



## NOTA JUSTIFICATIVA DA CONSULTA PÚBLICA DO BANCO DE PORTUGAL N.º 1/2018 RELATIVA AO PROJETO DE AVISO SOBRE PREVENÇÃO DO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

### I. OBJETO E CONTEXTO DA CONSULTA

1. O Banco de Portugal submete a consulta pública um projeto de Aviso relacionado com a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (“BC/FT”), a emitir no uso do poder regulamentar conferido, em geral, pelo artigo 94.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao BC/FT (“Lei n.º 83/2017”), pelo artigo 27.º da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto, 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 (“Lei n.º 97/2017”) e pelo artigo 30.º-B e 33.º-A do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (“RGICSF”).
2. Foi recentemente aprovado um novo quadro legal em matéria de prevenção do BC/FT, decorrente da publicação de um conjunto de diplomas legais, nos quais se incluem:
  - **Lei n.º 83/2017**<sup>1</sup>, diploma que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao BC/FT, e que revogou a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho;
  - **Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto**, que aprova o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo;
  - **Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto**, que obriga à utilização de meio de pagamento específico em transações que envolvam montantes iguais ou superiores a € 3 000;
  - **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. De acordo com este diploma legal, as entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal em matéria de prevenção do BC/FT estão, enquanto entidades executantes, obrigadas ao cumprimento dos deveres previstos naquela lei.

---

<sup>1</sup> Transpõe para a ordem jurídica nacional, em especial, a Diretiva 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de BC/FT.



3. Tanto a **Lei n.º 83/2017** – em diversas normas específicas e, em geral, no seu artigo 94.º – como a **Lei n.º 97/2017** – no seu artigo 27.º<sup>2</sup> –, preveem a necessidade de regulamentação setorial de diferentes matérias, tendente, no essencial, a adaptar os deveres e as obrigações previstos naqueles diplomas legais – de cariz intersectorial – às concretas realidades operativas a que se aplicam.
4. No que se refere ao setor financeiro, compete ao Banco de Portugal, enquanto autoridade de supervisão em matéria de BC/FT – cfr. a alínea b) do artigo 84.º da Lei n.º 83/2017 – aprovar, nos moldes descritos, a regulamentação aplicável às entidades financeiras sujeitas à sua supervisão.
5. Em face do exposto, e dadas as profundas alterações introduzidas pelo novo quadro legal, em especial, pela Lei n.º 83/2017, e, bem assim, da sua sobreposição, em vários planos, com os vários diplomas regulamentares vigentes, impõe-se uma revisão das normas regulamentares aprovadas pelo Banco de Portugal nesta matéria, com particular destaque para o Aviso n.º 5/2013, o Aviso n.º 9/2012, a Instrução n.º 46/2012 e a Instrução n.º 9/2017.
6. Para além disso, o Banco de Portugal, em concretização do n.º 3 do artigo 154.º da Lei n.º 83/2017, considera oportuno fazer aprovar um conjunto de normas destinadas a regulamentar os artigos 7.º, 8.º, 11.º e 12.º do Regulamento (UE) 2015/847, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos (“Regulamento (UE) 2015/847”), nas quais se incorporam as Orientações Conjuntas emitidas em conformidade com o artigo 25.º do Regulamento (UE) 2015/847, relativas às 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 e os procedimentos adequados para gerir as transferências de fundos que não sejam acompanhadas das informações requeridas<sup>3</sup>.
7. A pertinência do presente projeto de Aviso decorre, em primeira linha, da necessidade de dar cumprimento aos múltiplos mandatos dirigidos ao Banco de Portugal pelos diplomas a que se fez referência. Adicionalmente, pelo projeto regulamentar que ora se submete a consulta pública pretende-se, ainda, contribuir para a simplificação do quadro regulamentar aplicável nesta matéria, pela sistematização num único Aviso, de matérias que atualmente se encontram dispersas por

---

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 27.º da Lei n.º 97/2017, as entidades com competências legais de supervisão em matéria de prevenção do BC/FT, verificam se as entidades sujeitas à sua supervisão adotam os meios e mecanismos adequados ao cumprimento das medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, incluindo as especificidades e os deveres previstos na referida lei, dispondo, para esse efeito, dos poderes que lhe são conferidos pela legislação específica em matéria de prevenção do BC/FT.

<sup>3</sup> [“Joint Guidelines under Article 25 of Regulation \(EU\) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information”.](#)



diferentes instrumentos regulamentares. Sem prejuízo de o projeto de Aviso prever, necessariamente, a posterior aprovação por instrução de normas que, pela sua natureza, assumam um caráter técnico ou que necessitem de atualização periódica.

8. Importa salientar que, em geral, do presente projeto de Aviso não decorre, para as entidades financeiras, uma maior onerosidade relativamente ao quadro legal atualmente vigente. De facto, e tendo presente a abordagem baseada no risco, o que se pretende pelo presente projeto de Aviso é, conforme se aludiu, em cumprimento das necessidades regulamentares legalmente definidas, conformar os deveres e as obrigações previstos naqueles diplomas legais às concretas realidades operativas específicas das entidades financeiras sujeitas à supervisão do Banco de Portugal, nomeadamente detalhando e exemplificando os meios e os procedimentos em matéria de prevenção do BC/FT que devem ser adotados por estas.
9. Pelo exposto, justifica-se a emissão, pelo Banco de Portugal, de um instrumento regulamentar que, entre outros aspetos:
  - a) Estabeleça as condições de exercício dos deveres preventivos previstos nos Capítulos IV e V da Lei n.º 83/2017, em termos que permitam uma efetiva adequação daqueles deveres à realidade operativa específica das entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal ou que prestem serviços financeiros relacionados com as matérias sujeitas à sua supervisão;
  - b) Defina os procedimentos, os instrumentos, os mecanismos, as formalidades de aplicação, as obrigações de prestação de informação e os demais aspetos que, em cada momento, se mostrem adequados e necessários à adoção de medidas que permitam ou facilitem a verificação, pelo Banco de Portugal, do cumprimento daqueles deveres preventivos e demais obrigações previstas na Lei n.º 83/2017;
  - c) Os meios e os mecanismos necessários ao cumprimento, pelas entidades financeiras, dos deveres previstos na Lei n.º 97/2017; e
  - d) 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 e os procedimentos adequados a gerir as transferências de fundos que não sejam acompanhadas das informações requeridas pelo Regulamento (UE) 2015/847.



## II. APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE AVISO

10. Com o presente texto normativo proceder-se-á à revogação dos seguintes instrumentos regulamentares, publicados no exercício do poder regulamentar conferido pela alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º da Lei n.º 25/2008:

- Aviso n.º 5/2013, de 18 de dezembro de 2013;
- Aviso n.º 9/2012, de 29 de maio de 2012;
- Instrução n.º 46/2012;
- Instrução n.º 9/2017.

11. Sintetizam-se, no **QUADRO I** seguinte, as principais alterações de regime que decorrem do projeto de Aviso que ora se submete a consulta pública:

TEMA	DESCRIÇÃO
<b>ÂMBITO SUBJETIVO</b>	<p>São destinatárias do Aviso as entidades financeiras previstas no artigo 3.º da Lei n.º 83/2017 que estejam sujeitas à supervisão do Banco de Portugal nos termos do disposto nos artigos 86.º e 88.º da Lei.</p> <p>Diferentemente do se dispunha no anterior regime (Lei n.º 25/2008 e Aviso n.º 5/2013), o presente Aviso inclui, em linha com o que resulta da Lei n.º 83/2017: (i) as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica com sede noutro Estado-Membro da União Europeia, quando operem em território nacional através de agentes ou distribuidores; (ii) as entidades financeiras, ou outras de natureza equivalente, que operem em Portugal em regime de livre prestação de serviços, apenas para efeitos previstos no artigo 73.º da Lei n.º 83/2017.</p> <p>Por outro lado, o presente Aviso já não inclui no seu âmbito de aplicação as entidades financeiras cuja supervisão caiba exclusivamente à CMVM (artigo 87.º da Lei n.º 83/2017): a) empresas de investimento; b) sociedades gestoras de fundos de investimento e sociedades gestoras de fundos de titularização de créditos; c) sociedades de investimento mobiliário e sociedades de investimento imobiliário, autogeridas; d) sociedades de capital de risco, investidores em capital de risco, sociedades de empreendedorismo social, sociedades gestoras de fundos de capital de risco, sociedades de investimento em capital de risco e sociedades de investimento alternativo especializado, autogeridas; e) sociedades de titularização de créditos; f) sociedades que comercializam, junto do público, contratos relativos ao investimento em bens corpóreos; g) consultores para investimento em valores mobiliários; h) sucursais situadas em território português das entidades financeiras referidas nas alíneas anteriores, ou de outras entidades de natureza equivalente, que tenham sede no estrangeiro; i) entidades referidas nas alíneas a) a g), ou outras entidades de natureza equivalente, que operem em Portugal</p>



	<p>em regime de livre prestação de serviços, apenas nos termos previstos no artigo 73.º da Lei n.º 83/2017.</p>
<p><b>ELIMINAÇÃO DA DIFERENCIAÇÃO DE REGIME PARA AS CONTAS DE DEPÓSITO BANCÁRIO</b></p>	<p>Foi eliminado o regime específico aplicável à abertura de contas de depósito bancário, que no Aviso n.º 5/2013 era o regime paradigmático aplicável, com as devidas adaptações, às restantes relações de negócio. Tal decorre da vontade de alinhar o regime do presente Aviso com o disposto na Lei n.º 83/2017, passando a distinguir-se apenas entre estabelecimento de relações de negócio e realização de transações ocasionais, permitindo, assim, um verdadeiro <i>level playing field</i> entre as diferentes entidades sujeitas ao presente Aviso (e os diferentes modelos de negócio por elas prosseguidos), assegurando que situações que apresentam riscos de BC/FT semelhantes são tratadas de forma idêntica.</p>
<p><b>NOVAS TECNOLOGIAS</b></p>	<p>Atendendo ao desenvolvimento tecnológico e ao surgimento de procedimentos alternativos, o presente Aviso procura apresentar soluções adequadas a essas realidades. Assim, por um lado, a utilização de meios de comunicação à distância deixa de ser automaticamente considerada como um fator de risco acrescido, e passa a ser possível no estabelecimento de qualquer relação de negócio ou transação ocasional.</p> <p>Por outro, prevê-se um regime novo especificamente aplicável a situações de <i>outsourcing</i>, por via das quais várias das novas soluções inovadoras têm surgido no sector, de modo a deixar claro às entidades financeiras quais são as expectativas do supervisor relativamente às políticas, procedimentos e controlos que devem ser aplicados quando se opte por tais soluções.</p>
<p><b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b></p>	<p>O regime que agora se propõe é, em vários pontos, menos oneroso para as entidades financeiras obrigadas, do que aquele que resultava do regime anterior (Lei n.º 25/2008 e Aviso n.º 5/2013). Assim, pese embora se tenha reduzido o limiar para aplicação do regime para €50 000, verificados os demais pressupostos, permite-se a comprovação dos elementos identificativos mediante a recolha de cópias simples do original dos documentos de identificação.</p> <p>A possibilidade de aplicação das medidas de diligência simplificada às operações de crédito passa a depender da verificação cumulativa dos seguintes critérios: (i) o primeiro elemento de comprovação deverá ser a transferência do capital mutuado para uma conta titulada pelo mutuário, sempre que o crédito não se esgote imediatamente na compra de um bem ou serviço; (ii) terá de ser identificada uma conta titulada pelo mutuário para realizar os pagamentos ou amortizações; (iii) o risco associado àquelas operações de crédito não seja considerado relevante pelas entidades financeiras.</p> <p>Relativamente ao segundo critério agora proposto (alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º) importa esclarecer que o mesmo diverge substancialmente do imposto pelo artigo 23.º do Aviso n.º 5/2013.</p> <p>Assim, exige-se apenas que a entidade financeira solicite ao mutuário a identificação de uma conta de que seja titular e através da qual este tencione efetuar os pagamentos ou amortizações (ainda que, em momento posterior, opte por não o fazer) e, bem assim, prova dessa titularidade.</p>



	<p>Salienta-se que a prova de tal titularidade não tem de ser feita através da efetiva realização de pagamentos, mas pode ser efetuada através de outros mecanismos a definir pela entidade financeira (comprovativo retirado do <i>homebanking</i> ou de ATM, por exemplo).</p> <p>Finalmente, em vez de se exigir que a entidade financeira garanta que os pagamentos ou amortizações sejam provenientes da conta titulada pelo mutuário – solução que poderia conduzir a soluções desproporcionais em situações de risco comprovadamente reduzido – , optou-se por exigir que as entidades financeiras apliquem medidas de diligência reforçada às relações de negócio, sempre que o pagamento seja feito através de conta titulada por terceiro, sem que seja apresentada uma justificação credível para o efeito.</p>
<b>LISTA EXEMPLIFICATIVA DE POTENCIAIS FATORES DE SUSPEIÇÃO</b>	<p>O Anexo II do Aviso nº 5/2013 continha uma lista exemplificativa de potenciais indicadores de suspeição a serem considerados pelas entidades financeiras no âmbito do cumprimento do dever de exame. A consideração, porém, de que esta informação não deve ser de domínio público, devendo antes ser reservada ao conhecimento das entidades financeiras e, bem assim, o facto de dever ser periodicamente atualizada, determinou a opção de não se prever no presente Aviso uma lista exemplificativa de potenciais fatores de suspeição, antes se propondo que a sua divulgação se opere, no mais curto espaço de tempo possível, através de carta-circular do Banco de Portugal, ao abrigo da prerrogativa prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 120.º da Lei n.º 83/2017.</p>
<b>REPORTE ÚNICO</b>	<p>Pelo presente Aviso procede-se à unificação num mesmo reporte – o “Relatório de Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo” – da informação até aqui era transmitida ao Banco de Portugal por intermédio de dois reportes obrigatórios distintos: o Relatório de Prevenção do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo (“RPB”) e do Questionário de Auto-Avaliação (“QAA”), regulados pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 9/2012 e pela Instrução n.º 46/2012, respetivamente. Em consequência deste novo regime, estes diplomas regulamentares serão revogados pela entrada em vigor do presente Aviso.</p> <p>O novo reporte deverá ser enviado ao Banco de Portugal até 31 de julho de cada ano, reportando-se ao período compreendido entre 1 de julho do ano anterior e 30 de junho do ano corrente, e deverá seguir o modelo que vier a ser definido por Instrução, que concretizará igualmente os termos de envio do mesmo.</p> <p>Adianta-se, desde já, que a informação a reportar ao Banco de Portugal deverá, nos termos a definir por Instrução, ser segmentada de acordo com o ano civil a que respeita, mediante a separação dos dados referentes ao período de 30 junho a 31 de dezembro do ano anterior, dos que respeitam ao período 1 de janeiro a 30 de junho do ano corrente. Esta solução é justificada pela necessidade de se garantir a elaboração e análise de dados por ano civil.</p>
<b>REGIME SICAM</b>	<p>Em concretização do disposto no artigo 67.º da Lei n.º 83/2017, prevê-se um regime próprio para o SICAM, de modo a responder às especificidades do mesmo.</p>



### **III. Processo de consulta**

Convidam-se os potenciais destinatários do projeto de Aviso e o público em geral a pronunciarem-se sobre o teor do mesmo, endereçando comentários, sugestões e contributos em relação às soluções apresentadas.

Apenas serão considerados os contributos que, até ao dia 29 de março de 2018, sejam remetidos ao Banco de Portugal, em formato editável, através do endereço de correio eletrónico **averiguacao.accao.sancionatoria@bportugal.pt**, com indicação em assunto «Resposta à Consulta Pública n.º 1/2018».

O Banco de Portugal publicará os contributos recebidos ao abrigo desta consulta pública, devendo os interessados que se oponham à publicação, integral ou parcial, da sua comunicação fazer disso menção no contributo que enviem, indicando expressa e fundamentadamente quais os excertos da sua comunicação a coberto de confidencialidade.