

# **PORTUGAL**

**AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCOS  
DE BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E  
DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO**

## **SÍNTESE**

**JUNHO 2015**



<b>INTRODUÇÃO</b>	5
O BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS (BC)	5
O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (FT)	5
A AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCO (ANR)	5
A PREVENÇÃO DO BC/FT	9
Unidade de Informação Financeira (UIF)	10
O Ministério Público	11
As Autoridades de Supervisão e de Fiscalização	11
<b>AMEAÇAS</b>	13
BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS	13
Tipos Criminais com maior risco de BC	16
Métodos de BC de maior risco	17
BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS TRANSFRONTEIRAS	17
FINANCIAMENTO DO TERRORISMO	18
TENDÊNCIAS/TIPOS EMERGENTES COM MAIOR RISCO DE BC/FT	18
<b>VULNERABILIDADES</b>	19
SETOR FINANCEIRO	19
SETOR NÃO FINANCEIRO	20
<b>ANÁLISE</b>	21
METODOLOGIA E MATRIZ DE ANÁLISE	21
AMEAÇAS	22
Tipos Criminais com maior risco de BC (em Portugal)	22
Financiamento do Terrorismo	23
VULNERABILIDADES	23
Setor Financeiro	23
Setor não Financeiro	24
Outras Vulnerabilidades	24
Financiamento do Terrorismo	24
<b>AVALIAÇÃO</b>	26
Ameaças	26
Vulnerabilidades	26
Análise de risco	28
Prioridades	29
<b>MEDIDAS A TOMAR - PRIORIDADES</b>	30
COORDENAÇÃO	30
ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS GENÉRICAS	31
<b>NOTA FINAL</b>	34



## **I - INTRODUÇÃO**

### **O BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS**

O branqueamento de capitais (BC) é um processo que se traduz na *transformação* dos produtos da atividade criminosa, de modo a ocultar a sua origem e a permitir a sua utilização como se tivessem origem em fonte legítima. O objetivo do branqueador é, assim, o de disfarçar, de modo definitivo, a origem ilícita dos proventos gerados pela atividade criminosa, de tal forma que tais proventos possam vir a ser utilizados como se derivassem de uma atividade legal. Tal objetivo é conseguido, nomeadamente, através da ocultação das fontes de rendimento, da mudança da forma de tais produtos ou da sua remessa para jurisdições onde os mecanismos de prevenção e de combate ao branqueamento de capitais sejam menos rigorosos.

### **O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO**

De acordo com a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, o financiamento do terrorismo (FT) consiste no fornecimento ou na recolha de fundos, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, com a intenção de serem utilizados ou sabendo que serão utilizados, total ou parcialmente, tendo em vista a prática de atos terroristas ou de qualquer outro ato destinado a causar a morte ou ferimentos corporais graves num civil ou em qualquer pessoa que não participe diretamente nas hostilidades numa situação de conflito armado, sempre que o objetivo desse ato, devido à sua natureza ou contexto, vise intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato. De acordo com a Convenção, o termo «fundos» compreende os valores de qualquer natureza, tangíveis ou intangíveis, móveis ou imóveis, adquiridos por qualquer meio, e os documentos ou instrumentos legais, seja qual for a sua forma, incluindo a eletrónica ou a digital, que atestem a propriedade ou outros direitos sobre esses bens, incluindo, mas sem que esta enumeração seja exaustiva, créditos bancários, cheques de viagem, cheques bancários, ordens de pagamento, ações, títulos, obrigações, saques bancários e letras de crédito.

### **A AVALIAÇÃO NACIONAL DE RISCO DE BC/FT**

A revisão das Recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI), em fevereiro de 2012, determinou uma alteração fundamental na perspetiva da luta contra o BC/FT, consagrando uma abordagem baseada no risco. Assim sendo, os países devem, em primeiro lugar, identificar, avaliar e compreender os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que se encontram expostos, adotando, posteriormente, em conformidade com os riscos entretanto identificados, todas as medidas consideradas adequadas para os atenuar.

1) Nestas circunstâncias, foi decidido realizar a primeira avaliação nacional dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (ANR), não só para colocar Portugal em inteira conformidade com os novos padrões internacionais de luta contra o BC/FT, mas, sobretudo, para o dotar - e às suas autoridades - de um instrumento essencial para, mais eficazmente, utilizar os escassos recursos disponíveis e para poder aplicar medidas preventivas

proporcionais à natureza dos riscos, otimizando dessa forma os seus esforços. Com efeito, o objetivo da ANR é o de identificar quais os setores que apresentam riscos potenciais mais elevados e quais os que, porventura, possam apresentar um risco mais baixo, de modo a que seja possível dar uma resposta adequada para atenuar ou, eventualmente, eliminar tais riscos.

A identificação, avaliação e compreensão dos riscos de BC/FT constitui uma parte essencial do desenvolvimento e da aplicação prática de um regime nacional antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo. Este regime auxilia as autoridades no estabelecimento de prioridades e na afetação eficiente de recursos, sendo que os resultados da ANR podem também fornecer informações úteis às instituições financeiras e às atividades e profissões não financeiras designadas (APNFD), apoiando a realização das suas próprias avaliações de risco.

2) O exercício – abrangendo todos os setores de atividade em que já existem obrigações de prevenção de BC/FT, bem como alguns em que se admite possa haver necessidade de ampliar ou reforçar essas obrigações - foi promovido pelo grupo de trabalho constituído na sequência do Despacho n.º 9125/2013, de 1 de julho, do Ministro de Estado e das Finanças.

Este Grupo de Trabalho, baseado na Delegação Portuguesa ao GAFI que, com a participação permanente dos Ministérios das Finanças e da Justiça, das autoridades de supervisão financeira e da Unidade de Informação Financeira (UIF), tem assegurado, até agora, a coordenação do sistema português antibranqueamento de capitais/contra o financiamento do terrorismo (ABC/CFT), integrou os seguintes membros:

- a) O Coordenador da Delegação Portuguesa ao GAFI, que presidiu;
- b) Um representante do Ministério das Finanças;
- c) Um representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- d) Um representante do Ministério da Economia e do Emprego, atual Ministério da Economia;
- e) Os membros da Delegação Portuguesa ao GAFI (que nela representam o Ministério da Justiça, o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários, o Instituto de Seguros de Portugal, atual Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e a Unidade de Informação Financeira);
- f) Um representante da Procuradoria-Geral da República;
- g) Um representante da Autoridade Tributária e Aduaneira;
- h) Um representante da Ordem dos Advogados;
- i) Um representante da Câmara dos Solicitadores;
- j) Um representante da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
- k) Um representante da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas;
- l) Um representante do Instituto dos Registos e Notariado, I.P.;
- m) Um representante do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.;
- n) Um representante do Serviço da Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P.; e
- o) Um representante da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Além disso, ainda dentro do setor público, o exercício contou com a colaboração do SIS – Serviço de Informações de Segurança, que elaborou uma caracterização global da ameaça,

abrangendo estratégias de branqueamento de capitais da criminalidade organizada e o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

No setor privado, além da colaboração das associações representativas do setor financeiro, participaram igualmente associações que representam entidades do setor não financeiro sujeitas a obrigações de prevenção do BC/FT. Nesse contexto foram efetuadas consultas escritas iniciais sobre os fatores de risco nos diferentes setores e, no final do exercício, sobre as vulnerabilidades neles identificadas e eventuais medidas a tomar para as eliminar ou atenuar. Foram ainda efetuadas reuniões presenciais com associações do setor financeiro.

O Grupo reuniu regularmente em plenário e em subgrupos, tendo sido constituídos os seguintes seis subgrupos, nos quais participaram sempre um representante da Unidade de Informação Financeira e o coordenador do Grupo:

- i) Setor Financeiro – incluindo representantes do Ministério das Finanças, do Banco de Portugal, da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- ii) Profissões Jurídicas – incluindo representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores e do Instituto dos Registos e Notariado;
- iii) Auditores – incluindo representantes do Ministério das Finanças, da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas;
- iv) Casinos, Apostas e Lotarias – incluindo representantes do Ministério das Finanças, do Ministério da Economia e do Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal;
- v) - Bens de Elevado Valor Unitário - incluindo representantes do Ministério das Finanças, do Ministério da Economia, da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica;
- vi) - Imobiliário – incluindo representantes do Ministério da Economia, do Instituto da Construção e do Imobiliário e do Instituto dos Registos e Notariado.

Os participantes no Grupo de Trabalho dinamizaram a realização de inquéritos sobre os fatores de risco, discutiram os dados coligidos, trocaram pontos de vista e acordaram as atividades futuras do Grupo. O processo de elaboração da ANR, longo e abrangente, exigiu um esforço significativo a todos os participantes. Partindo dos elementos recolhidos em cada um dos setores abrangidos, que posteriormente viriam a gerar avaliações setoriais, foi construída a ANR. Tratou-se, assim, de um amplo exercício desencadeado a nível governamental e envolvendo todas as entidades do setor público com competências de supervisão ou de fiscalização do cumprimento das obrigações ABC/CFT, bem como as associações do setor financeiro e um leque significativo de associações representativas das APNFD, demonstrativo do continuado empenhamento de Portugal na prevenção e no combate ao BC/FT.

3) O risco pode variar em função de três fatores: ameaça, vulnerabilidade e consequência. Uma avaliação dos riscos de BC/FT é um produto ou processo baseado numa metodologia, que procura identificar, analisar e compreender riscos de BC/FT e constitui o primeiro passo para lhes responder.

Idealmente, uma avaliação dos riscos envolve uma análise de ameaças, vulnerabilidades e consequências.

A metodologia utilizada na ANR seguiu, muito de perto, as Orientações do GAFI sobre a Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, publicadas em fevereiro de 2013. Aproveitou igualmente outros textos disponíveis, produzidos por organizações internacionais e pelo GAFI, nomeadamente a Avaliação Global da Ameaça de BC/FT, de julho de 2010. Neste contexto, partindo dos diversos contributos setoriais, desenvolveu-se, então, a avaliação nacional.

Para identificação dos diversos fatores de risco e das consequentes ameaças, do grau de probabilidade da sua materialização, do impacto da sua ocorrência e dos mecanismos de controlo instituídos para reduzir esses fatores, foi possível, no setor bancário, utilizar os relatórios anuais de autoavaliação e as respostas que são periodicamente fornecidas a um questionário sobre BC/FT. Fora desse setor, foi elaborado um questionário, sobre o mesmo tema - fatores de risco, grau de probabilidade da sua ocorrência, impacto dessa mesma ocorrência e mecanismos de controlo criados para reduzir esses fatores - dirigido às restantes entidades/associações representativas de entidades sujeitas a obrigações de prevenção do BC/FT. Os dados existentes no setor bancário e os resultados das respostas aos questionários contribuíram para uma melhor compreensão da perceção que as próprias instituições supervisionadas/fiscalizadas têm quanto aos riscos intrínsecos que enfrentam, bem como da perceção que as associações setoriais possuem quanto aos riscos inerentes a cada específico setor de atividade. A todos estes elementos, foram agregados, ainda, os dados detidos pela Unidade de Informação Financeira (UIF), bem como pela Procuradoria-Geral da República (PGR), de modo a definir mais claramente o quadro das ameaças existentes.

A identificação das vulnerabilidades seguiu fundamentalmente os mesmos passos.

Já quanto à análise/avaliação dos riscos inerentes a cada instituição e a cada setor de atividade e à construção da correspondente matriz de risco, se bem que também tenham sido tomadas em conta as perceções das entidades sujeitas e das associações setoriais, desempenhou um papel fundamental a perceção do supervisor/fiscalizador, fundada, designadamente, na informação recolhida em inspeções no local ou à distância e na subsunção dessa mesma informação a um quadro referencial comparativo, alicerçado numa visão transversal de conjunto.

A ANR daí resultante, que utiliza como referência, no essencial, dados de 2012 e 2013, visa dar corpo à necessidade de identificação, avaliação e compreensão dos riscos de BC/FT existentes em Portugal, tal como resulta da Recomendação 1 do GAFI<sup>1</sup>. A identificação de ameaças e

---

<sup>1</sup> **Avaliação dos riscos e utilização de uma abordagem baseada no risco**

Os países deveriam identificar, avaliar e compreender os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que estão expostos, e deveriam adotar medidas, nomeadamente a designação de uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação dos riscos, e mobilizar recursos, a fim de assegurar que os riscos são efetivamente mitigados. Com base nesta avaliação, os países deveriam aplicar uma abordagem baseada no risco de modo a assegurar que as medidas destinadas a evitar ou a mitigar o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo são proporcionais aos riscos identificados. Esta abordagem deveria constituir a base essencial de uma

vulnerabilidades assenta em elementos com razoável desenvolvimento, constituindo a parte respeitante à Análise/Avaliação, nomeadamente à construção das diferentes matrizes de risco, uma primeira abordagem, com necessária revisão a prazo. Em qualquer caso, o trabalho desenvolvido permite, desde já, a definição de medidas a tomar e respetivas prioridades, com a correspondente tomada de decisões que garantam o integral cumprimento das novas Recomendações e assegurem a melhoria da eficácia do sistema português ABC/CFT.

## O SISTEMA DE PREVENÇÃO DO BC/FT

O crime de branqueamento encontra-se previsto no artigo 368º-A do Código Penal. A construção do tipo penal de branqueamento de capitais tem por referência as Convenções das Nações Unidas e as linhas orientadoras da Diretiva 2005/60/CE, de 26 de outubro, do Parlamento e do Conselho, com as seguintes particularidades:

- A definição dos crimes subjacentes é feita a partir de um duplo critério: um catálogo de crimes e um critério baseado na moldura penal aplicável;
- O tipo penal prevê também a incriminação do autobranqueamento;
- Não se encontra prevista a punição do crime de branqueamento praticado por negligência;
- Não foram incluídas como ações típicas de branqueamento os atos de deter e de adquirir, por si só, produtos do crime, quando não constituam uma forma de ocultação, ficando tais formas de ação abrangidas pela previsão do crime de recetação - artigo 231º do Código Penal;
- A pena aplicada ao crime de branqueamento não pode ser superior ao limite máximo da pena mais elevada do crime subjacente, não sendo exigida uma condenação ou acusação por esse crime subjacente;
- No caso de o crime subjacente ter o procedimento dependente de queixa, também o procedimento pelo crime de branqueamento se encontra dependente de queixa;
- A reparação do prejuízo gerado pelo crime subjacente implica a atenuação da pena aplicável ao crime de branqueamento.

O crime de branqueamento encontra-se, assim, tipificado como um crime de mera atividade, com uma autonomia mitigada face aos crimes subjacentes, que é suposto terem ocorrido para gerar os produtos sujeitos a operações de branqueamento.

O crime de financiamento do terrorismo encontra-se previsto no artigo 5.º-A da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, seguindo o estatuído na Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, das Nações Unidas, e na Decisão-Quadro nº 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho.

---

atribuição de recursos eficiente no âmbito do regime antibranqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT) e da implementação de medidas baseadas no risco para todas as Recomendações do GAFI. Nos casos em que os países identifiquem riscos mais elevados, deveriam assegurar que o seu regime ABC/CFT enfrenta tais riscos de forma adequada. Nos casos em que os países identifiquem riscos mais baixos, poderão decidir permitir, em determinadas circunstâncias, a aplicação de medidas simplificadas para algumas das Recomendações do GAFI. Os países deveriam obrigar as instituições financeiras e as atividades e profissões não financeiras designadas a identificar e avaliar os respetivos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e a adotar medidas eficazes para os mitigar.

O regime da prevenção do BC/FT encontra-se atualmente previsto na Lei n.º 25/2008, de 5 de junho (Estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo), transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º 2005/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro, e 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto.

O legislador optou por obrigar as entidades sujeitas a deveres de cuidado e de informação a dirigirem as suas comunicações formais de operações suspeitas quer à UIF quer à Procuradoria-Geral da República. Os fundamentos desta opção residem na circunstância de a UIF ter carácter estritamente policial e ser uma unidade de “*intelligence*”, produzindo relatórios que podem integrar ou dar origem a inquéritos, mas não são, por si só, suficientes para fundamentar a aplicação de uma medida de suspensão de operações. A comunicação ao Ministério Público visa assim permitir, em paralelo com o trabalho da UIF, a recolha de elementos de prova que, em sede de inquérito, permitam sustentar perante um Juiz a decisão de suspensão de operações financeiras ou de outra natureza – o Ministério Público tem competência para proferir uma decisão provisória de suspensão, mas que tem que ser confirmada por um Juiz.

O n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, permite a suspensão de determinado tipo de movimentos de conta, quando tal seja necessário para prevenir o branqueamento de capitais. Esta possibilidade de suspensão de movimentos, nomeadamente a débito (bloqueio), foi desenvolvida jurisprudencialmente no sentido de poder ser determinada por um período de três meses, renovável.

Os intervenientes no procedimento de prevenção do BC/FT são, assim, a Unidade de Informação Financeira e o Ministério Público, sem prejuízo da intervenção de um Juiz de Instrução para efeitos de validação ou não das medidas de suspensão provisória de operações. No que se refere à verificação do cumprimento, pelas entidades sujeitas, dos deveres previstos no artigo 6.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, bem como nos vários diplomas regulamentares setoriais, acresce também a intervenção das autoridades de supervisão e fiscalização.

### **Unidade de Informação Financeira (UIF)**

A UIF foi incluída na orgânica da PJ com o Decreto-Lei n.º 304/2002, de 13 de dezembro e está hoje definida, na Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, que aprovou a nova orgânica desta Polícia, como um serviço da Direção Nacional. As suas competências estão descritas no Decreto-Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro, encontrando-se também prevista na própria lei de prevenção do BC/FT (Lei n.º 25/2008, de 5 de junho). O enquadramento orgânico e a estrutura organizacional da UIF estão consagrados na Instrução Permanente de Serviço n.º 6/2010.

Nos termos da lei, a UIF é a autoridade central nacional competente para a recolha, análise e difusão da informação relativa ao BC/FT. Tem ainda competências para o tratamento da informação relativa às infrações tributárias de maior gravidade, definindo o Decreto-Lei n.º 93/2003, de 30 de abril, as condições relativas à troca de informação entre a UIF e a Autoridade Tributária e Aduaneira

(AT). Para tal, encontra-se sediado na UIF o Grupo Permanente de Ligação (GPL), órgão constituído por representantes da Polícia Judiciária e da AT.

Em matéria de cooperação, a UIF desenvolve as suas competências, no plano nacional, com as entidades que têm responsabilidades no sistema de prevenção do BC/FT e, no plano internacional, com as suas congéneres e com outras estruturas similares. Nos termos da referida Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, para o desempenho das suas atribuições de prevenção do BC/FT, a UIF tem acesso em tempo útil a informação financeira, administrativa, judicial e policial. No que concerne à difusão de dados estatísticos, cabe à UIF preparar e manter atualizados dados estatísticos relativos ao número de transações suspeitas comunicadas e ao encaminhamento e resultado de tais comunicações. A UIF encontra-se sujeita ao princípio da confidencialidade, no que respeita à difusão da informação. O número de comunicações de operações suspeitas enviadas à UIF tem vindo a aumentar. No setor financeiro, considerando os anos de 2012 e 2013, o número de comunicações foi, respetivamente, de 2020 e 2400. No setor não financeiro, tem-se também verificado um aumento nas comunicações recebidas. Neste setor, a UIF recebe ainda muita informação não individualizada, nomeadamente dados reportados em massa.

### **O Ministério Público**

No âmbito da prevenção do BC/FT, o departamento competente da Procuradoria-Geral da República é o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que atua por competência delegada pelo Procurador-Geral da República. No DCIAP, uma vez recebida uma comunicação com origem em entidade sujeita a deveres de prevenção de BC/FT, é feita uma análise do seu teor, que é registada como procedimento de prevenção, podendo ser pedidos esclarecimentos adicionais às entidades sujeitas, além de ser solicitada a informação a produzir pela UIF. Os procedimentos de prevenção podem dar origem a inquérito, mesmo que não tenha havido suspensão de operações, ou podem os documentos obtidos no seu âmbito ser juntos a inquéritos já instaurados. Ao longo do ano de 2013 foram proferidas 39 decisões de suspensão de operações, todas judicialmente confirmadas, além dos novos inquéritos instaurados e da informação remetida a inquéritos já pendentes.

### **As Autoridades de Supervisão e de Fiscalização**

A prevenção do BC/FT envolve igualmente a atuação das autoridades de supervisão do setor financeiro e de fiscalização do setor não financeiro identificadas no artigo 38.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho. Compete a estas autoridades, no essencial, verificar se as entidades financeiras e não financeiras (entidades sujeitas) dão cumprimento ao conjunto de deveres previstos no artigo 6.º da referida Lei e nos vários diplomas regulamentares setoriais.

Nos termos do artigo 38.º da citada Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, as autoridades competentes para a verificação do cumprimento, pelas entidades sujeitas, do quadro normativo em vigor são, no caso das entidades financeiras, nos serviços financeiros relacionados com matérias sujeitas à respetiva esfera de intervenção de supervisão, o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, além do

Ministério das Finanças relativamente à Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública. No caso das entidades não financeiras, o número de autoridades de fiscalização é maior. Assim, a verificação do cumprimento das obrigações de prevenção do BC/FT cabe, em relação a concessionários de exploração de jogo em casinos e a entidades pagadoras de prémios de apostas ou lotarias, ao Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal. No caso das entidades que exerçam atividades de mediação imobiliária e de compra e revenda de imóveis e das entidades construtoras que procedam à venda direta de imóveis, ao Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI). Por sua vez, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) fiscaliza os comerciantes que transacionem bens cujo pagamento seja efetuado em numerário, em montante igual ou superior a €15.000,00 e, quando outra autoridade não seja competente, os auditores externos, os consultores fiscais, os prestadores de serviços a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica, e os outros profissionais independentes. Os Advogados, Revisores Oficiais de Contas e Técnicos Oficiais de Contas veem o cumprimento das suas obrigações fiscalizadas pelas respetivas Ordens profissionais, os Solicitadores, pela respetiva Câmara, e, finalmente, os notários e conservadores de registos pelo Instituto dos Registos e Notariado (IRN).

## II - AMEAÇAS

### BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS

Uma das principais ameaças atuais ao Estado de Direito, não só pela capacidade de infiltração, erosão e subversão das estruturas políticas, económicas, financeiras e sociais que demonstram, mas também pela sofisticação, inteligência e adaptabilidade ao meio e à mudança das suas próprias estruturas, são as organizações criminosas transnacionais. Na verdade, estas organizações têm uma grande capacidade para identificar vulnerabilidades, criando oportunidades e gerando novos modos de atuação na prossecução das suas atividades criminosas diretas e no branqueamento dos produtos ilicitamente obtidos. Ao longo das últimas décadas, aquelas organizações evoluíram, tirando partido das oportunidades oferecidas pelas reconfigurações geoestratégicas globais, pela globalização da economia e dos sistemas financeiros e pela revolução tecnológica. E, não obstante algumas diferenças relativamente a formas de organização e atuação, as organizações criminosas transnacionais têm um objetivo comum – maximizar o lucro e minimizar o risco.

Alguns fatores são agora decisivos no desenvolvimento da sua atividade:

- A adaptação aos modelos económicos da globalização: as organizações criminosas transnacionais afastaram-se do modelo clássico, de tipo familiar e de atuação local e assumiram um modelo empresarial e uma vocação global, semelhante a uma empresa multinacional, procurando minimizar e conter riscos, quer no transporte de produtos ilícitos quer nos processos de branqueamento de capitais, através da representação *informal* em inúmeros países e da subcontratação de redes de apoio logístico autóctones;

- A incorporação do progresso tecnológico, que é especialmente relevante no branqueamento de capitais, onde a ausência de Estados e jurisdições em ambiente web está a servir para criar novos e engenhosos mecanismos de circulação de fundos ilícitos (v.g., métodos de pagamento alternativos e/ou divisas digitais), tornados atrativos pelo grau de anonimato inerente. Por outro lado, a transferência da atividade humana para o ambiente *web* acarreta uma transferência da atividade criminosa para o mesmo meio: a *deep web* constitui-se, assim, como um espaço em expansão (de compra e venda de bens ilícitos) e a cibercriminalidade organizada, visando especialmente o setor bancário, mas também empresas e cidadãos, é uma ameaça cada vez mais central no conjunto das preocupações dos Estados;

- Arbitragem legislativa: o carácter transnacional destas organizações permite identificar vantagens em cada um dos territórios onde operam e constitui um desafio acrescido à ação das autoridades em cada país. Para minimizar riscos, uma estrutura pode estar sediada num país, desenvolver as suas atividades criminosas diretas noutros e proceder ao branqueamento dos produtos do crime ainda noutros, explorando não só as vantagens decorrentes de diferentes quadros legislativos, mas também os próprios limites de atuação das autoridades, delimitados por fronteiras geográficas. Em relação ao BC, cujo controlo, investigação e combate permanece de algum modo relacionado com o crime subjacente, a distância (também geográfica) colocada entre os capitais

ilícitos e os crimes que lhes deram origem concorrem para uma acrescida dificuldade em identificar a sua proveniência ilícita e o seu beneficiário final;

- A transformação de vulnerabilidades em oportunidades: a otimização de mecanismos mais favoráveis oferecidos por cada Estado (de competitividade económica, de enquadramento fiscal ou de natureza financeira, v.g., sigilo bancário) e a identificação de agentes, nos setores público e privado, com posições e acessos relevantes, que possam ser aliciados ou corrompidos, constituem características fundamentais da estratégia das organizações criminosas transnacionais;

- A exploração de oportunidades geradas pela atividade económica: as organizações criminosas transnacionais estão intensamente envolvidas na atividade económica, dela dependendo para criar uma aparência de legitimidade para os ganhos provenientes das suas atividades. Dependência que está a ganhar uma nova dimensão quanto ao BC, já que, além dos setores ditos tradicionais na fase de integração – em particular, imobiliário, turismo e restauração –, se assiste a uma crescente tendência para investir os produtos do crime noutras áreas geradoras de lucro. Ora, se num primeiro momento a *injeção* de fluxos financeiros nas economias aparenta beneficiar a criação de emprego, o crescimento e a sua própria dinamização, o facto é que a integração de capitais pode, a prazo, vir a traduzir-se numa posição dominante das organizações criminosas nos setores visados ou mesmo numa importação das atividades criminosas diretas que lhes deram origem;

- Mas mesmo neste contexto, de atividades aparentemente legítimas, as organizações criminosas transnacionais não só atuam em proteção e ocultação dos seus investimentos (em regra precedidos de operações de BC), mas também desenvolvem práticas de continuidade criminosa, normalmente de natureza fiscal, de corrupção e de fraude financeira. A fraude fiscal reveste, aliás, uma dupla função: maximizar os ganhos dessas atividades e encaminhar os ganhos para “portas de saída”, de forma a aproximar os fundos dos patrimónios pessoais dos chefes das organizações e mesmo de novos investimentos em criminalidade tradicional (v.g., tráfico de droga, de armas e contrabando). Para o efeito, recorrem, com frequência, a esquemas de triangulação (empresa operacional, entidade de faturação, entidade detentora de conta bancária), procurando conduzir os fundos para sistemas financeiros *offshore*.

Acresce que, além das organizações criminosas internacionais, a ameaça externa está muitas vezes relacionada com práticas de corrupção. A vulnerabilidade que aqui se pode detetar reside no crescimento e expansão do sistema financeiro nacional. Assim, fluxos financeiros de corrupção em países terceiros, interna ou no comércio internacional, encontram caminhos de circulação e de integração no sistema financeiro e na economia nacional, em sentido inverso do circuito de fundos da corrupção nacional, que procuram internacionalização e mecanismos de ocultação em centros *offshore* distantes ou de grande complexidade. Não sendo estes fluxos qualificáveis necessariamente como de criminalidade organizada, serão, no entanto, numa estimativa face à repercussão económica visível a nível global, superiores a proveitos oriundos de formas tradicionais de criminalidade organizada.

Ora, enquanto fronteira externa da Europa e membro da União Europeia (UE) e da zona euro, beneficiando das vantagens oferecidas pela livre circulação de pessoas e capitais, dispondo de

estabilidade política e de instituições sólidas e, apesar da conjuntura, de um espaço económico-financeiro competitivo, Portugal não será imune à ameaça das organizações criminosas transnacionais. Além destas, o nosso país apresenta um conjunto relevante de características suscetíveis de ser exploradas por essas organizações, nomeadamente:

- Um sistema financeiro ágil, moderno e dinâmico, assente em plataformas tecnológicas sofisticadas, com múltiplos interfaces com os seus clientes, em que, todavia, a pressão dos objetivos pode levar a descuidar mecanismos de diligência devida e de cumprimento das obrigações;
- O pendor turístico de algumas regiões e a inerente elevada circulação de pessoas e de capitais;
- O facto de a Zona Franca da Madeira desenvolver a sua atividade em conformidade com regras da UE, da OCDE e da OMC, o que, paradoxalmente, a pode tornar apelativa numa estratégia de diversificação de investimentos e de minimização de riscos das organizações criminosas;
- A desburocratização e simplificação de diversos processos;
- Os mecanismos legislativos em favor da competitividade e do empreendedorismo económico, com a conseqüente redução de custos de contexto e de encargos administrativos para as empresas, fomentando a constituição de sociedades;
- Diversos programas de incentivo ao investimento;
- Facilidade linguística em relação à América do Sul e a alguns países Africanos e atração europeia e fiscal para países Asiáticos;
- Uma maior vulnerabilidade, criada pela conjuntura económica e financeira, de resistir à entrada de capitais de origem ilícita, face à incapacidade de obtenção de financiamento por parte dos agentes económicos para sustentar a sua atividade.

Nestas circunstâncias, Portugal não está isento do risco de se enquadrar em estratégias de algumas organizações criminosas transnacionais, tendo sido detetadas algumas situações de:

- Atividades criminosas diretas, ainda que protagonizadas por organizações menores, uma vez que o mercado nacional é pouco significativo relativamente a outros países europeus;
- Recurso ao território nacional como país de trânsito para o mercado europeu, sustentado em redes de apoio logístico para transporte e circulação de produtos;
- Utilização de Portugal como espaço de recuo de indivíduos associados à criminalidade organizada, quando a pressão securitária nos seus países de origem se torna mais intensa;
- Recurso ao espaço económico-financeiro nacional para circulação e/ou integração de capitais ilícitos;
- Utilização do território nacional como plataforma, senão final, pelo menos de transição (nomeadamente via sistemas informais de remessas e utilização intensiva de meios informáticos) para fundos resultantes de ilícitos financeiros (v.g., fraudes com instrumentos de crédito forjados, fraudes tipo “*social engineering*” ou esquemas tipo “Ponzi”/pirâmide), que aparecem muitas vezes relacionados com organizações criminosas da América do Sul e Asiáticas.

Tradicionalmente, algumas organizações associadas a determinadas nacionalidades revelam uma preferência clara pelo repatriamento de capitais, situando a ameaça ao nível da circulação, enquanto outras desenvolvem efetivas estratégias de integração de capitais.

## **Tipos Criminais com maior risco de BC**

A identificação de ameaças aqui efetuada incidiu sobre os dados estatísticos disponíveis de criminalidade em geral e sobre os casos em que, após a análise realizada, se confirmaram as suspeitas que ditaram a comunicação, à UIF e ao DCIAP, por parte das entidades sujeitas a obrigações de prevenção de BC/FT, de determinadas operações. A determinação da infração subjacente resulta, na maioria dos casos, da informação policial e judicial recolhida acerca dos intervenientes nas operações suspeitas comunicadas. Foram igualmente tidos em conta os dados relativos aos potenciais crimes subjacentes ao BC, registados pelo Ministério Público e também pela Polícia Judiciária. Todos estes dados, bem como os respeitantes a cada uma das ameaças em concreto, são relativos aos anos em análise, isto é a 2012 e 2013.

As estatísticas revelam que, em 2012, deram entrada no Ministério Público 82 processos de BC, tendo havido, nesse mesmo ano, acusação em 7 processos e tendo sido arquivados 8. Já no ano de 2013, entraram 97 processos, houve acusação em 15 e foram arquivados 4. Por outro lado, as mesmas estatísticas mostram que, em 2012, houve 19 condenações, tendo havido 36 em 2013.

Os crimes contra a propriedade (roubo, furto qualificado e abuso de confiança) são os que apresentam o maior número de processos-crime registados nos anos considerados. A percentagem deste tipo de crimes no total das operações suspeitas confirmadas não é, porém, de todo significativa, cifrando-se em apenas cerca de 2% dessas confirmações.

O número de inquéritos registados no domínio da criminalidade informática (burla informática) foi significativo. No que à análise de comunicações respeita, no âmbito da prevenção, cerca de 6% das comunicações cuja suspeita foi confirmada, têm relação com este tipo de criminalidade.

O tráfico de estupefacientes, por seu turno, continua a ser uma das principais atividades ilícitas desenvolvidas por grupos e organizações criminosas transnacionais e transcontinentais, aproveitando as múltiplas vantagens oferecidas pela globalização social e económica e pelas modernas tecnologias comunicacionais. Foram validadas, como operações que poderão estar relacionadas com este tipo de infração subjacente, cerca de 8% das comunicações em que a suspeita se confirmou.

No que respeita ao regime de prevenção, os crimes tributários constituem o tipo de criminalidade subjacente mais detetada quando da análise das comunicações suspeitas. Cerca de 60% das operações em que a comunicação da suspeita se confirmou estão relacionadas com estes crimes.

Quanto ao crime de contrabando, não foram detetadas, na análise das comunicações suspeitas feitas à UIF, situações relacionadas com este tipo de crime. Há, porém, no âmbito do DCIAP, algumas situações relacionadas com fundos suspeitos de serem originados neste tipo de crime.

Já em relação a burlas qualificadas, as comunicações recebidas no âmbito da prevenção do BC, revelam cerca de 8% com relações com este crime subjacente. Relativamente aos fundos com

origem em crimes de burla, importa realçar a significativa relevância dos crimes cometidos no estrangeiro, cujos proveitos são feitos circular ou procurados justificar em Portugal. Realçam-se ainda os fundos com origem em crimes de burla cometidos através de plataformas na Internet, sejam esquemas tipo pirâmide, sejam casos do tipo “*social engineering*”, em que há ofendidos em Portugal e no estrangeiro, tendo-se verificado uma atração pela domiciliação de contas de proveitos destes esquemas junto de bancos em território nacional.

A corrupção é, por definição, um típico crime subjacente ao branqueamento de capitais. No que concerne à análise das comunicações na prevenção do BC, apenas 3% do total das operações confirmadas apresentam alguma relação com este crime. Por outro lado, a nível internacional, foram registados, ao longo de 2013, dois casos de bloqueio de fundos de ex-funcionários estrangeiros suspeitos de corrupção. Já quanto ao crime de peculato, não foram detetadas, no âmbito da análise das comunicações suspeitas dos anos 2012 e 2013, relações de BC com este crime subjacente.

Em relação à contrafação, não foram detetadas ligações, nas comunicações de operações suspeitas confirmadas, com este crime, embora se possa admitir que alguns destes casos se possam reconduzir a fraudes fiscais.

Finalmente, dos outros tipos de crime, que, em abstrato, podem ser considerados uma ameaça em termos de BC, registam-se o auxílio à imigração ilegal, o tráfico e viciação de veículos, os crimes contra as pessoas (homicídio e ilícitos de natureza sexual), o tráfico de espécies protegidas, a criminalidade relacionada com a atividade desportiva, o tráfico de pessoas e o abuso de informação privilegiada e manipulação de mercado.

### **Métodos de BC de maior risco**

Além dos tipos de operações comunicadas, dos motivos da comunicação e dos setores de origem das mesmas, convirá referir alguns métodos, de maior risco, mais frequentemente associados ao BC e que, nalguns casos, constituem igualmente um sério obstáculo à recolha de informação:

- Operações em numerário, sobretudo as efetuadas em instituições de pagamento;
- Carrossel do IVA no domínio da fraude fiscal;
- Utilização de contas de particulares para passagens de dinheiro;
- Utilização da banca eletrónica;
- Contas abertas por não residentes, sobretudo em zonas de fronteira;
- Contas abertas em representação de clientes (zona franca da Madeira);
- Utilização de sucursais de instituições de crédito em centros *offshore*.

### **BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS TRANSFRONTEIRAS**

No âmbito do BC de origem externa assumem relevância fundos eventualmente provenientes de corrupção ocorrida em países terceiros. A perseguição desses fundos tem, no entanto, sentido particulares dificuldades. Em primeiro lugar, por ausência de perseguição criminal em alguns dos países da alegada prática do crime. Em segundo lugar, por ausência de interlocutores em muitos

desses países ou por inoperância de estruturas existentes com vocação para a perseguição da corrupção e para a prevenção do BC. Em terceiro lugar, pela amálgama de fundos de diversas origens, eventualmente lícitas e ilícitas, que se combinam sob as mesmas estruturas de ocultação, com a montagem de esquemas de justificação (v.g., investimentos a realizar em Portugal ou na Europa). Além disso, têm também significado os crimes de burla, incluindo «*phishing*», cometidos no estrangeiro e em que há tentativa de branquear os produtos em Portugal.

Os dados existentes na UIF permitem identificar países onde ocorreram operações transnacionais, reveladas no âmbito de comunicações de operações suspeitas confirmadas. Trata-se, na sua maioria, de países com quem Portugal tem importantes relações económicas e financeiras e em relação aos quais existem também fluxos migratórios significativos. De todos os casos suspeitos comunicados à UIF e que vieram a ser confirmados, 45% são casos transnacionais.

## FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Em relação ao financiamento do terrorismo e considerando a matriz referente às tipologias tradicionais dessa ameaça (anarquista, separatista, revolucionária e islamista), a avaliação correspondente ao maior nível de impacto impende sobre este último tipo. A referida avaliação é justificada por fatores identitários, históricos e políticos, designadamente a referência judaico-cristã e “ocidental”, a ligação histórica ao al-Andaluz e a inserção do nosso país em organizações internacionais, nomeadamente na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na UE, a que acresce o facto de se encontrarem instalados em território nacional entidades conexas com Estados e organizações considerados alvos prioritários das organizações terroristas islamistas transnacionais.

## TENDÊNCIAS/TIPOS EMERGENTES COM MAIOR RISCO DE BC/FT

Além da continuação da tendência de risco elevado no crime subjacente fraude fiscal, prevê-se também um aumento no crime subjacente burla, nomeadamente no método de “pirâmide”, “bolha” ou “marketing multinível”. Na fraude fiscal, na forma do conhecido método do “carrossel do IVA”, prevê-se a introdução de um número cada vez maior de operadores fictícios no circuito das eventuais transações realizadas, assumindo estas métodos cada vez mais sofisticados, suportadas em plataformas na internet. Uma outra tendência a assinalar diz respeito ao aumento do “jogo na internet” e aos “casinos virtuais”.

### III - VULNERABILIDADES

#### SETOR FINANCEIRO

A conjuntura económica e financeira dos últimos anos gerou situações diversas de insuficiência de liquidez no setor financeiro. Neste contexto, sabendo-se que um método privilegiado de proceder ao BC se baseia no recurso ao setor financeiro, a atual pressão exercida sobre diversas instituições bancárias, carentes de um maior nível de liquidez, aumenta necessariamente o risco de abrandamento dos procedimentos de identificação, indispensáveis para apurar a legalidade e legitimidade dos fundos aplicados por clientes/investidores.

Algumas instituições em situações de maior debilidade financeira tornam-se bastante permeáveis à entrada de novos acionistas que permitam, através de significativas entradas de capital, ajudar a combater a difícil situação em que se encontram. Esta conjuntura pode revelar-se assaz atrativa, no quadro das estratégias de BC de organizações criminosas, na medida em que lhes pode inclusivamente permitir exercer um certo nível de controlo da própria instituição financeira objeto da entrada de capital. Por outro lado, a crescente adaptabilidade das organizações criminosas aos mecanismos de combate ao BC, a sua sofisticação e diversificação de recursos, estratégias e *modi operandi*, são fatores que concorrem para criar uma aparência de legitimidade aos fluxos financeiros que movimentam, facilitando a sua introdução no sistema financeiro nacional sem qualquer relação aparente com o ilícito de origem.

A isto acresce não ser possível igualmente ignorar o aumento do risco que uma política de concessão de crédito bancário fortemente restritiva tem provocado nos demais agentes económicos, forçados a encontrar modelos de financiamento alternativos, utilizando critérios porventura menos exigentes e mais vulneráveis à entrada de capitais de origem ilícita. Tudo isto, conjugado com o elevado nível tecnológico inerente ao sistema financeiro nacional, com uma significativa utilização da Internet, uma sofisticada rede Multibanco, sistemas de banca *online* e o acesso generalizado aos meios de pagamento eletrónico, agrava o risco de utilização da plataforma digital existente e do ciberespaço no apoio logístico e operacional para a condução de ilícitos financeiros diversos e aumentam eventuais vulnerabilidades existentes.

Na generalidade, foram identificadas como principais vulnerabilidades as relacionadas com:

- A titularidade do capital;
- A necessidade de financiamento;
- A organização interna das entidades sujeitas;
- Os recursos humanos;
- Os recursos tecnológicos;
- O tipo de produtos comercializados;
- Os meios de distribuição;
- A clientela;
- A pressão comercial/incentivos às vendas;

- O impacto das normas internacionais na legislação nacional, tornando o processo legislativo especialmente complexo e difícil;
- As limitações inerentes à jurisdição territorial, para fazer face a operações transfronteiriças e a Instituições Financeiras (IF) com uma presença global.

## SETOR NÃO FINANCEIRO

O setor não financeiro é um setor muito fragmentado, onde existe uma extraordinária diversidade de entidades sujeitas. As vulnerabilidades aí identificadas revelam, assim, uma enorme multiplicidade, desde o jogo *online* à aquisição de bens de elevado valor unitário, incluindo bens imóveis, em que a transação se efetua, no todo ou em parte, em numerário, passando pelo desconhecimento de beneficiários efetivos de entes coletivos, pela inexistência de exigência de contabilidade organizada e pela gestão de contas de clientes.

## IV - ANÁLISE

### METODOLOGIA E MATRIZ DE ANÁLISE

Após a identificação de ameaças e vulnerabilidades, regista-se a aferição dos seus graus de probabilidade e de impacto, recorrendo-se a uma escala de três níveis: probabilidade/impacto elevados, probabilidade/impacto médios e probabilidade/impacto reduzidos. Para este efeito, considerou-se como:

PROBABILIDADE: a suscetibilidade de materialização da vulnerabilidade;

IMPACTO: a consequência da materialização da vulnerabilidade.

Tendo em vista a valoração final do risco emergente da combinação entre probabilidade e impacto, procedeu-se à elaboração de uma matriz de análise, igualmente assente numa classificação tripartida do grau de risco: risco baixo, risco médio e risco alto.

#### MATRIZ DE ANÁLISE DE RISCO DE BC/FT

		GRAU DE IMPACTO		
		REDUZIDO	MÉDIO	ELEVADO
GRAU DE PROBABILIDADE	REDUZIDO	BAIXO	BAIXO	MÉDIO
	MÉDIO	BAIXO	MÉDIO	ALTO
	ELEVADO	MÉDIO	ALTO	ALTO

Considera-se, assim, como risco baixo, risco médio e risco alto:

#### RISCO BAIXO

Grau de risco com uma probabilidade de ocorrência reduzida ou média e do qual podem emergir danos limitados ou muito limitados.

Em regra, não exige qualquer ação ou exige apenas uma ação tendente a reduzir a probabilidade e/ou o impacto da sua ocorrência.

#### RISCO MÉDIO

Grau de risco com uma probabilidade de ocorrência variável e do qual podem emergir danos de dimensão também variável.

Exige a execução de uma ação, o mais cedo possível, tendente a reduzir a probabilidade e/ou o impacto da sua ocorrência, bem como a previsão de um plano de contingência adequado à sua atenuação, caso o mesmo ocorra.

#### RISCO ALTO

Grau de risco com uma probabilidade de ocorrência significativa e do qual podem emergir danos de dimensão também significativa.

Exige uma ação imediata e prioritária destinada a prevenir e atenuar adequadamente o risco.

## AMEAÇAS

### Tipos criminais com maior risco de BC

Em resumo, tendo em conta a análise efetuada e a informação resultante de comunicações de operações suspeitas confirmadas – designadamente com base em antecedentes policiais dos referenciados -, é possível apresentar o seguinte quadro de análise de risco das ameaças de BC:

#### ANÁLISE DE RISCO DE AMEAÇAS DE BC

Crime subjacente	COS confirmadas 2012-2013 (Total 958)	Probabilidade	Impacto	Risco
Crimes tributários	60%	<b>Elevado</b>	<b>Elevado</b>	<b>Alto</b>
Tráfico de estupefacientes	8%	<b>Elevado</b>	<b>Elevado</b>	<b>Alto</b>
Criminalidade patrimonial (Burlas).	8%	<b>Elevado</b>	<b>Elevado</b>	<b>Alto</b>
Corrupção e peculato	3%	<b>Médio</b>	<b>Elevado</b>	<b>Alto</b>
Contrafação*	0%	<b>Médio</b>	<b>Elevado</b>	<b>Alto</b>
Tráfico pessoas	0%	<b>Médio</b>	<b>Médio</b>	<b>Médio</b>
Criminalidade informática (Burla)	6%	<b>Médio</b>	<b>Médio</b>	<b>Médio</b>
Abuso de informação privilegiada e Manipulação de mercado	0%	<b>Reduzido</b>	<b>Elevado</b>	<b>Médio</b>
Auxílio à imigração ilegal	0%	<b>Reduzido</b>	<b>Médio</b>	<b>Baixo</b>
Tráfico e viciação de veículos	0%	<b>Médio</b>	<b>Reduzido</b>	<b>Baixo</b>
Homicídios e crimes sexuais	0%	<b>Médio</b>	<b>Reduzido</b>	<b>Baixo</b>
Tráfico de espécies protegidas	0%	<b>Reduzido</b>	<b>Reduzido</b>	<b>Baixo</b>
Criminalidade relativa à atividade desportiva	0%	<b>Reduzido</b>	<b>Médio</b>	<b>Baixo</b>
Crimes contra a propriedade	2%	<b>Reduzido</b>	<b>Reduzido</b>	<b>Baixo</b>

\* Dados da ASAE

## **Financiamento do Terrorismo**

Em relação ao terrorismo de matriz islamista, a conclusão que se pode retirar é a de que, apesar de terem sido referenciadas quer a passagem ou a presença no nosso país de indivíduos simpatizantes de organizações de pendor extremista quer a conexão de alguns membros das comunidades islâmicas nacionais com atividades de proselitismo radical, a ameaça terrorista de matriz islamista não representará, de imediato, um risco elevado para Portugal. Isto não significa, porém, que Portugal esteja imune a eventuais desenvolvimentos operacionais, sejam ataques a executar no exterior, sejam ataques a alvos estrangeiros em território nacional. A conciliação de todos os dados disponíveis justifica, no entanto, que a avaliação do risco potencial de financiamento de terrorismo que impende sobre o território nacional, no que se refere ao terrorismo de matriz islamista, seja definido como sendo médio.

No âmbito do terrorismo separatista e nacionalista, conforme resulta dos dados apresentados, além da diminuição, em território nacional, de atividades com ele relacionadas, podemos concluir na base dos dados disponíveis, que o risco de financiamento de terrorismo é baixo.

## **VULNERABILIDADES**

### **Setor Financeiro**

Em relação ao setor bancário, o modelo de avaliação dos riscos de BC/FT, emergentes da prestação de serviços financeiros sujeitos à supervisão do Banco de Portugal incidiu sobre os *riscos intrínsecos* à atividade das instituições/grupos institucionais (riscos potenciais decorrentes da combinação entre probabilidade e impacto), não tendo em consideração a robustez dos respetivos sistemas preventivos/atenuadores dos riscos de BC/FT. A avaliação assim efetuada no contexto do setor bancário permitiu concluir que, em relação aos grupos institucionais *Instituições Bancárias*<sup>2</sup>, *Empresas de Investimento*<sup>3</sup> e *Outras Instituições Financeiras*<sup>4</sup>, o risco intrínseco global é alto, enquanto no caso do grupo *Instituições Especiais de Crédito*<sup>5</sup> o risco intrínseco global é médio.

Quanto à prestação de serviços financeiros sujeitos à supervisão da CMVM, o modelo de avaliação dos riscos de BC/FT, permitiu concluir que, nas Instituições Financeiras Prestadoras de Serviços de Investimento e nas Entidades Gestoras de OIC e de Outros Ativos, o risco é baixo.

Também no que se refere ao setor segurador e de fundos de pensões, sujeito à supervisão da ASF, foi possível concluir que o risco é baixo.

---

<sup>2</sup> Grupo que compreende os *Bancos*, as *Caixas Económicas*, a *Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo* e as *Caixas de Crédito Agrícola Mútuo*.

<sup>3</sup> Grupo que compreende as *Instituições Financeiras de Crédito*, as *Sociedades de Locação Financeira* e as *Sociedades de Factoring*.

<sup>4</sup> Grupo que compreende as *Instituições de Pagamento*, as *Instituições de Moeda Eletrónica*, as *Agências de Câmbios* e *Outros Prestadores de Serviços Financeiros*.

<sup>5</sup> Grupo que compreende as *Sociedades Corretoras*, as *Sociedades Financeiras de Corretagem* e as *Sociedades Gestoras de Patrimónios*.

## **Setor não Financeiro**

No setor não financeiro, o modelo de avaliação dos riscos de BC/FT, tendo em conta as vulnerabilidades identificadas na atividade, permitiu concluir que os riscos são altos nos setores imobiliário, de notários e conservadores e de comerciantes de bens de alto valor unitário, médios nos setores dos casinos, dos profissionais independentes (ROC, TOC, Advogados e Solicitadores) e baixo no setor de Apostas e Lotarias.

## **Outras Vulnerabilidades**

Por outro lado, em relação a outras vulnerabilidades identificadas, o modelo conduz à conclusão de que há riscos altos na utilização de capitais ilícitos em setores estratégicos, na utilização de capitais ilícitos no aproveitamento de incentivos ao investimento, nas relações com centros *offshore* e zonas francas, no transporte físico de numerário e na circulação de informação em grupos financeiros, riscos médios na utilização de *especialistas*, nas Organizações Sem Fins Lucrativos e na Dívida Pública Direta do Estado – Instrumentos de retalho e baixo nas moedas virtuais.

## **Financiamento do Terrorismo**

No âmbito do financiamento do terrorismo existem vulnerabilidades detetadas que são, na sua grande maioria, suscetíveis de serem aproveitadas igualmente por agentes criminosos não terroristas, nomeadamente as seguintes:

- Inexistência de controlos fronteiriços no âmbito do Espaço Schengen;
- Significativa dificuldade de identificação de transferências suspeitas de baixo valor, dada a movimentação de imensas transferências desse tipo realizadas diariamente e a inexistência de mecanismos de alerta relativos a esse tipo de transferências;
- Facilidade em dissimular transferências com intuídos terroristas em operações alegadamente legítimas no âmbito do comércio internacional ou do envio de remessas de emigrantes;
- Dificuldade em distinguir entre atividades criminosas “comuns” e atividades de financiamento do terrorismo.

Este tipo de vulnerabilidades não é, contudo, suscetível de ser especificamente eliminado, pelo que apenas se não poderá deixar de o ter em atenção como condicionante de uma estratégia geral ABC/CFT.

## V - AVALIAÇÃO

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

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

Os estudos e análises efetuados no quadro da presente Avaliação Nacional de Riscos de BC/FT permitem retirar conclusões não só em relação às ameaças mais importantes que pendem sobre o sistema ABC/CFT em vigor, mas também sobre as vulnerabilidades mais críticas e sobre os riscos mais altos que Portugal enfrenta neste campo.

### **Ameaças**

Numa perspetiva de combate ao BC, existe uma ameaça claramente prevalecente, embora existam outras que não devem ser olvidadas. Na verdade, os crimes subjacentes ao BC mais frequentes são os crimes tributários, incluindo fraude e burla tributária. E se é certo que, por vezes, a perseguição e punição por crime tributário pode «ocultar» algum outro crime subjacente, por se revelar eventualmente mais fácil demonstrar a sua existência, o facto é que, de entre as comunicações de operações suspeitas que se confirmam, a percentagem das respeitantes a crimes tributários é esmagadora – 60%. Tal justifica uma particular atenção em relação a este tipo de criminalidade, incluindo, nomeadamente, alguns crimes que, pela definição atual de BC, não são necessariamente considerados crimes subjacentes – v.g., alguns crimes aduaneiros, tais como a introdução fraudulenta no consumo e o contrabando, na forma simples.

Além dos crimes tributários, representam ameaças de alto risco o tráfico de estupefacientes, a burla, a corrupção e o peculato e a contrafação. Destes crimes, o tráfico de estupefacientes foi, aliás, em 1993, o primeiro a ser considerado subjacente ao BC. A burla e a corrupção e o peculato constituem, há muito, crimes subjacentes ao BC, com a pertinente atenção que é dada ao seu combate. Só a contrafação não é ainda considerado crime subjacente ao BC, uma vez que não é necessariamente abrangida pelo critério da medida da pena que serve para definir os crimes subjacentes, nem está incluída no catálogo dos mesmos. Dada, porém, a relevância que lhe foi reconhecida nesta ANR deverá tal situação ser corrigida.

Representando ameaças de risco médio, mas não despreciando, encontram-se a criminalidade informática (burla), o tráfico de pessoas e o abuso de informação privilegiada e a manipulação de mercado. A criminalidade com utilização da informática tem tido, recentemente, um aumento significativo, revelando uma tendência crescente. O acesso célere a informação detida pelas entidades responsáveis pelo armazenamento de dados informáticos, a cooperação internacional e uma formação adequada dos responsáveis pela aplicação da lei surgem como os principais mecanismos de controlo, fundamentais para melhor deteção e investigação deste tipo de ilícitos. Já em relação ao tráfico de pessoas, embora os dados das comunicações cuja suspeita se confirmou não apontem para a relevância deste crime em termos de BC, outros elementos de análise, incluindo a perceção das autoridades de investigação criminal, apontam para a sua importância. A mesma ausência daquele tipo de dados, no período considerado, levaria igualmente a apontar para uma baixa relevância dos crimes de abuso de informação privilegiada e de manipulação de mercado em termos de BC. A perceção das autoridades, sufragada por elementos mais recentes, é, todavia, a de que nos encontramos perante uma ameaça de risco médio.

Finalmente, se bem que a ameaça de financiamento do terrorismo, incluindo o mais recente fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros, não possa ser considerada alta, não deverá ser menosprezada. Assim, especificamente no que respeita à prevenção/combate ao financiamento do terrorismo, além de ações preventivas conexas com uma ampla divulgação das listas, das Nações Unidas e da União Europeia, de pessoas e entidades em relação às quais foram aprovadas medidas restritivas, há que incentivar o reforço da cooperação entre entidades nacionais, públicas e privadas, e com organismos internacionais com este tipo de preocupações. No contexto desta cooperação, têm sido produzidas informações prospetivas e assegurada a participação em grupos de trabalho relacionados com a adoção de contramedidas do fenómeno terrorista, contribuindo para a formulação de boas práticas e, ainda, assegurando ações de formação, a nível nacional e internacional. Em sede internacional, além da colaboração e cooperação bilateral, com vista à deteção preventiva do fenómeno e ao intercâmbio eficaz de informações suscetíveis de detetar, controlar e neutralizar a ameaça terrorista transnacional, importa sublinhar, no domínio da cooperação multilateral, a necessidade de continuar a participar ativamente nos eventos e conferências a realizar no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da UE e da OTAN.

### **Vulnerabilidades**

A ANR permite também identificar diversas vulnerabilidades, possibilitando qualificar os riscos a elas associados. Assim, a análise revela como vulnerabilidades capitais as que se encontram associadas ao anonimato das operações e transações. Na verdade, o anonimato, além de facilitar a economia paralela, inviabiliza a rastreabilidade dos fundos e, conseqüentemente, a determinação da sua eventual origem ilícita ou da sua utilização para fim criminoso.

Neste contexto, a permissibilidade de utilização de numerário, nomeadamente em volumes muito significativos, quer para a realização de pagamentos, quer para deslocação física de valor, constitui uma clara vulnerabilidade na luta ABC/CFT. Este tipo de situações aconselha que, à semelhança do que já acontece em outros países, se equacione uma limitação adicional da possibilidade de

utilização do numerário, acima de determinado montante, para efetuar quaisquer pagamentos de bens ou serviços, bem como para o pagamento de dívidas tributárias.

Um outro aspeto relevante das vulnerabilidades relacionadas com o anonimato diz respeito ao transporte físico de numerário. A figura do “correio de dinheiro” ganha aqui particular importância, sendo certo que não existe, na legislação em vigor, qualquer especial dever de identificação da origem dos fundos com que o detentor circule na via pública.

A utilização disseminada de numerário, além de permitir o desenvolvimento da economia não registada, potencia ainda o desenvolvimento de uma outra vulnerabilidade relacionada com a existência de sistemas informais de pagamentos. Ora, a substituição dos mecanismos oficiais por sistemas informais, recentemente agravada por fenómenos, verificados a nível internacional, de supressão de risco, faz com que as operações deixem de se efetuar numa zona regulamentada para transitarem para zonas «cinzentas» de anonimato e inexistência de controlos, o que deve, tanto quanto possível, ser evitado.

Igualmente relacionado com o anonimato e a difícil rastreabilidade dos fundos, está a relação com centros *offshore*, jurisdições habitualmente com um nível de regulação e de controlo menos exigente e em que as regras de sigilo normalmente prevalecem.

De algum modo ainda relacionado com as vulnerabilidades conexas com o anonimato, está a dificuldade de identificação dos beneficiários efetivos, quer de entes coletivos quer de determinadas operações ou transações, designadamente face à dificuldade da verificação da exatidão dos documentos disponibilizados pelos clientes das entidades sujeitas. Um dos padrões detetado em território nacional, no contexto de alguns investimentos de origem ilícita, consiste no recurso a intrincadas redes de sociedades comerciais, normalmente com ligações a outros países, nomeadamente a centros *offshore*. Estas redes empresariais e respetivos empresários (em algumas situações, Pessoas Politicamente Expostas (PPE) ou respetivos *testas-de-ferro*), são depois utilizadas na condução de múltiplos negócios, de aparência formalmente legítima, mas que na realidade configuram operações de BC. O conhecimento de quem efetivamente é o beneficiário último de entes coletivos ou de operações ou transações é fundamental para o êxito de uma política ABC/CFT. Isso mesmo foi reconhecido pelas Recomendações do GAFI e, mais recentemente, pela Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015. A exigência de uma indagação sobre quem é beneficiário efetivo e a consagração de um «registo» dos beneficiários tornam-se, assim, indispensáveis não só para o cumprimento das Recomendações, mas também da própria Diretiva.

Ainda no âmbito das vulnerabilidades conexas com o anonimato, encontramos os títulos ao portador, v.g., as ações ao portador. Trata-se de um instrumento que suscita problemas graves, nomeadamente quanto à identificação dos beneficiários efetivos e à opacidade que resulta da «invisibilidade» da sua transferência. Assim, a solução definitiva para o problema será proibir as ações ao portador, convertendo as existentes num outro tipo de ações. Outras soluções, não tão eficazes, poderiam passar pela limitação da circulação – v.g., obrigatoriedade de inventário (na

sociedade ou no registo), conjugado com uma limitação da transferibilidade (v.g., necessidade de intervenção notarial, sob pena de ineficácia do ato).

Uma outra vulnerabilidade importante, já não diretamente resultante do anonimato, mas com ele conexas, é a que resulta da ausência de informação, nomeadamente, embora não só, no setor do imobiliário e na criação de entes coletivos.

Outras vulnerabilidades identificadas, respeitam à falta de recursos, a um certo desconhecimento da lei e/ou alguma desconsideração dos riscos e à utilização abusiva de especialistas (facilitadores) para fins de BC/FT.

Finalmente, ainda no domínio das vulnerabilidades, haverá que ter em atenção a existência de um setor de organizações sem fins lucrativos (ONL). As ONL não são entidades sujeitas a obrigações de prevenção do BC/FT, embora um reconhecido fator de risco seja a sua eventual utilização abusiva para fins de branqueamento e, sobretudo, de financiamento do terrorismo. Neste contexto, o reforço e desenvolvimento, designadamente para associações, fundações e cooperativas, de algumas regras, nomeadamente sobre obrigatoriedade de identificação de doadores e beneficiários, bem como de conservação de documentos, aliadas a medidas de garantia de idoneidade dos seus responsáveis e à criação de um dever de cooperação com as autoridades ABC/CFT, poderiam contribuir para um aumento da consciência dos riscos no setor e para uma redução dos mesmos. Além disso seria vantajosa a elaboração de Orientações para permitir a este setor defender-se de uma eventual utilização abusiva.

### **Análise de risco**

A ANR permite igualmente concluir sobre os riscos mais altos de BC/FT que Portugal enfrenta, quer por setor, quer geográficos.

Do ponto de vista dos setores com mais alto risco, encontramos o denominado – no contexto da presente ANR – setor bancário, o *coração* do sistema financeiro na maioria dos países. Porque se trata do setor com maior dimensão e complexidade operativa, não é surpreendente que o mesmo seja umas das vias preferenciais dos criminosos para a entrada de dinheiro ilícito na economia legal e para a circulação de fundos destinados a financiar uma atividade como o terrorismo.

No setor não financeiro, os riscos mais elevados atingem o setor do imobiliário e o dos comerciantes de bens de alto valor unitário.

No setor do imobiliário, as operações apresentam consideráveis potencialidades de BC, não só porque os valores envolvidos nas transações são normalmente elevados, mas também porque é relativamente fácil e rápida a concretização das transações e a transferência da propriedade e porque é possível a utilização de sociedades sedeadas em jurisdições ou territórios com baixos níveis de cooperação e de troca de informação.

Além disso, uma localização geográfica privilegiada, associada a zonas de forte desenvolvimento do turismo, fazem de Portugal um local apelativo para investimentos, nomeadamente no imobiliário, turismo e restauração. Tais investimentos asseguram uma legitimidade e estabilidade financeira, que podem ser extremamente úteis a organizações criminosas, já que, a coberto de estruturas empresariais aparentemente legais, conseguem a legitimação de significativos fluxos de capital. O recurso a estes setores oferece uma dupla possibilidade de BC, permitindo, por um lado, a canalização de avultados montantes nas fases de construção e edificação, e, numa fase subsequente, a exploração de atividades que exigem capital intensivo, capazes de justificar elevadas quantias em numerário, v.g., a hotelaria e restauração. Determinadas regiões são particularmente atrativas e dotadas de condições propícias para investimentos nestes setores, nomeadamente as zonas costeiras com forte desenvolvimento turístico e com elevado fluxo de não residentes.

No atual contexto económico, de carência de liquidez, de financiamento e de investimento, há uma maior vulnerabilidade face à injeção de fundos de origem eventualmente ilícita, o que, a médio prazo, constitui uma ameaça importante para a economia nacional, não só pela ilicitude inerente à origem dos capitais, mas também pelas distorções de mercado (competitividade e concorrência desleal) que promove e pelo exercício de mecanismos de pressão que possibilita.

Nesta sede, aliás, os agentes imobiliários, face à sua estrutura familiar ou de pequena e média dimensão, potenciam, por um lado, a inexistência de meios de controlo que permitam aferir o cumprimento dos deveres gerais e específicos que lhes são impostos pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

O setor dos comerciantes de bens de alto valor unitário representa igualmente uma área em que os riscos de BC/FT são altos. Não só pela facilidade de utilização de numerário nas transações, mas também pelo elevado número de operadores que comercializam aqueles bens e pela sua enorme dispersão geográfica.

## **Prioridades**

Constituindo o combate contra o BC/FT uma prioridade, assistindo-se a uma contínua adoção de medidas tendentes ao aprofundamento dos diversos mecanismos de controlo e transparência, importa assegurar que o espaço económico está provido de uma estratégia de ação preventiva, capaz de restringir a instrumentalização dos diferentes setores para fins de BC/FT, tornando-os menos apetecíveis para a ação de estruturas de criminalidade organizada. Tal pressupõe a contínua troca de informações, no sentido de permitir uma resposta mais eficaz, assente na prevenção e deteção precoce de eventuais operações suspeitas, por forma a minorar os riscos identificados.

Além disso, a identificação de ameaças e de vulnerabilidades, bem como dos consequentes graus de risco, conduz à definição de algumas medidas prioritárias a tomar. Uma diz respeito à coordenação da estratégia e das políticas ABC/CFT. Outras referem-se às alterações legislativas indispensáveis e às medidas respeitantes aos setores nos quais os riscos se apresentam mais altos – bancário, do imobiliário e comerciantes de bens de elevado valor unitário.

## VI - MEDIDAS A TOMAR - PRIORIDADES<sup>6</sup>

### COORDENAÇÃO

Em relação à **coordenação das políticas ABC/CFT**, convirá ter presente que a mesma tem sido assegurada, desde o início da participação de Portugal no GAFI, através da Delegação Portuguesa, onde estavam representados os ministérios relevantes e os supervisores financeiros, além de, durante um largo período, a PGR. Acontece, porém, que, independentemente das exigências das Recomendações revistas do GAFI e da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015, um tal sistema não corresponde já às necessidades. Daí que uma primeira medida a tomar seja a criação, de imediato, a nível político adequado, de um mecanismo de coordenação das políticas ABC/CFT, de cariz nacional, que permita uma melhor mobilização e utilização de recursos, concorrendo assim para uma efetiva atenuação de riscos de BC/FT. Este mecanismo pode consistir, para já, sem prejuízo de uma ulterior reponderação de uma opção entre mecanismo e autoridade, tal como previsto na Diretiva, numa **Comissão de Coordenação**, criada no âmbito do Ministério das Finanças, presidida a nível de Secretário de Estado e integrando, a nível de alta direção, não só todas as entidades representadas no Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 9125/2013, mas também o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Ministério da Administração Interna. A Comissão deverá ter um comité executivo, mais restrito, encarregado de acompanhar os trabalhos quotidianos, e deverá estar dotada de um corpo técnico permanente, exclusivamente dedicado às tarefas que tem de levar a cabo. O apoio logístico pode ser dado pelas autoridades de supervisão que compõem o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF), sem prejuízo da possibilidade de serem também alocados recursos humanos oriundos de outras entidades.

### ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS GENÉRICAS<sup>7</sup>

1 - Na tipificação do crime de branqueamento, previsto no **artigo 368.º-A** do Código Penal, são utilizados dois critérios para qualificação dos ilícitos criminais que lhe estão subjacentes: o critério do catálogo e o critério da medida da pena (*pena de prisão de duração mínima superior a seis meses ou de duração máxima superior a cinco anos*). Razões históricas, ligadas ao facto de, inicialmente, o crime de branqueamento ter nascido apenas com o de tráfico de estupefacientes como subjacente e de, posteriormente, terem sido introduzidos, pelas diretivas europeias, limites de pena na definição, explicam essa solução. Trata-se, porém, de uma solução que presentemente se não justifica. Por um lado, porque, com o alargamento, constante das Recomendações do GAFI, do leque de crimes subjacentes aos crimes de natureza tributária, alguns deles, designadamente crimes aduaneiros, tais como a introdução fraudulenta no consumo e o contrabando, na sua forma mais

---

<sup>6</sup> As medidas a tomar devem ser conjugadas com as propostas que vierem a ser apresentadas pelo Grupo de Trabalho criado pelo Despacho n.º 490/2014, da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros sobre o quadro normativo das sanções penais e/ou contraordenacionais relativas ao incumprimento das medidas restritivas definidas em regulamentos da União Europeia e em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

<sup>7</sup> As propostas que se seguem e que afetam o sistema ABC/CFT na sua globalidade devem ser articuladas com as medidas de transposição da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015, e com as medidas específicas setoriais.

simples, não estão incluídos. Por outro lado, a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015 reduziu os limites das penas dos crimes subjacentes ao crime de branqueamento, passando a considerar atividade criminosa, para efeitos de BC, «todas as infrações, incluindo os crimes fiscais [...] que sejam puníveis com pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração máxima superior a um ano ou [...] todas as infrações puníveis com pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração mínima superior a seis meses». Assim, aproveitando a redação da referida Diretiva, **deverá ser alterada a definição dos crimes subjacentes ao crime de branqueamento, previsto no artigo 368.º-A do Código Penal, utilizando apenas o critério da medida da pena** (*pena de prisão de duração mínima superior a seis meses ou de duração máxima superior a um ano*), em vez de utilizar os dois critérios atualmente em vigor para qualificação desses ilícitos criminais: critério do catálogo e critério da medida da pena.

**2** – Uma vulnerabilidade sistematicamente identificada respeita à muito frequente **utilização de numerário**. De facto, o numerário, com a carga de anonimato que necessariamente comporta, é um elemento por excelência facilitador de operações de BC/FT. Por essa razão, algumas jurisdições, nomeadamente europeias, têm introduzido legislação no sentido de restringir a sua circulação e por essa razão também deverá ser revista a legislação Portuguesa.

**3** – A existência de **títulos ao portador** – ações, warrants, operações de capitalização ao portador, etc. -, à semelhança da utilização intensiva de numerário, constitui uma vulnerabilidade importante em termos de BC/FT. A revisão desta legislação também deverá ser uma das prioridades.

**4** – A falta de informação sobre o beneficiário efetivo de pessoas coletivas, em especial as não sujeitas a registo comercial, é uma vulnerabilidade com grau de risco de BC/FT elevado. Assim, importa tomar medidas para que este risco possa ser minorado, exigência constante, aliás, das Recomendações do GAFI e da nova Diretiva.

**5** - Finalmente, uma referência a eventuais medidas legislativas para as **organizações sem fins lucrativos**. As ONL não são, nem devem vir a ser, entidades sujeitas às obrigações de prevenção do BC/FT, embora a sua eventual utilização abusiva para fins de BC e, sobretudo, de FT constitua um fator de risco reconhecido. Assim sendo, o reforço, designadamente para associações, fundações e cooperativas, das normas aplicáveis poderiam contribuir para uma redução dos riscos.

## **NOTA FINAL**

A Avaliação Nacional de Riscos de BC/FT constitui o primeiro exercício nesta matéria realizado em Portugal. A concretização da ANR, que se prolongou por quase dois anos, requereu um enorme esforço de cooperação das entidades participantes no Grupo de Trabalho. Os resultados obtidos, baseados nos dados existentes, revelam as ameaças e vulnerabilidades atualmente identificadas, bem como os riscos que o país enfrenta no combate ao BC/FT. Um exercício deste tipo não é, contudo, definitivo. Carece de atualização, de modo a adequar as respostas às ameaças que entretanto surjam e aos riscos que porventura se agravem, redefinindo linhas de atuação e prioridades. Nestas circunstâncias, impõe-se uma revisão periódica da ANR, parecendo adequado que, caso não ocorram circunstâncias ponderosas que justifiquem uma antecipação, a mesma venha a iniciar-se em 2018, após a avaliação, pelo GAFI, do sistema nacional ABC/CFT, que ocorrerá, previsivelmente, entre outubro de 2016 e outubro de 2017.