



NOTA JUSTIFICATIVA DA CONSULTA PÚBLICA DO BANCO DE PORTUGAL N.º 3/2019

- PROJETO DE INSTRUÇÃO RELATIVA A FATORES DE RISCO REDUZIDO E ELEVADO DE BRANQUEAMENTO DE CAPITALS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E À ADOÇÃO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE IDENTIFICAÇÃO E DILIGÊNCIA, SIMPLIFICADAS OU REFORÇADAS**
- PROJETO DE INSTRUÇÃO QUE DEFINE OS MOLDES E TERMOS DE ENVIO DO REPORTE SOBRE A ATIVIDADE DESENVOLVIDA, EM TERRITÓRIO NACIONAL, POR ENTIDADES FINANCEIRAS COM SEDE NOUTRO ESTADO-MEMBRO DA UNIÃO EUROPEIA, QUE OPEREM EM PORTUGAL AO ABRIGO DO REGIME DE LIVRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**
- PROJETO DE INSTRUÇÃO ALTERADORA QUE PROCEDE À MODIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO N.º 5/2019, NO SENTIDO DE PERMITIR A INCLUSÃO NO RELATÓRIO DE PREVENÇÃO DO BRANQUEAMENTO DE CAPITALS E DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO DE INFORMAÇÕES RESPEITANTES AOS PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS PARA DAR CUMPRIMENTO AO REGULAMENTO (UE) 2015/847, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 20 DE MAIO DE 2015**

I. Introdução

1. Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 100.º e do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo¹, o Banco de Portugal submete, até ao dia 16 de janeiro de 2020, a consulta pública os seguintes projetos de diplomas regulamentares relacionados com a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (“BC/FT”):
 - a) Projeto de Instrução relativa a fatores de risco reduzido e elevado de BC/FT e à adoção de medidas específicas de identificação e diligência, simplificadas ou reforçadas;
 - b) Projeto de Instrução que define os moldes e termos de envio do reporte sobre a atividade desenvolvida, em território nacional, por entidades financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime de livre prestação de serviços, nos termos do disposto no artigo 64.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018, de 26 de setembro;
 - c) Projeto de Instrução alteradora que procede à modificação da Instrução do Banco de Portugal n.º 5/2019, de 30 de janeiro, no sentido de permitir a inclusão no Relatório de Prevenção do Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo de

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

informações respeitantes aos procedimentos específicos para dar cumprimento ao Regulamento (UE) 2015/847, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações sobre o ordenante e o beneficiário que devem acompanhar as transferências de fundos, para efeitos de prevenção do BC/FT.

2. Apenas serão considerados os contributos que, dentro do prazo acima indicado, sejam enviados 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 3/2019».
3. 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.

II. Enquadramento

4. A **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto** (“Lei n.º 83/2017”), estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (“BC/FT”), transpondo parcialmente para a ordem jurídica interna 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 para efeitos de BC/FT. Estabelece ainda aquele diploma, no seu Capítulo XI, as medidas de execução do Regulamento (UE) 2015/847, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo às informações sobre o ordenante e o beneficiário que devem acompanhar as transferências de fundos, para efeitos de prevenção do BC/FT (“Regulamento (UE) 2015/847”).
5. A **Lei n.º 97/2017, de 23 de Agosto** (“Lei n.º 97/2017”), 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.
6. Tanto a Lei n.º 83/2017, no seu artigo 94.º, como a Lei n.º 97/2017, no seu artigo 27.º, preveem a possibilidade de aprovação de regulamentação setorial, destinada, no essencial, a adaptar os deveres e as obrigações previstos naqueles diplomas legais, de cariz intersectorial, às concretas realidades operativas a que se aplicam.

7. Ao abrigo da habilitação legal acima referida, em 26 de setembro de 2018, foi publicado o **Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018** (“Aviso n.º 2/2018”) que, entre outros aspetos, definiu:
- a) As condições de exercício dos deveres preventivos do BC/FT previstos nos Capítulos IV e V da Lei n.º 83/2017;
 - b) Os meios e os mecanismos necessários ao cumprimento, pelas entidades financeiras, dos deveres previstos na Lei n.º 97/2017, tendo em vista aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia;
 - c) 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.
8. De acordo com o n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, no exercício dos poderes que lhe são legalmente conferidos, entre outros, pelos artigos 94.º e 120.º da Lei n.º 83/2017, o Banco de Portugal pode:
- Através de Carta-Circular, difundir informação sobre outras situações indicativas de risco potencialmente mais reduzido, além das definidas no Anexo II da Lei n.º 83/2017 e no Anexo II do Aviso n.º 2/2018 (cf. **alínea a) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018**);
 - Através de Instrução, definir o concreto conteúdo de medidas simplificadas de identificação e diligência, além das definidas na Lei n.º 83/2017 e no Aviso n.º 2/2018 (cf. **alínea b) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018**);
 - Através de Instrução, complementar a lista dos fatores e tipos indicativos de risco potencialmente mais elevado constantes do Anexo III da Lei n.º 83/2017 e definir o concreto conteúdo de medidas reforçadas de identificação e diligência, além das previstas naqueles diplomas (cf. **alínea c) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018**);
 - Através de Instrução, definir os modelos de reporte obrigatórios, bem como os termos necessários ao envio dos mesmos (cf. **alínea d) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018**); e
 - Através de Carta-Circular, identificar potenciais indicadores de suspeição, elencando condutas, atividades ou operações suscetíveis de poderem estar relacionadas com

fundos ou outros bens que provenham de atividades criminosas ou que estejam relacionados com o financiamento do terrorismo (cf. **alínea e) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018**).

9. No entanto, e no que concerne à difusão de situações indicativas de risco de BC/FT potencialmente mais reduzido, a economia da abordagem regulatória aconselha a que as mesmas constem da Instrução a que aludem as alíneas b) e c) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, que assim formaria um todo sistemático em matéria de fatores de risco e correspondentes medidas específicas simplificadas ou reforçadas, nada obstando ao recurso a um instrumento de maior vinculatividade.

Projeto de Instrução relativa a fatores de risco reduzido e elevado de BC/FT e à adoção de medidas específicas de identificação e diligência, simplificadas ou reforçadas

10. Para o projeto de Instrução relativa aos fatores de risco de BC/FT e às medidas de identificação e diligência simplificada e reforçada agora em consulta, considerou-se, em particular:

- Exemplos concretos mencionados nas Orientações sobre fatores de risco e medidas de diligência simplificada e reforçada (“JC/GL/2017/37”), emitidas em conformidade com o artigo 17.º e o n.º 4 do artigo 18.º da Diretiva 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015²;
- Análise efetuada às respostas enviadas pelas entidades financeiras sobre matérias relacionadas com fatores de risco;
- Novo regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro (PSD2), e necessidades identificadas na interação com o setor em diversas instâncias.

11. No que se refere ao concreto conteúdo das medidas simplificadas, de acordo com o projeto de Instrução sob consulta, consagram-se regimes específicos aplicáveis à prestação dos serviços de iniciação do pagamento e informação sobre contas, previstos nas alíneas g) e h) do artigo 4.º do Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro (doravante, “RJSPME”), e

² <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/anti-money-laundering-and-e-money/guidelines-on-risk-factors-and-simplified-and-enhanced-customer-due-diligence>.

prestação de serviços relacionados com a utilização de moeda eletrónica de natureza limitada.

12. No que diz respeito às situações de risco potencialmente mais elevado agora propostas, pese embora tais situações já devessem ser assim identificadas pelas entidades financeiras em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 83/2017, o projeto de Instrução vem definir, para os casos de maior risco, elencos mínimos de medidas a adotar e, para as restantes situações de risco elevado, medidas concretas que, pela sua natureza, as entidades financeiras devem ponderar adotar.

Projeto de Instrução que define os moldes e termos de envio do reporte sobre a atividade desenvolvida, em território nacional, por entidades financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime de livre prestação de serviços

13. Os modelos de reporte obrigatório a que se refere a alínea d) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018 compreendem também o reporte sobre a atividade desenvolvida pelas entidades financeiras com sede noutro Estado-Membro ao abrigo da livre prestação de serviços em território nacional (cf. artigo 64.º do Aviso n.º 2/2018).
14. Com vista a compreender os riscos de BC/FT existentes, podem as autoridades setoriais, caso considerem adequado, solicitar às entidades financeiras que operem em Portugal ao abrigo do regime da livre prestação de serviços *“informações relacionadas com o desempenho da sua atividade em território nacional”* (cf. alínea b), n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 83/2017), a par de outra informação que para o efeito repute de relevante, a requerer ao abrigo do disposto do n.º 4 do artigo 95.º da Lei n.º 83/2017.
15. Em concretização, estipula o artigo 64.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018 que as entidades financeiras, com sede noutro Estado-Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime da liberdade de prestação de serviços estão obrigadas a enviar ao Banco de Portugal, numa base anual, *“um reporte sobre a atividade por si desenvolvida ao abrigo da livre prestação de serviços em território nacional”*.
16. O projeto de Instrução determina, assim, os termos do reporte sobre a atividade desenvolvida, em território nacional, por entidades financeiras com sede noutro Estado-

Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime da livre prestação de serviços.

17. É especificamente solicitada informação sobre:

- a) Operações com origem ou destino em Portugal, segmentadas por serviços prestados no território nacional, e com identificação das jurisdições mais relevantes de origem ou de destino de tais operações; e
- b) Informação sobre ilícitos criminais e contraordenacionais relacionados com BC/FT, ou com o incumprimento de procedimentos destinados à sua prevenção.

18. Considera-se que a informação solicitada corresponde ao elenco mínimo de informação necessária para se poder compreender os riscos de BC/FT existentes associados às entidades financeiras a operar em Portugal ao abrigo do regime da livre prestação de serviços.

19. Prevê-se que o reporte deve ser enviado ao Banco de Portugal até 28 de fevereiro de cada ano, reportando-se ao período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro do ano anterior, à semelhança dos prazos de envio previstos para o Relatório de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (“RPB”), sem prejuízo da introdução de disposição transitória para acomodar o envio do primeiro reporte.

20. A respeito deste reporte convidam-se as entidades interessadas a pronunciarem-se sobre a forma do envio do mesmo ao Banco de Portugal, tendo em consideração, por um lado, a necessidade de proteção da informação e, por outro, a atual ausência de canais diretos de comunicação entre as entidades que operam ao abrigo da liberdade de prestação de serviços e o Banco de Portugal, comprometendo-se este, no termo do processo de consulta, a ponderar outras formas de envio além da atualmente proposta.

Projeto de Instrução alteradora que procede à modificação da Instrução n.º 5/2019

21. No que concerne a Instrução alteradora da Instrução n.º 5/2019, uma vez que o primeiro envio do RPB coincidiu com a fase de implementação do novo Regime Jurídico dos Serviços de Pagamento e da Moeda Eletrónica (RJSPME), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro, e dirigindo-se o âmbito de aplicação daquele Regime, em grande medida, a entidades processadoras de transferências de fundos, optou-se por diferir a inclusão de elementos respeitantes ao Regulamento (UE) 2015/847 no RPB para uma fase posterior.

22. A Instrução alteradora da Instrução n.º 5/2019 visa, assim, aditar uma nova parte ao RPB, relativa às obrigações constantes do Regulamento (UE) 2015/847, na qual se solicita informação sobre a implementação de políticas, procedimentos e sistemas específicos, bem como sobre as deficiências detetadas na sua execução, relativamente a:

- a) Transferências de fundos em que, no período de referência, a entidade financeira tenha atuado como prestador de serviços de pagamento do ordenante;
- b) Transferências de fundos em que, no período de referência, a entidade financeira tenha atuado como prestador de serviços de pagamento do beneficiário;
- c) Transferências de fundos em que, no período de referência, a entidade financeira tenha atuado como prestador de serviços de pagamento intermediário.

23. Finalmente, por se ter constatado que o Regulamento Delegado (UE) 2019/758 da Comissão, de 31 de janeiro de 2019³, é suficientemente exaustivo nas medidas que consagra e que complementam as previstas no artigo 22.º da Lei n.º 83/2017, concluiu-se não ser necessário fazer aprovar um diploma regulamentar com medidas adicionais, pelo que, com o intuito de assim tutelar as expectativas dos potenciais destinatários, informa o Banco de Portugal, face à atual realidade do setor, não pretender fazer por ora uso do correspondente mandato regulamentar.

III. Avaliação de impacto

Projeto de Instrução relativa a fatores de risco reduzido e elevado de BC/FT e à adoção de medidas específicas de identificação e diligência, simplificadas ou reforçadas

24. O projeto de Instrução em apreço visa concretizar os mandatos constantes das alíneas a) a c) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, apresentando situações concretas indicativas de risco de BC/FT reduzido e elevado e densificando o concreto conteúdo de medidas específicas, simplificadas ou reforçadas, de identificação e diligência.

3 Regulamento Delegado que complementa a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas reguladoras das medidas mínimas e do tipo de medidas adicionais que as instituições de crédito e financeiras devem tomar para mitigar o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo em determinados países terceiros.

25. Nesta conformidade, não dispõe o Banco de Portugal, atenta a natureza de execução do projetado regulamento, de discricionariedade para alterar o respetivo âmbito subjetivo ou criar novas obrigações além das que resultam da própria Lei.
26. No que concretamente concerne à adoção de medidas simplificadas de identificação e diligência, o projetada Instrução pretende auxiliar as entidades financeiras na análise dos riscos de BC/FT que podem motivar a adoção de tais medidas, permitindo assim uma “desintensificação” dos procedimentos normais de identificação e diligência, que se repercutirá até numa diminuição dos ónus associados a tais procedimentos.
27. No que diz respeito às situações de risco potencialmente mais elevado agora propostas, pese embora tais situações já devessem ser assim identificadas pelas entidades financeiras (atendendo à verificação, em tais situações, da existência de fatores de risco potencialmente mais elevado identificados na Lei n.º 83/2017 e no Aviso n.º 2/2018), a projetada Instrução vem definir, para os casos de maior risco, elencos mínimos de medidas a adotar e, para as restantes situações de risco elevado, medidas concretas que, pela sua natureza, as entidades financeiras devem ponderar adotar.
28. As soluções propostas nesta Instrução afiguram-se adequadas e proporcionais pelo caráter eminentemente densificador, exemplificativo e esclarecedor das mesmas e pela abordagem minimalista e baseada no risco seguida no seu desenho, assegurando-se, deste modo, o cumprimento do princípio da proporcionalidade.

Projeto de Instrução que define os moldes e termos de envio do reporte sobre a atividade desenvolvida, em território nacional, por entidades financeiras com sede noutra Estado-Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime de livre prestação de serviços

29. O projeto de Instrução em apreço visa concretizar o mandato constante da alínea d) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, na parte respeitante ao “Reporte LPS”, através de Instrução que defina os respetivos moldes e termos de envio.
30. Considera-se que a proposta em apreço é adequada e proporcional, uma vez que a informação solicitada corresponde ao elenco mínimo de informação necessária para se poder compreender os riscos de BC/FT existentes associados às entidades financeiras a operar em Portugal ao abrigo do regime da livre prestação de serviços.

31. Na mesma linha, o conteúdo essencial da obrigação de reporte prende-se com a recolha de informação respeitante a operações realizadas que envolvam o território nacional, daqui não resultando qualquer ónus procedimental além da recolha de informação que se presume estar na disponibilidade permanente das entidades reportantes.

Projeto de Instrução alteradora que procede à modificação da Instrução n.º 5/2019

32. O projeto de Instrução em apreço visa concretizar o mandato constante da alínea m) do n.º 3 do artigo 73.º do Aviso n.º 2/2018, através de Instrução alteradora que proceda à modificação da Instrução n.º 5/2019, no sentido de permitir a inclusão no RPB de informações respeitantes aos procedimentos específicos para dar cumprimento ao Regulamento (UE) 2015/847.

33. O elenco de informação solicitada resume-se à indicação:

- a) Das políticas e procedimentos adotados;
- b) Da existência de mecanismos automatizados;
- c) Da existência de sistemas de mensagens ou de pagamento e liquidação;
- d) Dos procedimentos adotados para detetar a omissão ou incompletude das informações sobre o ordenante ou o beneficiário;
- e) Dos procedimentos adotados para a gestão de transferências de fundos em que as informações são omissas, incompletas ou contêm caracteres ou dados inadmissíveis;
- f) Dos prestadores de serviços de pagamento que a instituição identifique como tendo incumprido reiteradamente obrigações de reporte e medidas adotadas nesses casos.

34. Considera-se que a proposta em apreço é adequada e proporcional, uma vez que as informações que se prevê virem a ser reportadas estão estritamente associadas aos deveres que impendem sobre as entidades financeiras e pretendem garantir a recolha sistematizada de informação relevante e a possibilidade de aferição por parte do Banco de Portugal da adequação dos procedimentos específicos adotados relativamente a esta matéria.

35. Além do mais, os artigos 65.º a 71.º do Aviso n.º 2/2018 estabelecem um conjunto de obrigações adjacentes, incluindo de registo, que permitem assegurar a disponibilidade desta informação sem ónus de natureza material associados, contribuindo também para a

redução da carga administrativa a circunstância de o aditamento que agora se opera não determinar qualquer alteração aos atuais termos de envio do RPB, sem prejuízo da introdução de nova disposição transitória quanto ao prazo de envio.

IV. Conclusão

36. As presentes propostas regulamentares visam cumprir:

- a) Os mandatos constantes das alíneas a) a c) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, através da Instrução relativa a fatores de risco reduzido e elevado de BC/FT e à adoção de medidas específicas de identificação e diligência, simplificadas ou reforçadas;
- b) O mandato constante da alínea d) do n.º 5 do artigo 72.º do Aviso n.º 2/2018, através de Instrução que defina os moldes e termos de envio do reporte sobre a atividade desenvolvida, em território nacional, por entidades financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia, que operem em Portugal ao abrigo do regime de livre prestação de serviços, nos termos do artigo 64.º do Aviso n.º 2/2018;
- c) O mandato constante da alínea m) do n.º 3 do artigo 73.º do Aviso n.º 2/2018, através de Instrução alteradora que proceda à modificação da Instrução n.º 5/2019, no sentido de permitir a inclusão no RPB de informações respeitantes aos procedimentos específicos para dar cumprimento ao Regulamento (UE) 2015/847.

37. Pelo *supra* exposto, as soluções regulatórias afiguram-se, por um lado, necessárias, de modo a dar cumprimento aos mandatos regulamentares *supra* referidos, e, por outro, justificadas, pela abordagem minimalista e baseada no risco seguida por esta autoridade de supervisão, estando, deste modo, assegurado o cumprimento do princípio da proporcionalidade.

38. É, assim, promovida a consulta pública com o intuito de recolher eventuais contributos para as três propostas regulamentares apresentadas.