

Universidades Lusíada

Raposo, João António Severino, 1969-

O Banco de Portugal e o combate à corrupção

<http://hdl.handle.net/11067/6949>

<https://doi.org/10.34628/p0v9-b920>

Metadados

Data de Publicação	2024
Palavras Chave	Portugal. Banco de Portugal, Branqueamento de capitais - Direito e legislação - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] LD, s. 2, suplemento (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-19T12:17:42Z com informação proveniente do Repositório

O BANCO DE PORTUGAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO

João António Raposo ¹⁸

Procurarei, no essencial, sublinhar a forma como as competências atribuídas ao Banco de Portugal, em particular enquanto responsável pela supervisão preventiva do branqueamento de capitais no sistema financeiro, se cruzam com o tema central desta conferência, ou seja, se cruzam com o tema da prevenção e combate ao fenómeno da corrupção. Como é desde há muito conhecido e voltou a ser mais recentemente afirmado no contexto do documento que aprovou a estratégia nacional anticorrupção 2020/2024, as práticas de corrupção têm efeitos profundamente nocivos nas esferas política, social e económica do país, nomeadamente com a perda de confiança dos cidadãos na democracia e nas suas instituições, como consequência da degradação, de que já falámos hoje aqui várias vezes, da relação entre governantes e governados e pelo aumento da despesa pública em resultado de intervenções desprovidas de real interesse, em benefício privado, com retração dos investidores ou distorção das regras da concorrência. Percebe-se, por tudo isto, a centralidade e a importância crescentes do tema que a corrupção e o combate à corrupção têm assumido na agenda de diversas organizações internacionais de referência, como é o caso do FMI, da OCDE, ou da própria União Europeia, mas também no plano nacional onde as políticas de combate à corrupção têm sido apresentadas como constituindo um dos objetivos fundamentais de dife-

¹⁸ Docente da Universidade Lusíada, Diretor do Departamento de Averiguação e Ação Sancionatória do Banco de Portugal. Intervenção proferida presencialmente em português (<https://doi.org/10.34628/p0v9-b920>)

rentes governos, que têm sucessivamente reconhecido e afirmado, a este propósito, ser absolutamente imprescindível que, a par de medidas de natureza repressiva ou punitiva do fenómeno, se empreenda igualmente os melhores esforços, no sentido da criação de um verdadeiro sistema nacional robusto e eficaz de prevenção de corrupção.

Nesse sentido, veja-se a recente criação através do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, do Mecanismo Nacional Anticorrupção (adiante MENAC) e aprovação pelo mesmo diploma, do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (adiante RGPC), que vem precisamente procurar abordar esta necessidade, claramente identificada, na já referida Estratégia Nacional Anticorrupção 20-24, neste específico contexto.

Gostaria, então, de centrar a minha intervenção, precisamente no contributo que ao Banco de Portugal cabe dar, no quadro da prossecução de uma das sete prioridades definidas na Estratégia Nacional Anticorrupção 20-24 e que se prende especificamente com o comprometimento do setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção. Prioridade identificada naquela estratégia, como prioridade número três. A este propósito, diria que a ligação mais forte entre as atribuições do Banco de Portugal e aquela prioridade decorre precisamente do que são competências do Banco de Portugal, em matéria de prevenção, do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Com efeito, um sólido sistema de prevenção de branqueamento de capitais pode revelar-se um instrumento decisivo na prevenção da criminalidade subjacente, na medida em que ao impedir ou dificultar a possibilidade de utilização dos fundos ilicitamente obtidos, se assume como fator profundamente dissuasor da atividade criminosa que está a montante, incluindo, portanto quando for o caso, dos atos ou das práticas de corrupção.

Bem se vê, por isso, a profunda relação, eu diria mesmo, a profunda dependência, que existe entre a qualidade e a eficácia dos sistemas de prevenção do branqueamento de capitais que ao Banco de Portugal mais diretamente respeita, dos sistemas de prevenção do branqueamento de capitais das instituições financeiras, e a efi-

cácia que todos desejamos em matéria de prevenção da corrupção. Recordo a este propósito, que a corrupção é um dos crimes muito frequentemente associados às práticas de branqueamento de capitais, como expressamente decorre, por exemplo, da última avaliação nacional de riscos de branqueamento de capitais de 2019, do relatório anual de segurança interna de 2020 ou do relatório anual da unidade de informação financeira da Polícia Judiciária, também de 2020, onde expressamente se refere que o crime de corrupção representa cerca de 6% das infrações subjacentes ao branqueamento de capitais detetadas por aquela unidade.

Ora, precisamente porque é assim, isto é, porque existe uma profunda ligação entre estes dois fenómenos, é que a RGPC não só inclui na qualidade de ação conexa incluída no escopo do sistema de prevenção da corrupção que institui o branqueamento de capitais como se inspira em vários pontos das próprias disposições da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que é, como sabemos, o diploma nacional que estabelece medidas preventivas e repressivas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Exemplos do que acabo de referir, encontram-se na obrigatoriedade de as entidades sujeitas ao RGPC adotarem e implementarem um programa de cumprimento normativo, que entre outros aspetos compreendam um plano de prevenção de riscos de corrupção (adiante PPR), branqueamento de capitais e de outras infrações conexas, o chamado PPR, relativamente a toda atividade prosseguida.

Também, se salienta a obrigatoriedade de as entidades sujeitas ao RGPC definirem e implementarem procedimentos e mecanismos internos de controlo que abrangem os principais riscos de corrupção, de branqueamento de capitais e de outras infrações conexas identificadas no PPR.

Depois, o RGPC ainda prevê expressamente agora no seu artigo 35.º que o que nele se estatui não prejudica as obrigações constantes de outras disposições legais ou regulamentares de adoção e implementação de programas de cumprimento normativo, de elementos destes ou sistemas de controlo interno em termos mais exigentes que os previstos no próprio RGPC.

Ora, considerando o maior nível de exigência e de detalhe que prescreve, conluo por isso, que no caso das entidades que se encontram igualmente sujeitas à Lei 83/2017, as finalidades pretendidas pelo RGPC com a adoção e implementação do referido programa de cumprimento normativo, serão em grande medida alcançadas por via do cumprimento das regras fixadas por diploma nacional que rege o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo e cujo cumprimento cabe a Portugal assegurar no que se refere às instituições financeiras sujeitas à sua supervisão.

Mais, no setor privado, sujeitas ao RGPC e à esfera do MNAC, ficarão apenas as pessoas coletivas com sede em Portugal e as sucursais em Portugal de pessoas coletivas com sede no estrangeiro, que empreguem 50 ou mais trabalhadores. Ora, o leque de entidades obrigadas ao cumprimento da Lei 83/2017 é, por isso, muitíssimo mais amplo do que o que consta do próprio RGPC, pelo que, também por aqui, se antevê a importância daquele regime do cumprimento do aludido objetivo de comprometer o setor privado, na prevenção da corrupção. Daqui acresce, finalmente, que as regras preventivas do branqueamento de capitais não se limitam a abordar o problema da corrupção de forma indireta, através da mera prescrição da necessidade de as entidades obrigadas definirem e implementarem políticas, procedimentos e controlos destinados a prevenir em geral o branqueamento de capitais. Pelo contrário este regime prevê normas especificamente dirigidas à identificação e mitigação dos riscos associados à corrupção naturalmente enquanto crime precedente do branqueamento de capitais designadamente pela via da previsão de regimes reforçados de identificação e inteligência, aplicadas às pessoas politicamente expostas e aos titulares de outros cargos políticos ou públicos. A título de exemplo, as declarações de controlo de riqueza entregues ao abrigo da Lei 52/2019, constituem uma fonte de informação particularmente relevante para a compreensão do património das pessoas politicamente expostas e dos titulares de outros cargos políticos ou públicos obrigados à respetiva apresentação, pelo que devem ser especialmente consideradas na aplicação daqueles regimes reforçados dirigidos também à prevenção dos riscos de corrupção.

Aqui chegados, utilizaria agora o pouco tempo que me resta, para concretizar de forma muito breve, os moldes como, na prática, o Banco de Portugal procura contribuir para a solidez do sistema de prevenção do branqueamento de capitais das instituições financeiras supervisionadas e, dessa forma, mitigar os riscos de que essas instituições financeiras possam ser utilizadas para fim de branqueamento de capitais e, portanto, também de branqueamento de capitais provenientes de práticas de corrupção.

No domínio da prevenção do branqueamento de capitais a intervenção do Banco de Portugal coloca-se no momento da constituição ou começa logo no momento da constituição de uma nova instituição financeira. Com efeito, a concessão de autorização para a constituição de uma nova instituição financeira depende, designadamente, da demonstração por quem requer esta autorização, de que a nova instituição a constituir estará desde o início dotada de um sistema capaz de mitigar o risco de que possa vir a ser utilizada para fins de branqueamento de capitais. Depois, no decurso da atividade das instituições financeiras por si supervisionadas, o Banco de Portugal verifica em permanência se as mesmas estão dotadas de meios materiais e humanos e dos sistemas que lhe permitem cumprir e, se efetivamente cumprem os deveres preventivos do branqueamento de capitais, em especial a identificação dos clientes, o acompanhamento das operações que efetuam e a deteção e comunicação tempestiva de possíveis operações suspeitas à unidade de informação financeira da Polícia Judiciária e ao Ministério Público, como é legalmente devido.

Para o cumprimento desta missão, o Banco Portugal aplica hoje um conjunto muito vasto de técnicas de supervisão, entre outras ações conduz designadamente inspeções no terreno transversais automáticas e averigua as situações que chegam ao seu conhecimento e que se apresentam como sendo indiciariamente do quadro normativo vigente. Como resultado de tais ações, para além de sancionar os incumprimentos dos deveres de prevenção ao branqueamento de capitais, o Banco de Portugal emite medidas de supervisão destinadas a corrigir as falhas detetadas nos sistemas de gestão de risco na implementação dos adequados controlos, as quais po-

dem ir de simples recomendações a determinações específicas de cumprimento obrigatório, outras medidas corretivas de natureza muito mais intrusiva, como por exemplo, a imposição de limites ao próprio desenvolvimento da atividade.

Por outro lado, de acordo com o quadro geral aplicável em linha com os mais elevados padrões internacionais nesta matéria, o alcance e intrusividade da supervisão do Banco de Portugal seguem, nesta matéria, uma abordagem baseada no risco, que significa que a atuação dos supervisores, a alocação de esforços e recursos, procura ser proporcional ao risco que cada instituição apresenta.

A um outro nível, o Banco de Portugal intervém igualmente em processos de discussão, produção e alteração normativa e participa ou acompanha os trabalhos desenvolvidos pelas diversas instâncias nacionais e internacionais de especialidade. Em concreto, o Banco de Portugal participou, ao nível dos peritos, na negociação das diretivas que informam o quadro normativo nacional e assumiu um papel importante nos contributos para os respetivos diplomas de transposição. No plano nacional, o Banco de Portugal coopera ainda com as demais autoridades, com competências operacionais nesta matéria, está representada na Comissão para as políticas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, entidade que acompanha e coordena a identificação, a avaliação e a resposta aos riscos a que Portugal está ou venha a estar exposto. Neste contexto, o Banco de Portugal contribui decisivamente para a conclusão das já mencionadas avaliações nacionais de risco do crime de branqueamento de capitais em simultâneo com a realização das análises setoriais que suportam essas avaliações de âmbito nacional.

Para concluir, a prevenção do branqueamento de capitais e prevenção da corrupção, apresentam-se frequentemente como duas faces de uma mesma moeda e, portanto, não será exagerado dizer que a qualidade de um sistema impacta necessariamente a qualidade do outro. Reconhecendo que é assim, o Banco Portugal continuará profundamente comprometido com sua missão de garante do bom funcionamento do sistema bancário, incluindo na sua função de prevenção do branqueamento de capitais e cooperará estreita-

mente com o MENAC, quer diretamente, quer através da Comissão de Cooperação das Políticas de Prevenção do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo de que é membro, enviando sempre os seus esforços no auxílio da prossecução das atribuições daquelas entidades e contribuindo também por esta via para o sucesso do sistema nacional de prevenção da corrupção.

(Abstract)

**THE BANK OF PORTUGAL
AND ITS ROLE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION**

The intervention is about the way in which powers attributed to the Bank of Portugal, in particular responsible for the preventive supervision of money laundering in the financial system, intersect with the central theme of this conference, that is, intersect with the theme of preventing and combating the phenomenon of corruption.

Corruption is one of the crimes most frequently associated with money laundering practices, as is expressly stated, for example, in the last national assessment of money laundering risks in 2019, of the 2020 internal security annual report or the annual report of the Judiciary Police's financial information unit, also for 2020, where it is expressly stated that the crime of corruption represents around 6% of the underlying offenses of money laundering detected by that unit.

Banco de Portugal seeks to contribute to the soundness of the money laundering prevention system of supervised financial institutions and, in this way, mitigate the risks that these financial institutions may be used for the purpose of money laundering and, therefore, also for money laundering capital from corrupt practices.