar os riscos relacionados com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (Comissão Europeia, 2022).

Atualmente, o quadro regulamentar da UE para a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo é composto pela Diretiva 2015/849 (4ª Diretiva), emendada pela Diretiva 2018/843 (5ª Diretiva), e pelo Regulamento 2015/847 sobre as informações que acompanham as transferências de fundos (Silva, 2019).

O principal argumento da luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo decorre da preocupação permanente de que as instituições financeiras e de crédito possam ser utilizadas como um mecanismo de branqueamento de capitais gerado a partir de atividades ilegais (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

A medida-chave do sistema europeu é a 4ª Diretiva (2015/849 da UE) Contra o Branqueamento de Capitais adotada em 2015. Esta Diretiva, em linha com as recomendações do GAFI, exige que as entidades obrigadas comuniquem quaisquer transações suspeitas às UIF.

As alterações feitas em 2018, pela 5ª Diretiva, introduziram melhorias substanciais para combater eficazmente o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e consolidar uma elevada transparência nas transações financeiras (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

As principais alterações trazidas pela 5ª Diretiva contribuíram para aumentar a transparência através da criação de registos disponíveis ao público para entidades jurídicas como empresas e *trusts*. Este acesso mais amplo à informação sobre a propriedade benéfica (beneficiário real) reforça o escrutínio público e contribui para prevenir a utilização indevida de entidades jurídicas para fins de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Torna acessíveis os dados sobre o beneficiário final dos *trusts* sem quaisquer restrições às autoridades competentes – as UIF (Comissão Europeia, 2017; Comissão Europeia, 2022).

A 5ª Diretiva introduziu ainda o conceito de moeda virtual, e introduziu medidas para as regulamentar na legislação da União Europeia. Limitou o anonimato relacionado com a utilização de moedas virtuais e cartões pré-pagos. Os novos atores – pessoas que prestem serviços responsáveis pela detenção, armazenamento e transferência de moedas virtuais – são obrigados a identificar os seus clientes e reportar qualquer atividade suspeita às UIF. Este foi um importante avanço, pois a magnitude do desenvolvimento do uso das moedas virtuais e a possibilidade do seu uso abusivo, ao tornar-se uma plataforma preferencial para atividades ilegais para branquear capitais, levou à expansão das normas internacionais no mercado de ativos virtuais (Comissão Europeia, 2017; Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021; Comissão Europeia, 2022).

Na mesma Diretiva deu-se o alargamento dos critérios de avaliação dos países terceiros de alto risco e melhoraram-se as salvaguardas para as transações financeiras de e para esses países. Os Estados-Membros têm de assegurar que os sectores que lidem com países que apresentam deficiências estratégicas no seu regime contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo listados pela Comissão Europeia aplicam controlos sistemáticos reforçados sobre as transações financeiras de e para estes países. Ademais, foram incluídos na listagem da Comissão países terceiros com baixa transparência sobre informação da propriedade benéfica, sem sanções adequadas e dissuasivas ou que não cooperem ou troquem informações (Comissão Europeia, 2017; Comissão Europeia, 2022).

As alterações introduzidas pela 5ª Diretiva foram concebidas para cobrir lacunas existentes relacionadas com os novos meios de financiamento do terrorismo, tais como

moedas virtuais e cartões pré-pagos, e para aumentar a transparência a fim de melhor combater o branqueamento dos produtos do crime (Silva, 2019).

A Comissão Europeia formulou uma metodologia que utiliza para a identificação dos países terceiros de alto risco, com o objetivo de identificar jurisdições com deficiências estratégicas nos seus regimes nacionais de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Esta metodologia foi formulada com base na Diretiva 2015/849 UE (ver Anexo 2). A Comissão parte das listas de países de risco identificados pelo GAFI e complementa a sua análise com uma avaliação independente de países adicionais de risco, tal como demonstrado no seguinte esquema:

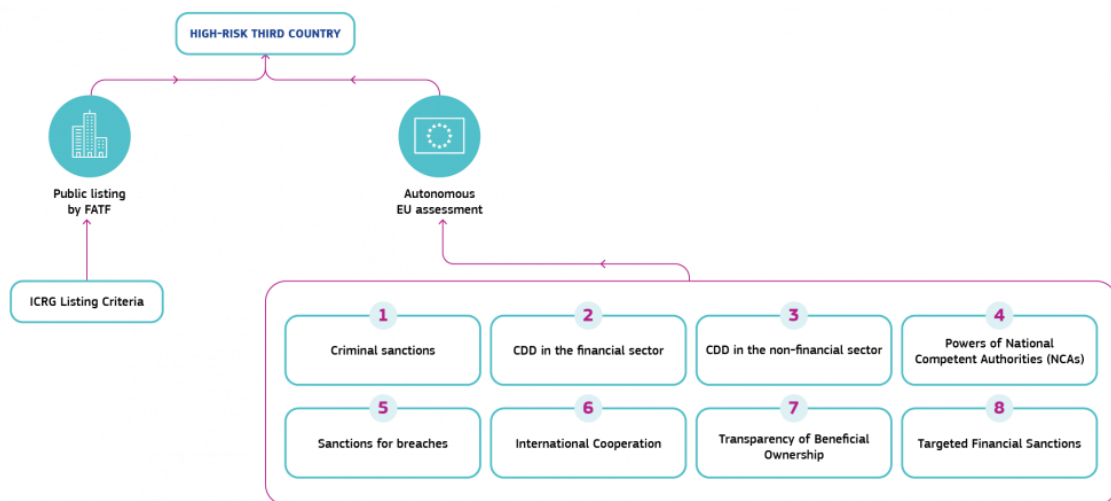


Figura 3. Metodologia para identificação de países terceiros de alto risco. Fonte: Comissão Europeia, 2022

Foi também imposta, na Diretiva de 2018, a criação de registos de contas dos bancos centrais ou sistemas de recuperação de informação em todos os Estados-Membros. Os Estados-Membros serão obrigados a criar um sistema centralizado com registos de contas bancárias ou sistemas de recuperação para identificar os titulares de contas bancárias e de pagamentos. Para que esta medida seja devidamente aplicada, a Comissão Europeia deve fornecer orientações aos Estados-Membros para assegurar a coerência e a eficácia (Comissão Europeia, 2017; Silva, 2019; Comissão Europeia, 2022).

Foi concedido acesso às UIF a mais informações através dos registos centralizados de contas e pagamentos bancários ou sistemas de recuperação de dados. As UIF dos diferentes países da UE poderão também cooperar mais facilmente entre si, bem como com outras autoridades competentes (Comissão Europeia, 2017).

À luz das revelações dos *Panama Papers*, a Diretiva revista veio a reforçar ainda mais o intercâmbio de informação e cooperação entre as autoridades de supervisão financeira, no pleno respeito pelas suas regras de confidencialidade, inclusive com o Banco Central (Comissão Europeia, 2017).

O Banco Central Europeu (BCE) desempenha apenas um papel de supervisão preventiva no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo na União Europeia. O seu papel é diminuto neste domínio, o que se pode verificar através da fraca menção que é feita ao BCE em todos os documentos consultados.

O quadro abaixo sintetiza as principais alterações introduzidos pela Diretiva (UE) 2018/843 mencionadas previamente neste ponto:

Desenvolvimentos introduzidos pela Diretiva (UE) 2018/843	Alargar o âmbito de aplicação da Diretiva para abranger: <ul style="list-style-type: none"> • Em adição aos auditores - os contabilistas externos, os consultores fiscais e qualquer outra pessoa que preste serviços de consultoria fiscal; • Os agentes imobiliários, quando atuem como intermediários no arrendamento de bens imóveis cuja renda mensal seja superior a 10 000 euros; • Comerciantes de arte, quando o valor de uma transação for igual ou superior a 10 000 euros.
	Garantir o acesso a informação sobre a propriedade efetiva, melhorando assim a transparência da propriedade das empresas e dos <i>trusts</i> .
	Proibir os bancos de manterem cofres anónimos (para além das contas e cadernetas anónimas que já eram abrangidas pela Diretiva (UE) 2015/849).
	Abordar os riscos associados aos cartões pré-pagos e às moedas virtuais: <ul style="list-style-type: none"> • Reduzindo o limiar de identificação dos titulares de cartões pré-pagos;

	<ul style="list-style-type: none"> • Permitindo que as UIF nacionais obtenham informações que lhes permitam rastrear a identidade do proprietário da moeda virtual.
	Reforçar a cooperação entre as UIF, permitindo-lhes partilhar mais informação.

No quadro regulamentar de CBC/CFT da UE destaca-se ainda o Regulamento UE 2015/847, adotado também em 2015, relativo às informações sobre o ordenante e o beneficiário que devem acompanhar as transferências de fundos, em qualquer moeda, para efeitos de prevenção, deteção e investigação do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (Banco de Portugal, 2022).

Em 2017, a Comissão publicou pela primeira vez um Relatório de Avaliação de Risco (Anexo 5), tal como exigido pela Diretiva de 2015. Foi avaliada a vulnerabilidade dos produtos e serviços financeiros aos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Esta análise de risco é fundamental para identificar, analisar e abordar os riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo na União Europeia. Visa fornecer uma cartografia abrangente dos riscos em todas as áreas relevantes, bem como recomendações aos Estados Membros, Autoridades Europeias de Supervisão e entidades obrigadas a mitigar esses riscos (Comissão Europeia, 2022).

A avaliação feita pela Comissão em 2017 mostra que os riscos de BCFT no setor financeiro são apenas moderadamente significativos devido às medidas já em vigor. No entanto, dentro do setor financeiro existem segmentos como a banca privada e de investimento em que o risco de BCFT permanece alto, o que se deve a uma maior exposição global aos riscos dos produtos e dos clientes, às pressões da concorrência no sector e a um conhecimento limitado, por parte dos supervisores, dos seus riscos operacionais de BCFT.

Um quadro de CBC/CFT eficaz requer uma compreensão sólida dos riscos a que o país está exposto e, para além disso, uma avaliação nacional dos riscos constitui um contributo fundamental para o desenvolvimento de estratégias e planos de ação nacionais baseados nos riscos de BCFT e outras prioridades de combate aos mesmos (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

Ao longo dos anos, foram adotadas outras iniciativas significativas para completar e complementar o quadro legislativo da UE, a fim de prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, nomeadamente, a Diretiva relativa à luta contra o branqueamento de capitais através do direito penal e o Regulamento relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de congelamento e de confisco (Silva, 2019).

O quadro abaixo sintetiza as normas europeias em vigor relativas ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo:

Ano	Norma	Âmbito
2015	Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio 2015	Estabelece as informações sobre o ordenante que devem acompanhar as transferências de fundos.
	Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015	Relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.
2016	Regulamento Delegado (UE) 2016/1675 da Comissão, de 14 de julho de 2016	Completa a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, procedendo à identificação dos países terceiros de risco elevado que apresentam deficiências estratégicas.
	Diretiva (UE) 2016/2258 do Conselho, de 6 de dezembro de 2016	Relativa ao acesso às informações anti branqueamento de capitais por parte das autoridades fiscais.
2018	Regulamento Delegado (UE) 2018/1108 da Comissão, de 7 de maio 2018	Completa a Diretiva (UE) 2015/849, estabelecendo normas técnicas de regulamentação sobre os critérios de nomeação e funcionamento dos pontos de contacto centrais dos emitentes de moeda eletrónica e dos prestadores de serviços de pagamento.
	Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do	Altera a Diretiva (UE) 2015/849, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro

	Conselho, de 30 de maio de 2018	para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.
	Regulamento (UE) 2018/1672 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018	Relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União Europeia.
	Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018	Relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal.
2019	Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019	Relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais.

Não obstante os desenvolvimentos levados a cabo pela UE a fim de combater o BCFT, o Índice AML 2022 (do Instituto de Basileia), que mede a exposição a riscos de BCFT nas jurisdições a nível mundial, mostra que os estados-membros da UE apresentam uma tendência estável ligeiramente decrescente, como exposto no gráfico seguinte (figura 4).

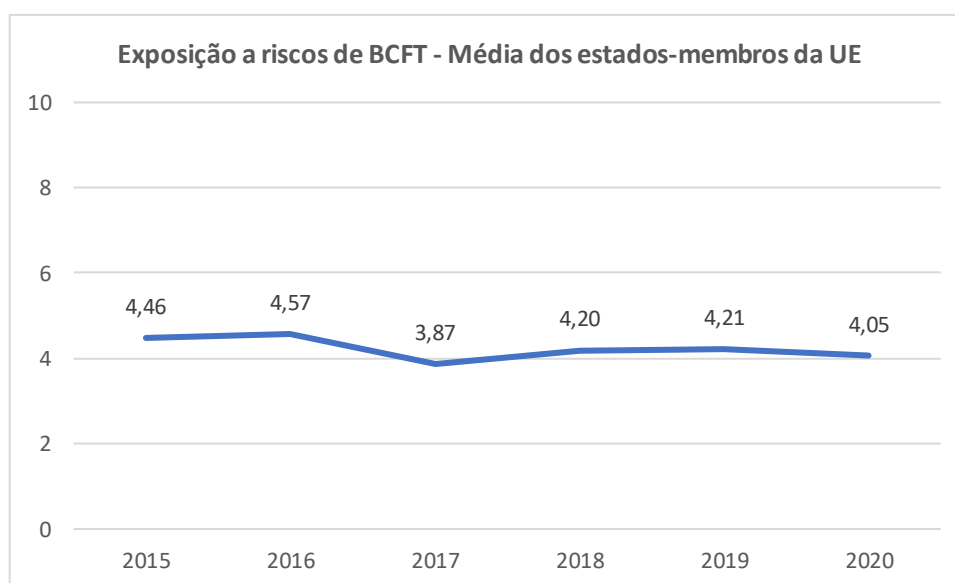


Figura 4. Fases do processo de branqueamento de capitais. Fonte: Basel Index 2022/processamento próprio

O Índice acima mencionado baseia-se numa metodologia composta, com 18 indicadores categorizados em 5 domínios coincidentes com os 5 fatores-chave que contribuem para um elevado risco de BCFT:

1. Deficiências nas estruturas nacionais de CBC/CFT;
2. Corrupção e suborno;
3. Fraca transparência e padrões financeiros;
4. Fraca transparência e responsabilização pública;
5. Fracos direitos políticos e Estado de direito.

Os mais recentes desenvolvimentos da União Europeia em torno do tema englobam:

1. A adoção, em 2020, de um plano de ação para uma política global da União sobre a prevenção do branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, assente em seis pilares (Anexo 3). As conclusões do Conselho Europeu sobre o Plano de Ação podem ser também consultadas em anexo (Anexo 4).
2. Em julho de 2021, a apresentação de um pacote de propostas legislativas para reforçar as regras da UE contra o branqueamento de capitais e contra o financiamento do terrorismo. O pacote harmoniza as regras de CBC/CFT em toda a UE. Propõe também a criação de uma nova autoridade da UE para combater o branqueamento de capitais.

3.2. Evolução em Portugal

A legislação portuguesa começou a prestar atenção ao branqueamento de capitais em 1993 e, como a maioria dos países, começando por criminalizar exclusivamente o branqueamento de capitais relacionado com o tráfico ilícito de estupefacientes. Desde então, seguindo os quadros internacionais, vários instrumentos legislativos nacionais foram aprovados, alargando tanto o âmbito como os deveres das entidades sujeitas para ajudar a prevenir este crime, bem como reforçando a cooperação internacional (Jayantilal, Jorge, & Ferreira, 2017).

Em Portugal, a entidade responsável pela supervisão preventiva do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo do setor financeiro é o Banco de Portugal. Para além da sua função supervisora, o Banco de Portugal tem competências de regulação e participa na elaboração do quadro normativo referente à prevenção do BCFT, estando

representado em instâncias nacionais e internacionais relacionadas com estas matérias, entre as quais a Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e o GAFI (Banco de Portugal, 2022).

A Comissão de Coordenação de Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2015, de 1 de outubro, e funciona na dependência do Ministério das Finanças. Esta Comissão tem por missão acompanhar e coordenar a identificação, avaliação e resposta aos riscos de BCFT a que Portugal está ou venha a estar exposto, contribuindo para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de combate ao BCFT (Banco de Portugal, 2022).

A Lei portuguesa n.º 25/2008, estabeleceu todas as medidas preventivas e repressivas no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Esta lei insere-se no esforço contínuo de criação de um conjunto de regras e de procedimentos administrativos que envolvem entidades públicas e pessoas privadas numa atuação preventiva, com vista a evitar que o crime se cometa ou a detetá-lo prontamente uma vez cometido. Para tal, a legislação apela a todos os agentes económicos para que façam a sua parte, agentes económicos esses, divididos em dois grupos: as entidades financeiras e entidades não financeiras. O primeiro grupo inclui bancos e outras instituições financeiras, enquanto o segundo grupo é mais heterogéneo compreendendo advogados, contabilistas, comerciantes de automóveis, casinos, entre outros (Jayantilal, Jorge, & Ferreira, 2017; Canas, 2008).

De acordo com Canas (2008), a lei distingue dois tipos de deveres: os deveres gerais, e os deveres específicos de várias entidades financeiras e não financeiras. Os deveres gerais identificados são:

1. Dever de identificação;
2. Dever de diligência;
3. Dever de recusa;
4. Dever de conservação;
5. Dever de exame;
6. Dever de comunicação;

7. Dever de abstenção;
8. Dever de colaboração;
9. Dever de segredo;
10. Dever de controlo;
11. Dever de formação.

De todos estes, o dever de comunicação (à UIF e ao Procurador-Geral da República no caso português) é a pedra angular de todo o sistema de prevenção, sem esta informação só esporadicamente as autoridades competentes poderiam ter a informação para combater o branqueamento de capitais (Jayantilal, Jorge, & Ferreira, 2017).

De acordo com o Banco de Portugal, atualmente, do quadro normativo de combate ao branqueamento de capitais existente em Portugal, destacam-se 4 medidas:

- A Lei n.º 83/2017, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, que transpõe parcialmente a Diretiva 2015/849/UE, e a Diretiva 2016/2258/UE.
- A Lei n.º 97/2017, que regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação destas medidas.
- O Regulamento (UE) 2015/847, do Parlamento Europeu e do Conselho.
- O Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018, que regulamenta as condições de exercício, os procedimentos, os instrumentos, os mecanismos, as formalidades de aplicação, as obrigações de prestação de informação e os demais aspetos necessários a assegurar o cumprimento dos deveres preventivos do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, no âmbito da atividade das entidades financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, bem como os meios e os mecanismos necessários ao cumprimento, por estas instituições, dos deveres previstos na Lei n.º 97/2017, e ainda as medidas que os prestadores de serviços de pagamento devem adotar para detetar as transferências de fundos em que as informações sobre o ordenante ou o beneficiário são omissas ou incompletas.

Relativamente ao financiamento do terrorismo, particularmente, em articulação com o quadro preventivo do branqueamento de capitais, foram adotadas medidas legislativas

que facilitam a deteção, a prevenção e a supressão do mesmo, reduzindo as possibilidades de acesso ao sistema financeiro internacional dos autores de atos de terrorismo, de organizações e grupos terroristas e dos seus financiadores (Banco de Portugal, 2022).

Incluem-se nessas medidas o congelamento e a perda de bens pertencentes a autores de atos de terrorismo e a quem apoie e financie grupos e organizações terroristas, o dever de comunicação de transações suspeitas de terem algum tipo de conexão com o terrorismo, o reforço dos deveres de prevenção do branqueamento de capitais (em especial do dever de identificação) no âmbito das operações de transferência de fundos e a criminalização do financiamento do terrorismo (Banco de Portugal, 2022).

No ordenamento jurídico português o branqueamento de capitais constitui um crime, previsto no artigo 368.º-A do Código Penal; e a qualificação do financiamento do terrorismo como crime autónomo consta do artigo 5º-A da Lei n.º 52/2003 (Banco de Portugal, 2022). O Artigo 368-A do Código Penal Português criminaliza o branqueamento de capitais, estabelece que atividades relacionadas com os produtos do crime são proibidas e enumera os crimes relevantes abrangidos, conhecidos como delitos qualificados de branqueamento de capitais (Jayantilal, Jorge, & Ferreira, 2017).

3.3. Síntese

Desde 1991 até à atualidade, a UE apresenta desenvolvimentos significativos na área do BCFT, revendo constantemente a legislação com o objetivo de mitigar os riscos relacionados com o mesmo. O mesmo acontece em Portugal desde 1993, que segue a tendência europeia. Relativamente aos avanços da UE nesta matéria, destaca-se como medida-chave do sistema europeu a 4ª Diretiva (2015), emendada pela 5ª Diretiva de 2018, que introduziu mudanças fundamentais para acompanhar os avanços inerentes a uma maior utilização dos meios financeiros digitais.

4. FATORES DETERMINANTES NA EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NA UE

O branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo representa uma questão preocupante para a UE, para a qual é urgente tomar medidas eficazes para combater e

contrariar os seus efeitos. Estes fenómenos representam um risco claro para a integridade e o bom funcionamento, reputação e estabilidade da sociedade, especialmente no que diz respeito ao sistema financeiro (Silva, 2019). A literatura, a investigação e os estudos especializados sobre os crimes económicos e financeiros embora estejam a aumentar em número, são ainda insuficientes neste domínio.

Com base na adoção das sucessivas diretivas e regulamentos por parte da UE, pode verificar-se que a luta contra o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo está latente no espaço europeu. Um passo fundamental, é o desenvolvimento da rede de UIF e do sistema global de recolha e análise, bem como o reforço da cooperação, porque a falta ou a fraca avaliação são o principal obstáculo do sistema de combate ao branqueamento de capitais (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

4.1. Cooperação e avaliação

Um dos elementos fundamentais de um quadro de CBC/CFT eficaz é a capacidade e a vontade de todos os interessados em cooperar a nível nacional e internacional. Consequentemente, a cooperação entre as partes interessadas do CBC/CFT é uma componente proeminente das recomendações do GAFI (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

O GAFI e os organismos regionais (FSRBs) no âmbito das avaliações mútuas analisam a eficácia das medidas de CBC/CFT na prática dos seus respetivos membros e a implementação dos requisitos técnicos das recomendações do GAFI, sendo que a eficácia é a principal componente das avaliações mútuas.

Os relatórios das avaliações mútuas do GAFI e dos organismos regionais (Anexo 6) mostram que entre 2015 e 2018 apenas 11 estados-membros da UE apresentavam relatórios de avaliação mútua (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Portugal Eslovénia, Espanha e Suécia). Dos relatórios apresentados, apenas 1% mostram um nível elevado de eficácia das medidas de CBC/CFT nos estados-membros, mais de metade (56%) mostram um nível moderado de eficácia, 32% mostram um nível substancial de eficácia e 11% apresentaram um nível baixo de eficácia.

Nos 4 anos seguintes (2019 a 2022) os relatórios apresentam a mesma tendência, a destacar que os níveis elevado e moderado aumentaram de para 2% e 61% e os níveis substancial e baixo diminuíram para 28% e 9% respetivamente. Uma evidência a destacar

é o aumento dos estados-membros a apresentar relatórios, entre 2015 e 2018 apenas 11 estados-membros apresentaram relatórios de avaliação mútua e entre 2019 e 2022 este número aumentou para 20, o que poderá refletir os efeitos das medidas introduzidas pela Diretiva de 2015 e reforçadas pela de Diretiva 2018 para aumentar a transparência dos estados-membros relativamente ao BCFT. Dos estados-membros da UE não estão disponíveis relatórios de avaliação mútua apenas no Luxemburgo e na Roménia.

4.2. Supervisão das instituições bancárias

Os bancos são o canal primordial para a maioria dos pagamentos domésticos e internacionais. Dado o seu papel nos sistemas de pagamento nacionais e internacionais, os bancos e outros prestadores de serviços de pagamento detêm uma posição central e estratégica no quadro de CBC/CFT de uma jurisdição. Este papel de *gatekeepers* também os expõe a atividades nacionais e internacionais de BCFT. Na maioria, se não em todas, as avaliações de risco nacionais, os sectores bancário e de serviços de pagamento foram avaliados como tendo um elevado nível de exposição ao risco de BCFT. Por conseguinte, os sectores que lidam com pagamentos devem ter em vigor sistemas de conformidade de CBC/CFT suficientemente robustos para proteger a integridade do sistema financeiro e a economia em geral (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

O gráfico seguinte demonstra que as multas aplicadas aos bancos europeus e americanos têm vindo a aumentar todos os anos, o que poderá estar relacionado com as regras cada vez mais rigorosas introduzidas pelas autoridades.

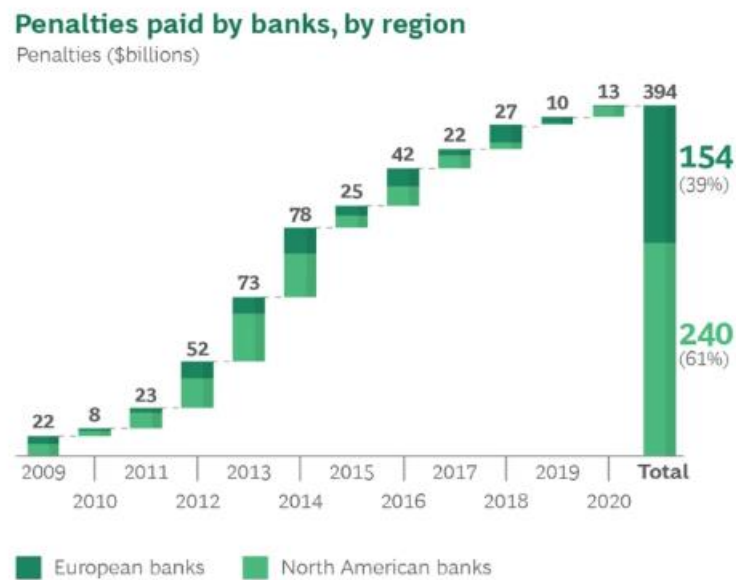


Figura 5. Multas pagas pelos bancos Europeus e Americanos entre 2009 e 2020. Fonte: Boston Consulting Group, 2021

Embora os bancos sejam as instituições mais vulneráveis às atividades de branqueamento de capitais, não só a estes basta impor a obrigação de notificar transações suspeitas. O GAFI torna muito claro que a notificação de transações suspeitas deve aplicar-se não só às instituições bancárias, mas também às instituições financeiras não-bancárias (Ping, 2005).

4.3. Comunicação de relatórios de transação suspeita às UIF

A recomendação 20 do GAFI, relativa à comunicação de transações suspeitas, prevê que *“se uma instituição financeira suspeitar ou tiver motivos razoáveis para suspeitar que os fundos sejam produtos de atividade criminosa ou estejam relacionados ao financiamento do terrorismo, ela deveria estar obrigada, por lei, a comunicar prontamente as suas suspeitas à unidade de inteligência financeira (UIF).”*

A exigência de que as instituições financeiras e as empresas e profissões não financeiras designadas (entidades obrigadas) relatem transações suspeitas às UIF é um elemento central da luta internacional contra o branqueamento de capitais e contra o financiamento do terrorismo (Chaikin, 2009). No seu papel de coordenadores nacionais da atividade de prevenção e combate ao branqueamento de capitais, as UIF recebem

relatórios de transações suspeitas (RTS), relatórios de atividades suspeitas, relatórios de transações incomuns e declarações de suspeita (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

As UIF geralmente publicam relatórios anuais ou periódicos sobre as suas atividades. Estes relatórios incluem, frequentemente, estatísticas sobre os RTS por sector ou tipo de instituição. Os RTS de baixa qualidade podem refletir deficiências, como uma ineficaz diligência aos clientes, sistemas inadequados de monitorização das atividades e transações dos clientes e formação inadequada aos recursos humanos. A informação sobre a qualidade dos RTS pode ajudar sobremaneira os supervisores no seu planeamento de inspeções e outras atividades para identificar potenciais incumprimentos e tomar rapidamente medidas corretivas (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

A UIF é uma parte vital de um regime eficaz de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. De acordo com o Grupo Egmont, os países têm de estabelecer uma UIF que sirva como centro nacional para a receção e análise de relatórios de transações suspeitas e outras informações relevantes para o branqueamento de capitais, delitos qualificados associados e financiamento do terrorismo e para a divulgação dos resultados dessa análise (Jayasekara, 2022).

Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma (2021) elaboraram um estudo, no qual analisaram os dados dos relatórios de 2018 e 2019 das UIF europeias, com o objetivo de aferir sobre a eficácia das medidas contra o branqueamento de capitais com base no volume de relatórios de transações suspeitas enviadas às UIF e no seu conteúdo. O período selecionado pelos autores para análise coincide com o prazo final para a implementação da última Diretiva Europeia relativa ao BCFT (de 2018), com um prazo para a transposição para a legislação nacional de janeiro de 2020.

Deste estudo resultaram as seguintes conclusões:

- A Diretiva europeia de 2018 relativa ao BCFT contribuiu para aumentar o número de RTS declarados às UIF. Aumentou o espetro de entidades obrigadas a declarar informação às UIF, introduzindo outros profissionais que operam em áreas de atividade suscetíveis de risco de branqueamento de capitais.
- A obrigatoriedade da criação de registos com amplo acesso sobre a propriedade benéfica final determinou a identificação adicional de transações suspeitas. Por

exemplo, transferência de fundos entre empresas localizadas em diferentes estados que têm o mesmo beneficiário final, nomeadamente transferências que não se justificam pela atividade económica.

- A metodologia desenvolvida pela UE para a identificação de países terceiros de alto risco levou, em alguns casos, a um crescimento artificial do número de transações não habituais reportadas.

Outras medidas tomadas na União Europeia que levaram ao aumento de transações suspeitas são as seguintes:

1. Definição do conceito de moedas virtuais e a regulação do seu mercado.
2. Intensificação da colaboração entre Estados-Membros tanto em termos do número de interações como da rapidez de comunicação através de uma plataforma eletrónica comum – a FIU.net.
3. Reforço da supervisão a nível europeu através da atribuição de poderes acrescidos ao Banco Central Europeu (BCE).
4. Fortalecimento das sanções aplicadas em casos de desrespeito da regulamentação relevante na matéria.

O gráfico abaixo mostra que ocorreu um aumento das transações suspeitas recebidas pelas UIF em 10 dos 19 estados-membros analisados e que o número de transações suspeitas reportadas diminuiu apenas em 3 estados. Estas evidências poderão confirmar que as medidas europeias contra o branqueamento de capitais são eficazes em termos de um maior número de transações suspeitas a serem trazidas à luz (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

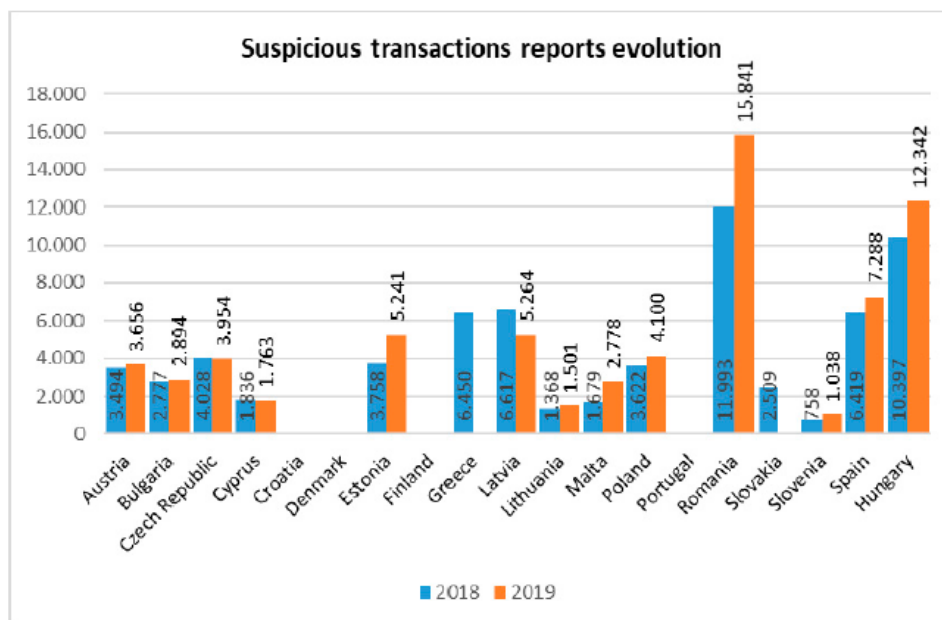


Figura 6. Evolução do número de transações suspeitas nos estados-membros entre 2018 e 2019. Fonte: Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021

Um dos obstáculos a uma análise sólida é que nem todos os estados-membros da UE transpuseram as Diretivas relativas a BC dentro dos prazos estipulados, com diferenças de até dois anos entre o momento da transposição, o que impede uma comparação de dados em pé de igualdade (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

Outros fatores que dificultam a análise da eficácia das medidas contra o branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo na UE de acordo com Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma (2021) são:

- Barreiras linguísticas – alguns estados publicaram relatórios apenas na língua oficial do estado – não em inglês.
- O método de agregação estatística de dados sobre transações suspeitas e a sua comunicação através de relatórios das UIF não estar regulamentado.
- Nem todos os estados-membros da UE terem cumprido as disposições da Diretiva da UE de publicar um relatório anual.

Adicionalmente, dos estudos de caso analisados, os autores observaram que os branqueadores de capitais estão constantemente à procura de canais alternativos através dos quais possam utilizar os fundos, como é o caso das transferências bancárias. Estas incluem o aparecimento de novos atores no campo financeiro, que oferecem serviços de

pagamento diversificados, aumentando a rapidez de utilização e a facilidade com que os fundos são transferidos para o sistema financeiro tradicional e novos sistemas de pagamento. A capacidade de disfarçar mais facilmente a identidade com muitas novas plataformas de pagamento automatizadas significa que as transações ilícitas estão a tornar-se cada vez mais difíceis de distinguir das legítimas. É, portanto, crucial uma regulamentação económica oportuna para evitar que os branqueadores de capitais explorem as novas tecnologias (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021; Akartuna, Johnson, Thornton, 2022).

O efeito da globalização nos novos métodos de branqueamento de capitais é de notar. Na grande maioria dos estudos de caso apresentados, há transferências para contas em todo o mundo, independentemente de serem contas em instituições financeiras bancárias ou contas/carteiras em plataformas de comércio de moedas virtuais. Como consequência, o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo deve ser global e as medidas adotadas a nível nacional ou mesmo a nível da União devem considerar a necessidade de coordenação e cooperação internacional (Silva, 2019; Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

O estudo mencionado demonstra ainda que o número de transações suspeitas e a sua evolução pode ser considerado como um indicador da eficácia das medidas contra o branqueamento de capitais a nível nacional, e poderia ser um indicador de eficácia a nível europeu, uma vez que cria regras metodológicas unitárias como uma forma de comunicar, regras essas que podem ser desenvolvidas sem afetar as especificidades de cada Estado-Membro (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

Sublinhe-se, ainda, que as diretivas europeias têm um importante impacto na luta contra o branqueamento de capitais, o que se observa pelo aumento do número de relatórios de transações suspeitas recebidos pelos organismos nacionais de combate ao branqueamento de capitais entre 2018 e 2019 (Cotoc, Nitu, Scheau, & Cozma, 2021).

Em suma, é possível afirmar que a comunicação com as UIF tem um papel vital nos regimes de combate ao branqueamento de capitais. As UIF oferecem a possibilidade de troca rápida de informação entre instituições financeiras e autoridades de aplicação da lei, bem como, entre jurisdições. Não obstante, a escolha do modelo institucional das UIF é

um fator determinante para a eficácia de um regime de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

4.4. Modelos institucionais das UIF

A criação de uma UIF pode surgir principalmente de duas vias:

1. Implementação de departamentos de combate ao branqueamento de capitais, juntamente com os sistemas de aplicação da lei já existentes – modelo judicial, de aplicação da lei e híbrido (Masciandaro, 2005).
2. Criação de uma agência especializada para centralizar a receção e avaliação das informações financeiras e o envio das revelações resultantes às autoridades competentes – modelo administrativo (Masciandaro, 2005).

De acordo com Masciandaro (2005) a principal vantagem do estabelecimento de uma única autoridade reside no facto de evitar a complexidade associada à alocação de tarefas às diferentes entidades. A utilização de uma única autoridade pode resultar em economias de escala e de âmbito, especialmente onde várias divisões operacionais podem ser criadas. As economias de escala e de âmbito podem derivar do facto de a autoridade única poder beneficiar de uma unidade operacional centralizada, com benefícios do ponto de vista dos recursos humanos, sistemas de informação, entre outros fatores.

Além disso, evita a multiplicação desnecessária dos custos associados à existência de múltiplas autoridades de controlo. A presença de uma única autoridade pode também levar a uma redução dos custos de coordenação e partilha de informação, porque a cooperação e o intercâmbio podem ser melhor assegurados entre os vários sectores de supervisão (Masciandaro, 2005).

Inicialmente, um modelo administrativo poderia ser uma opção ideal para desenvolver um quadro jurídico de CBC/CFT abrangente para um país. As UIF administrativas estão frequentemente inseridas em bancos centrais devido à disponibilidade de recursos. As competências especializadas e os recursos dos bancos centrais em matéria de conformidade e estabilidade do sistema financeiro podem ser utilizados para desenvolver um enquadramento sólido de CBC/CFT para o país. No entanto, uma vez desenvolvido um quadro sólido de CBC/CFT, a UIF deve ser atribuída à autoridade de aplicação da lei ou ao poder judicial que tem mais poder do que os bancos centrais na implementação de leis. Esta prática pretende melhorar a eficácia global do

regime de CBC/CFT como resultado de uma aplicação eficiente da lei e do processo judicial (Jayasekara, 2022). Desta forma, é possível afirmar que a disponibilidade de recursos adequados e nível de eficiência técnica nas UIF é um fator significativo para determinar a sua eficácia.

4.5. Análise baseada no risco

Independentemente do modelo institucional de supervisão escolhido, vários autores e as recomendações do GAFI apontam para o facto de qualquer quadro de supervisão de BCFT dever adotar uma abordagem baseada no risco. Dentro dessa abordagem, as jurisdições podem conceber o seu próprio quadro – que é o que acontece atualmente – sendo que o modelo de supervisão administrativo é o mais frequente. Os requisitos institucionais de um quadro de supervisão de CBC eficaz são primeiro a independência dos supervisores, a sua responsabilidade e transparência, bem como recursos e conhecimentos suficientes para cumprir adequadamente o seu mandato. Um supervisor de CBC eficaz necessita também de competências adequadas, poderes sancionatórios eficazes, proporcionais e dissuasivos, juntamente com mecanismos adequados de cooperação a nível nacional e internacional (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022; Schlarb, 2022).

Historicamente, os supervisores do CBC/CFT adotaram uma abordagem baseada em regras que se concentrava principalmente no cumprimento legal sem ter em conta o perfil de risco de uma instituição, dos seus clientes, e das suas operações (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022). A adoção da 4ª Diretiva foi um passo importante neste domínio, pois segue uma abordagem baseada no risco, o que, em suma, significa que situações menos arriscadas justificam procedimentos menos intrusivos (Silva, 2019).

De acordo com Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink (2022), uma abordagem de supervisão de CBC/CFT baseada no risco assenta na compreensão por parte do supervisor dos riscos BCFT a três níveis:

- i. riscos de jurisdição (tal como descritos na avaliação de risco nacional);
- ii. riscos do setor financeiro (com base em avaliações de risco sectoriais); e, sempre que possível,
- iii. riscos institucionais (com base no conhecimento dos perfis de risco das instituições).

A experiência tem demonstrado que os riscos substanciais de branqueamento de capitais são, na maioria dos casos, canalizados através de subunidades de empresas maiores ou de entidades individuais relativamente pequenas. Isto justifica a abordagem baseada no risco, segundo a qual os supervisores devem concentrar-se nos modelos de negócio, produtos e entidades mais problemáticos, identificados pela avaliação de risco realizada pela Comissão, por cada Estado-membro e por cada entidade obrigada (Schlarb, 2022).

Conduzir a supervisão de CBC/CFT de forma baseada no risco tem a vantagem de permitir ao supervisor concentrar-se nas instituições, atividades e processos dentro de uma instituição que representam o maior risco. Além disso, a supervisão baseada no risco permite que o supervisor afete os seus recursos de forma eficiente e eficaz. Numa abordagem de supervisão baseada no risco, a frequência e intensidade da supervisão será determinada pelo perfil de risco de BCFT de uma instituição (Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

4.6. Síntese

O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo representam uma questão preocupante, para a qual a União Europeia tem vindo a dar passos significativos para mitigar. As sucessivas Diretivas seguiram as recomendações do GAFI e alargaram o âmbito das entidades obrigadas sujeitas à supervisão de CBC, reforçaram as definições de atividades suspeitas, colocaram mais ênfase na propriedade benéfica final e nas abordagens baseadas no risco e derrubaram obstáculos que impediam a comunicação entre as autoridades relevantes. Ao nível da comunicação, a exigência de que as instituições financeiras e não financeiras designadas relatem transações suspeitas às UIF é um elemento primordial na luta internacional contra o BCFT, bem como as UIF em si mesmas, porque oferecem a possibilidade de troca rápida de informação. O reforço da cooperação e a constante avaliação são elementos fundamentais de um quadro de CBC/CFT eficaz. A falta de homogeneidade dos dados entre estados-membros e os diferentes modelos institucionais existentes dificultam uma análise mais profunda sobre a eficácia que as medidas europeias apresentam de uma forma geral. Poder-se-á dizer que a falta de homogeneidade que existe em termos de estruturas de supervisão dos estados-membros afeta negativamente a eficácia das medidas a nível da União Europeia.

5. SUPERVISÃO NA UNIÃO EUROPEIA: QUE MODELO A SEGUIR?

Paralelamente à discussão sobre que modelo de supervisão pode ser mais eficaz no combate ao branqueamento de capitais de financiamento do terrorismo em cada jurisdição individualmente, existe também a questão sobre que modelo de supervisão deve ser seguido na União Europeia, mais especificamente, se a supervisão deve ser feita pelas autoridades nacionais de cada estado-membro, ou se se justifica a criação de uma autoridade europeia de supervisão. Neste ponto apresenta-se a possibilidade de implementar uma estrutura de supervisão de CBC unitária na União Europeia – com a criação de uma nova autoridade de supervisão – e as suas principais vantagens e desvantagens.

5.1. Abordagem atual de supervisão na UE

A supervisão de CBC nos diferentes estados-membros da União Europeia é conduzida por diversas autoridades nacionais. As agências específicas, envolvidas em esforços de cooperação e coordenação para desenvolver e implementar um regime de CBC/CFT eficaz variam de jurisdição para jurisdição deixando, por isso, uma liberdade considerável aos Estados Membros no que diz respeito ao estabelecimento institucional e aos procedimentos que regem os seus supervisores de CBC/CFT.

Existem diferentes modelos institucionais de UIF, mas a supervisão de CBC pode não ser feita pela UIF. Existem quatro modelos institucionais diferentes de supervisão de acordo com a entidade que a exerce:

1. Modelo UIF;
2. Modelo externo;
3. Modelo interno;
4. Modelo híbrido.

No modelo UIF, as UIF têm a responsabilidade final na supervisão. No modelo externo, a supervisão é exercida por uma agência governamental sem qualquer relação profissional com as entidades obrigadas. No modelo interno, a supervisão sectorial é realizada por associações. E, foram identificados modelos híbridos, que consistem em combinações dos modelos referidos anteriormente, integrando vários supervisores que partilham responsabilidades de supervisão (Van Den Broek, 2015).

A atual abordagem na supervisão europeia de CBC padece de um desequilíbrio na sua qualidade e eficácia. A causa deste desequilíbrio deve-se a "variações significativas nos recursos humanos e financeiros, competências e prioridade consagrada a esta tarefa", bem como por um fraco tratamento de casos internacionais de alegado branqueamento de capitais (Schlarb, 2022).

De acordo com o Índice de Basileia, em 2022 a UE e a Europa Ocidental encontram-se, em média, a baixo da média mundial em termos de risco de BCFT em todos os domínios, o que é um sinal positivo. No entanto, o domínio em que a região se encontra pior posicionada é o domínio da qualidade da estrutura CBC/CFT, especialmente em termos de eficácia e supervisão.

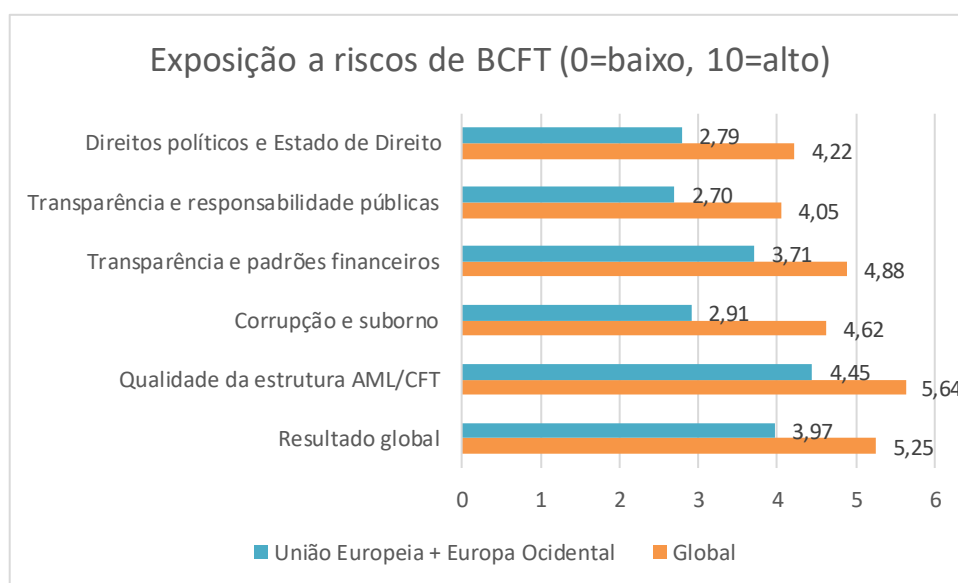


Figura 7. Exposição a riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo: comparação Europa vs. Mundo. Fonte: Basel Index 2022/processamento próprio

Frequentemente, as Autoridades Nacionais Competentes (ANC) têm dificuldade com a avaliação adequada dos riscos de branqueamento de capitais colocados por indivíduos ou grupos de entidades obrigadas e confiam na supervisão remota de entidades obrigadas, mesmo em casos de elevado risco identificado. Para além disso, as ANC foram identificadas como não tendo poderes sancionatórios suficientes à sua disposição. Uma arquitetura de supervisão tão desigual e fragmentada pode ameaçar seriamente a integridade do mercado interno (Schlarb, 2022).

A Autoridade Bancária Europeia (EBA) monitoriza a implementação das normas europeias de CBC/CFT pelas autoridades nacionais. O seu objetivo é a identificação de vulnerabilidades nas suas abordagens à supervisão de CBC/CFT e a tomada de medidas para as mitigar antes que os riscos de BCFT se materializem. Não lhe são conferidos poderes de supervisão direta ou de execução, no entanto, em certos casos específicos, pode investigar casos de "violação do direito da União" e sobrepor-se a decisões individuais das autoridades nacionais. O que, normalmente, só pode acontecer após uma grande falha de supervisão e não tanto proactivamente (Kirschenbaum & Véron, 2018; Chatain, Van der Does de Willebois, & Bökkerink, 2022).

O problema central da aplicação das medidas de combate ao BCFT na UE está relacionado com os incentivos e a arquitetura de supervisão. Resulta da coexistência de uma política integrada e praticada do mercado único com as estruturas nacionais de supervisão de CBC. Como consequência, a fraqueza da supervisão em qualquer Estado membro da UE leva a que esse país se torne atraente para os branqueadores de capitais, que podem utilizá-lo para o acesso a todo o mercado único. A coexistência do mercado único da UE e das estruturas de supervisão nacionais gera círculos viciosos, que tendem a ser auto perpetuadores em vez de autocorretores (Kirschenbaum & Véron, 2018).

O escândalo do branqueamento de capitais do Danske Bank foi um dos maiores escândalos de branqueamento de capitais na história europeia. Entre 2007 e 2015, mais de 200 mil milhões de euros de transações suspeitas provenientes da Rússia, antigos estados soviéticos e de outros países passaram pela sua carteira de não-residentes da sucursal da Estónia, onde as restrições regulamentares e de supervisão eram mais fracas. Este escândalo ilustra que as entidades obrigadas estabelecerão sucursais problemáticas nos Estados Membros onde a supervisão de CBC é considerada fraca (Bjerregaard & Kirchmaier, 2019; Schlarb, 2022).

5.2. Que Modelo a seguir?

A arquitetura atual de supervisão de CBC da União é apenas tão forte quanto a sua cadeia mais fraca, uma vez que os rendimentos ilícitos podem entrar no mercado interno nos Estados-Membros de fraca supervisão e depois circular livremente. Para lidar com este problema de supervisão de CBC na União Europeia, os incentivos de supervisão devem estar alinhados com o objetivo de aplicar efetivamente o quadro anti

branqueamento de capitais em toda a zona euro. Quebrar o círculo vicioso exige, portanto, a introdução de um elemento significativo de supervisão a nível da UE, para além a supervisão limitada que já existe por parte da EBA (Kirschenbaum & Véron, 2018; Schlarb, 2022).

A UE enfrenta uma escolha entre dois modelos:

1. Numa arquitetura melhorada de dois níveis que se baseia na situação atual, as responsabilidades últimas pela supervisão de CBC das empresas individuais permaneceriam a nível nacional, mas uma autoridade da UE estaria habilitada exercer alguma forma de vigilância sobre os supervisores nacionais – "supervisor de supervisores" (Kirschenbaum & Véron, 2018).
2. Numa arquitetura unitária, uma agência europeia teria a derradeira responsabilidade de supervisão de CBC pelas empresas, embora esta responsabilidade possa ser exercida através de uma rede que envolve agências nacionais e outros organismos a nível europeu (Kirschenbaum & Véron, 2018).

Diversos autores identificam oportunidades no desenho do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), que podem ser utilizadas para desenvolver um quadro de supervisão de CBC/CFT para a União Europeia. O MUS foi estabelecido em 2014, conferindo ao Banco Central Europeu poderes e responsabilidades supranacionais de supervisão direta às instituições de crédito na União Europeia.

Antes do Relatório Larosière de 2009, a supervisão financeira era inteiramente nacional. Subsequentemente, foi estabelecida uma arquitetura abrangente a dois níveis com a criação das três Autoridades Europeias de Supervisão (AES), englobando a supervisão prudencial, de conduta de negócios e combate ao branqueamento de capitais das entidades financeiras. Em 2011, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) foi designada autoridade de supervisão direta sobre a notação de crédito (CRAs) e, em 2013, sobre os repositórios de comércio (TRs), estabelecendo assim uma supervisão unitária para estes dois segmentos de mercado. O Mecanismo Único de Supervisão (MUS) é um sistema quase exclusivamente unitário (Kirschenbaum & Véron, 2018).

Observada a experiência do Mecanismo Único de Supervisão, uma arquitetura unitária bem desenhada para a supervisão de combate ao branqueamento de capitais seria uma proposta prática, tal como um modelo a dois níveis reforçado (Kirschenbaum & Véron, 2018). Uma das razões fundamentais para o estabelecimento do MUS foi a necessidade de supervisionar eficazmente os bancos "demasiado grandes para falhar" e, assim, mitigar os riscos sistemáticos. Do mesmo modo, em questões de supervisão de CBC, os casos de grande visibilidade demonstram claramente a necessidade de supervisionar grupos multinacionais de forma consistente (Schlarb, 2022).

O estabelecimento de um mandato de supervisão europeia unitária pode representar um catalisador para o desenvolvimento de competências políticas no sentido de uma maior harmonização regulamentar. Não existe, em princípio, qualquer obstáculo legal à imposição de sanções a empresas individuais por uma agência europeia, como ilustrado pela prática existente do MUS (para os bancos) e da ESMA (para CRAs e TRs). Pelo que, o estabelecimento de uma arquitetura unitária não precisa de aguardar a criação de um livro de regras único para a supervisão de CBC. O art.º 114 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) constitui uma base jurídica adequada para a adoção de regulamentos que estabeleçam autoridades de supervisão europeias (Kirschebaum & Véron, 2018; Schlarb, 2022).

Uma arquitetura unitária implicaria um sistema significativamente mais simples, resolvendo essencialmente todos as questões de partilha de informação entre os supervisores de CBC e de atribuição de tarefas entre autoridades de origem e de acolhimento no seu âmbito geográfico. A redução do risco de confusão das responsabilidades seria positiva para a legitimidade e responsabilidade global da supervisão e para a sua eficácia. A reduzida fricção administrativa entre diferentes autoridades de supervisão reduziria tanto os custos operacionais globais como o risco de erros e omissões. A eficiência do sistema seria ainda reforçada por economias de escala, por exemplo em termos de perícia e competências especializadas. Se implementado com uma articulação adequada de tarefas entre os níveis nacional e europeu, como acontece com o MUS, um sistema unitário não implicaria uma perda de conhecimentos locais ou da capacidade de comunicar adequadamente com entidades nacionais (Masciandaro, 2005; Kirschebaum & Véron, 2018).

A eficácia da supervisão de uma agência europeia sob uma arquitetura unitária deve ser significativamente maior do que a de os supervisores de CBC dos estados-membros mais fracos, e não necessariamente menor do que as melhores práticas atuais a nível nacional. Inversamente, num sistema a dois níveis, mesmo com uma capacidade de força no centro, os elos fracos permanecerão inevitavelmente. Como tal, mesmo na medida em que um sistema eficaz a dois níveis pode ser capaz de detetar a má prática, um sistema unitário é obrigado a fazê-lo numa fase anterior e a ser mais proactivo na tomada de medidas apropriadas (Kirschebaum & Véron, 2018).

Um sistema unitário de supervisão de CBC a nível europeu melhoraria e facilitaria muito os supervisores europeus de CBC a nível de cooperação e partilha de informação com os seus homólogos de outras jurisdições, uma vez que mesmo num quadro com troca de informação obrigatória entre todas as autoridades competentes e dentro de fóruns regulamentados, imposto pela 5ª Diretiva BC da UE, a supervisão de grupos e outras entidades de alto risco tem demonstrado não funcionar adequadamente dentro de um quadro de supervisores nacionais. A nível global, uma arquitetura europeia unitária reduziria a complexidade dos processos do GAFI, uma vez que menos participantes europeus teriam de estar diretamente envolvidos (Kirschenbaum & Véron, 2018; Schlarb, 2022).

Inversamente, a principal vantagem de uma arquitetura a dois níveis é a natureza mais incremental da mudança em comparação com o *status quo*. Mas para que seja eficaz, a agência central irá ter necessidade de ter poderes fortes em termos de acesso à informação e de capacidade de aplicação da lei, que, em última análise, levantam desafios políticos semelhantes aos inerentes a um sistema unitário. Em suma, é viável uma arquitetura unitária para a supervisão de CBC na União Europeia, mais simples do que um sistema a dois níveis, suscetível de ser significativamente mais eficaz, em conformidade com o princípio da subsidiariedade e geralmente preferível (Kirschenbaum & Véron, 2018).

A questão sobre a estrutura institucional apropriada para um "Mecanismo Único de Supervisão de Combate ao Branqueamento de Capitais" deve ser respondida no sentido de que deve haver uma responsabilidade de supervisão conjunta de uma nova autoridade da União Europeia e das Autoridades Nacionais Competentes, com base na cooperação mútua, mas centrada em torno do referido supervisor a nível da UE (Schlarb, 2022).

A solução provável a adotar será a criação de uma nova autoridade de supervisão europeia dado que, em 2021, a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento um projeto no qual propõe a criação uma autoridade de supervisão em matéria de CBC/CFT. Esta autoridade terá poderes de supervisão indireta em relação a todas as entidades sujeitas a requisitos em matéria de CBC/CFT e competência de supervisão direta para uma seleção das entidades de maior risco no setor financeiro. Adicionalmente, propõe um mecanismo de coordenação e apoio a nível da UE para as UIF, integrado na mesma agência que a autoridade de supervisão. Os principais benefícios são uma maior eficácia e eficiência do quadro da UE em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, através de uma aplicação e execução mais coerentes, com estruturas a nível da UE para sustentar, coordenar e apoiar este processo. Tal reduzirá as possibilidades dos criminosos para explorar as divergências regulamentares entre os estados-membros e assegurará uma melhor proteção do sistema financeiro europeu (Comissão Europeia, 2021).

Esta probabilidade foi reforçada mais tarde, em 2022, quando o Conselho da União Europeia definiu a sua opinião parcial sobre a proposta da Comissão para a criação de uma nova autoridade da UE, concordando com a criação da nova autoridade e, ainda, acrescenta-lhe poderes para supervisionar diretamente certos tipos de instituições de crédito e financeiras, incluindo os prestadores de serviços de ativos virtuais, se forem considerados de risco.

5.3. Síntese

São vários os modelos de supervisão existentes, com diferentes autoridades envolvidas. O desequilíbrio provocado pela coexistência desses diferentes modelos em cada estado-membro expõe a UE a riscos de branqueamento de capitais. O Índice de Basileia demonstra precisamente que o domínio em que a UE se encontra mais fragilizada é a qualidade da estrutura de CBC/CFT. A utilização de um modelo de supervisão unitária, exercida por uma única autoridade europeia, apresenta-se como solução para o problema exposto neste ponto.

6. CONCLUSÃO

A União Europeia tem vindo a desenvolver, desde 1991, um trabalho pertinente na construção de um regime de CBC/CFT. Os escândalos, de que são exemplo o Panama Papers e o escândalo do Banco Danske, trouxeram à luz do dia o problema do branqueamento de capitais, tornando mais urgente o combate ao mesmo. Verifica-se que o trabalho da UE tem sido prejudicado pela falta de homogeneidade e coordenação na aplicação das medidas entre os Estados-membros, o que influencia negativamente a sua eficácia.

Embora a 4ª Diretiva (2015/849 da UE) seja medida-chave do sistema europeu de CBC/CFT, as alterações feitas através da 5ª Diretiva (2018/843) constituíram um passo fundamental na estrutura de CBC/CFT na União Europeia. Devido à escassez de dados quantitativos não foi possível verificar que medidas se mostraram mais e menos eficazes. No entanto é possível afirmar que a 5ª Diretiva introduziu melhorias substanciais para combater eficazmente o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e consolidar uma elevada transparência nas transações financeiras.

Relativamente aos fatores que influenciam a eficácia das medidas de CBC/CFT na UE, apresentam-se como fatores determinantes:

- A cooperação e coordenação entre estados-membros e autoridades;
- A supervisão reforçada dos bancos;
- A comunicação de transações suspeitas às UIF;
- O modelo institucional escolhido para a criação das UIF;
- A utilização de análises baseadas no risco.

A cooperação e coordenação entre os Estados-membros é um dos elementos-chave de um quadro de CBC/CFT eficaz. Genericamente, é identificada falta de coordenação entre os Estados-membros na aplicação das medidas de CBC avançadas pela UE através das diferentes Diretivas. Serve de exemplo o facto de alguns Estados-membros não terem transposto as mesmas para as suas legislações nacionais dentro das datas-limite de transposição. Também a descoordenação dos diferentes modelos institucionais de supervisão que existem em cada estado-membro causa perturbação numa aplicação coerente e eficaz das medidas de CBC na UE, dificulta a cooperação e a partilha de

informação entre as diferentes jurisdições, expondo assim o mercado interno da UE a riscos de BCFT.

Os bancos, constituindo um canal primordial para maioria dos pagamentos domésticos e internacionais, desempenham um papel crítico na atenuação do risco de que os criminosos utilizem indevidamente o sistema financeiro. Este papel leva-os a estarem mais expostos a atividades de BCFT. Por conseguinte, torna-se impreterível uma atenção reforçada a estas entidades aquando da formulação das estratégias neste domínio.

As UIF têm um papel preponderante nos regimes de combate ao BCFT, sendo que o modelo institucional escolhido para a UIF é determinante para a eficácia dos mesmos. A disponibilidade de recursos adequados a nível de eficiência técnica, como a formação nas UIF, é também um fator significativo.

A comunicação de transações suspeitas às UIF é um ponto-chave. É importante que todas as entidades obrigadas comuniquem transações suspeitas às UIF, para que a partir daí sejam produzidas medidas adequadas à realidade de cada país e atividade. Os RTS permitem identificar informações relevantes, como a evolução das técnicas utilizadas pelos branqueadores de capitais nos diferentes estados-membros, nomeadamente, na utilização de meios digitais. Mostram a necessidade de que o combate ao BCFT acompanhe o impulso da globalização munindo-se de meios e métodos tecnologicamente avançados.

Vários autores e as recomendações do GAFI apontam para o facto de qualquer quadro de supervisão de BCFT dever adotar uma abordagem baseada no risco, a fim de produzir medidas ajustadas ao risco a que está exposta cada atividade ou país. Atividades e países mais expostos a riscos de BCFT devem ser alvo de medidas mais rigorosas.

Não obstante, o funcionamento eventualmente eficaz das medidas europeias, persiste a possibilidade de se verificarem brechas aproveitadas pelos criminosos ávidos e atentos. Brechas que resultam da coexistência da política integrada e praticada do mercado único, com as estruturas nacionais de supervisão de CBC/CFT.

Ademais, a implementação eficaz das medidas europeias de é condicionada pela falta de competências atribuídas à União para as colocar em prática, o que leva diversos autores a refletir se será viável a implementação de um sistema de supervisão de CBC a nível europeu, à semelhança do que já existe no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão.

Nesse sentido, a criação de uma agência europeia de supervisão sob uma arquitetura unitária é o modelo que se vislumbra mais eficaz. Uma vez que, potencia a harmonização regulamentar, suprime problemas a nível de cooperação e partilha de informação entre supervisores pois compreende um sistema significativamente mais simples e, ainda, porque se prevê que a eficácia de um supervisor europeu seja significativamente maior do que a de os supervisores nacionais dos estados-membros mais fracos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de Portugal. (2022). *Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo*. Disponível em: [bportugal.pt: https://www.bportugal.pt/page/branqueamento-de-capitais-e-financiamento-do-terrorismo?mlid=1233](https://www.bportugal.pt/page/branqueamento-de-capitais-e-financiamento-do-terrorismo?mlid=1233)
- Bjerregaard, E., & Kirchmaier, T. (2019). *The Danske Bank Money Laundering Scandal: A Case Study*. Copenhagen Business School, CBS.
- Braguês, J. L. (2009). *O PROCESSO DE BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS*. OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude.
- Canas, Vitalino. (2004) *O Crime de Branqueamento: Regime de Prevenção e de Repressão*. 1ª ed. Coimbra: Almedina.
- Canas, V. (2008). As Medidas de Natureza Preventiva contra o Branqueamento e o Financiamento do Terrorismo. *Revista da Ordem dos Advogados*.
- Carvalho, Ana. (2016). *Branqueamento de Capitais/Tese de Mestrado*. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Chaikin, D. (2009). How effective are suspicious transaction reporting systems? *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 12 No. 3, 238-253.
- Chatain, P.-L., Van der Does de Willebois, E., & Bökkerink, M. (2022). *Preventing Money Laundering and Terrorist Financing : A Practical Guide for Bank Supervisors*. Washington, DC: World Bank Group.
- Comissão Europeia. (2017). *Strengthened EU rules to prevent money laundering and terrorism financing*. Directorate-General for Justice and Consumers.
- Comissão Europeia. (2021). *Documento De Trabalho Dos Serviços Da Comissão: Relatório Do Resumo Da Avaliação De Impacto que acompanha o documento o pacote legislativo em matéria de combate ao branqueamento de capitais*. Comissão Europeia.
- Comissão Europeia. (2022). *EU context of anti-money laundering and countering the financing of terrorism*. Disponível em: finance.ec.europa.eu

https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/eu-context-anti-money-laundering-and-countermeasures-financing-terrorism_en

Comissão Europeia. (2022). *Money laundering*. Disponível em: [home-affairs.ec.europa.eu: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/money-laundering_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/money-laundering_en)

Cotoc, C.-N., Nitu, M., Scheau, M., & Cozma, A.-C. (2021). Efficiency of Money Laundering Countermeasures: Case Studies from European Union Member States. *Risks*, Vol.9 No.6.

DIRETIVA (UE) 2015/849 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de maio de 2015 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=PT>

DIRETIVA (UE) 2018/843 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=PT>

Dominguez, D., Pantoja, O., Pico, P., Mateos, M., Alonso-Almeida, M., & González, M. (2020). Panama Papers' offshoring network behavior. *Heliyon*, Vol.6 No.6.

Europol. (2022). *Money Laundering*. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/economic-crime/money-laundering>

FAFT. (2021). *FAFT Annual Report 2020-2021*. FAFT-GAFI.

FATF-GAFI. (2022). *Money Laundering - Financial Action Task Force (FATF)*. Disponível em: [Fatf-Gafi.org: https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/](https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/)

Jayantilal, S., Jorge, S., & Ferreira, A. (2017). Portuguese Anti-money Laundering Policy: a Game Theory Approach. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol.23 No.4, 559-574.

- Jayasekara, S. D. (2022). Administrative model of financial intelligence units: an analysis of effectiveness of the AML/CFT regime. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 25 No.3, 511-525.
- Kirschenbaum, J., & Véron, N. (2018). *A better European Union architecture to fight money laundering*. Brussels: Bruegel Policy Contribution.
- Masciandaro, D. (2005). Financial Supervisory Unification and Financial Intelligence Units. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 8 No. 4, 354-370.
- Ping, H. (2005). The Suspicious Transactions Reporting System. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 8 No. 3, 252-259.
- Schlarb, D. D. (2022). Rethinking anti-money laundering supervision: The Single Supervisory Mechanism - a model for a European anti-money laundering supervisor? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 13 No.1, 69-90.
- Schneider, F., & Windischbauer, U. (2008). Money Laundering: Some facts. *European Journal of Law and Economics*, Vol.26 No.3, 387-404.
- Silva, P. G. (2019). Recent developments in EU legislation on anti-money laundering and terrorist financing. *New Journal of European Criminal Law*, Vol.10 No.1, 57-67.
- Thony, J.-F. (2005). Money Laundering and Terrorism Financing: An Overview. *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Vol. 3, 241-263.
- United Nations. (2011). *UNODC estimates that criminals may have laundered US\$ 1.6 trillion in 2009*. Disponível em: [unodc.org: https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/October/unodc-estimates-that-criminals-may-have-laundered-usdollar-1.6-trillion-in-2009.html](https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/October/unodc-estimates-that-criminals-may-have-laundered-usdollar-1.6-trillion-in-2009.html)
- United Nations. (2022). *Overview*. *United Nations: Office on Drugs and Crime*. Disponível em: [unodc.org: https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html](https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html)
- Van den Broek, M. (2015). Preventing money laundering: A legal study on the effectiveness of supervision in the European Union/Dissertação. Utrecht University, Países Baixos.

ANEXOS

Anexo 1: Recomendações GAFI

[FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf](#)

Anexo 2: Metodologia da UE para identificação de países terceiros de alto risco

[200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_en.pdf](#)

Anexo 3: Plano de ação da Comissão Europeia para uma política abrangente da União em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

[CELEX_52020XC0513\(03\)_PT_TXT.pdf](#)

Anexo 4: Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação de 2018 da UE

[Council conclusions on EU action plan 2018.pdf](#)

Anexo 5: Avaliação de risco da Comissão 2017

[Commission Risk Assessment 2017](#)

Anexo 6: Relatórios de avaliação mútua GAFI

[4th round ratings](#)

Anexo 7: Basel Index 2022 – União Europeia e Europa Ocidental

[AML Index 2022 - European Union and Western Europe](#)