



CMVM

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA DA CMVM N.º 3/2019

Projeto de Regulamento da CMVM n.º _/2019 relativo à Prevenção do Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

INDÍCE

I.	ENQUADRAMENTO.....	2
	1. Âmbito do Projeto	2
	2. Estrutura.....	3
II.	PROCESSO DE CONSULTA.....	4
III.	APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE REGULAMENTO	4

I. ENQUADRAMENTO

1. Âmbito do Projeto

O presente documento procede à apresentação e justificação do projeto de Regulamento relativo à Prevenção ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo que regulamenta a Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpõe parcialmente as Diretivas 2015/849/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, e 2016/2258/UE, do Conselho, de 6 de dezembro de 2016, altera o Código Penal e o Código da Propriedade Industrial e revoga a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e o Decreto-Lei n.º 125/2008, de 21 de julho (a “LBCFT”).

A LBCFT estabeleceu um novo regime legal em matéria de deveres de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo a observar pela generalidade dos agentes económicos. Neste âmbito são atribuídas à CMVM, enquanto autoridade setorial, competências de supervisão sobre entidades financeiras (art.º 87.º e 88.º da LBCFT), auditores constituídos em sociedade ou em prática individual (art.º 89.º da LBCFT) e entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo nas modalidades de empréstimo e de capital (art.º 92.º, alínea b) da LBCFT). No caso das competências relativas a entidades financeiras, existe uma partilha de competências sobre determinadas entidades com o Banco de Portugal (BdP) (art.º 88 da LBCFT).

Não obstante, a LBCFT se caracteriza por uma elevada densificação dos procedimentos a adotar pelas entidades obrigadas, determinadas dimensões do seu regime são remetidas para regulamentação setorial, nomeadamente a determinação de certas periodicidades e o reporte periódico de informação a prestar às autoridades setoriais. Acresce que a LBCFT também permite, em diferentes âmbitos, que as autoridades setoriais possam proceder por via regulamentar a concretizações adicionais no regime aplicável às entidades obrigadas por si supervisionadas.

O projeto de Regulamento abrange, no seu âmbito subjetivo, as entidades obrigadas de natureza financeira e os auditores, constituídos em sociedade ou em prática individual. Não se prevê presentemente qualquer regulamentação relativa às entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo, na medida que são apenas entidades equiparadas a entidades obrigadas, sujeitas a um conjunto mais restrito de deveres (art.º 5.º, alínea b) da LBCF).

A LBCFT, além do referido elevado grau de pormenor, caracteriza-se ainda pela exigência do regime imposto às entidades obrigadas em matéria de procedimentos a adotar para cumprimento dos deveres preventivos que lhes são impostos, quer no que respeita à sua própria organização, quer nas relações estabelecidas com os clientes. Por outro lado, sendo os seus destinatários um

conjunto alargado e muito diferenciado de entidades, é lhes atribuído um considerável nível de discricionariedade quanto ao modo de cumprimento dos deveres impostos, devendo as entidades obrigadas orientar-se, em geral, pelo concreto risco enfrentado na sua atividade e pela sua própria natureza.

Tendo presente as características e o de risco próprio existente no setor dos serviços de investimento e na atividade de auditoria, foi intenção da CMVM proceder a uma regulamentação da LBCFT que permita às entidades obrigadas sujeitas a sua supervisão dedicar preferencialmente os seus recursos às situações de maior risco, sem prejuízo da necessária monitorização das situações de aparente menor risco.

Atendendo também às referidas características essenciais da LBCFT, pretendeu-se no projeto de Regulamento, além de evitar sobreposições desnecessárias de aspetos de regime já constantes da LBCFT, promover uma clarificação do regime aplicável às entidades do setor dos serviços de investimento e de auditoria. Para este efeito, durante os trabalhos preparatórios do projeto de Regulamento, a CMVM promoveu contactos com os agentes do mercado, nomeadamente através de *compliance officers*, para aferição das dificuldades práticas verificadas na aplicação da LBCFT e para perceção das expectativas relativas à regulamentação a promover pela CMVM.

Como mencionado supra, determinadas entidades financeiras encontram-se em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo sujeitas a supervisão partilhada entre CMVM e o Banco de Portugal, pelo que se procurou não lhes impor deveres desproporcionais em relação aos deveres resultantes da regulamentação do Banco de Portugal (Aviso n.º 2/2018), bem como se pretendeu alinhar os prazos de reporte de informação a que essas entidades ficam sujeitas.

Nestes termos, o projeto de regulamentação da LBCFT pretende ser um fator de promoção de clarificação quanto aos deveres em matéria de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo impostos às entidades obrigadas sujeitas a supervisão da CMVM, bem como pretende auxiliá-las nos procedimentos a adotar para a concreta avaliação de situações de risco e para a sua mitigação.

2. Estrutura

O projeto de Regulamento tem 21 artigos e encontra-se estruturado nos seguintes títulos e capítulos:

- Título I, Disposições Gerais, artigos 1.º e 2.º
- Título II, Deveres das Entidades Obrigadas;
 - Capítulo I, Dever de Controlo, artigos 3.º a 6.º

- Capítulo II, Dever de Identificação e Diligência, artigos 7.º a 11.º
- Capítulo III, Outros Deveres, artigos 12.º a 16.º
- Título III, Supervisão, artigos 17.º e 18.º
- Título IV, Disposições Finais e Transitórias, artigos 19.º a 21.º

II. PROCESSO DE CONSULTA

A CMVM submete o presente projeto de regulamento a escrutínio público para que todos os agentes do mercado se possam pronunciar sobre o mesmo, endereçando comentários, sugestões e contributos em relação às soluções apresentadas.

As respostas ao presente documento de consulta devem ser submetidas à CMVM até ao dia 18 de março de 2019.

Os contributos devem ser remetidos, preferencialmente, para o endereço de correio eletrónico consultapublica3_2019@cmvm.pt. As respostas à consulta pública podem igualmente ser remetidas por correio normal, para a morada da CMVM (Rua Laura Alves, 4, Apartado 14258, 1064-003 Lisboa).

Por razões de transparência, a CMVM propõe-se publicar os contributos recebidos ao abrigo desta consulta. Caso o respondente se oponha à referida publicação deve comunicá-lo expressamente no contributo a enviar.

Qualquer dúvida ou esclarecimento adicional sobre a presente consulta pública pode ser esclarecida pela Dra. Carla Cabrita ou pelo Dr. José Guilherme Gomes, do Departamento de Investigação.

III. APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE REGULAMENTO

As opções regulamentares da CMVM, tendo presente as mencionadas características da LBCFT e, bem assim, os objetivos assumidos, traduzem-se, essencialmente, na concretização dos aspetos de regime que a LBCFT diretamente remete para regulamentação da autoridade setorial e, por outro lado, na previsão de normas que permitam às entidades obrigadas uma adoção de procedimentos orientada ao risco efetivo de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo existente nas suas atividades e nos diferentes tipos de clientes.

Como referido, o presente projeto de Regulamento destina-se a regulamentar a LBCFT no que respeita ao cumprimento dos deveres por esta impostas não só às entidades financeiras sujeitas a supervisão da CMVM, mas também aos auditores. Com efeito, a própria LBCFT é também

aplicável a ambos os tipos de entidades, na medida em que os objetivos pretendidos são os mesmos. No entanto, sendo a estrutura, tipo de atividades e a natureza destes tipos de entidades diferentes, impõe-se em determinadas opções regulamentares a atenção a essa diversidade.

No que respeita ao conjunto de deveres previstos na LBCFT a que as entidades obrigadas se encontram vinculadas e, bem assim, aos deveres de reporte à CMVM que por via regulamentar serão impostos, cumpre destacar os seguintes aspetos:

(i) Dever de Controlo (artigos 3.º a 6.º)

A atualidade do sistema de controlo interno a implementar por cada uma das entidades obrigadas é verdadeiramente essencial, na medida em que este é uma peça fundamental para a deteção de possíveis práticas de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Por conseguinte, impõe-se a sua revisão com um intervalo máximo de 12 meses entre cada avaliação e inclui-se também nesse procedimento a revisão da atualidade das práticas de gestão do risco. Todavia atendendo à menor exposição ao risco por parte de algumas entidades permite-se que estas definam um intervalo de 24 meses entre cada avaliação. Fixam-se critérios a atender para a realização destes procedimentos, cuja conclusão pode ser pela atualidade e adequação do sistema de controlo interno, não se impondo, nesse caso, qualquer alteração no mesmo.

As entidades devem designar um responsável pelo cumprimento normativo para exercício das funções previstas na LBCFT, porém, permite-se que essa função seja cumulada com a função de responsável pelo sistema de controlo interno ou com funções operacionais (quando não se verifiquem conflitos funcionais). Diferentemente, não se impõe a atribuição de responsabilidades a um membro do órgão de administração relativamente ao cumprimento dos deveres de combate ao branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

As avaliações de eficácia, à semelhança da revisão da atualidade do sistema de controlo interno, devem também ser concluídas com intervalos não superiores a 12 meses, ou 24 meses quando assim for definido pelas entidades obrigadas em função da sua menor exposição ao risco. Estas deverão ser concluídas na generalidade das entidades obrigadas por órgão externo ou departamento interno independente. Contudo, atendendo à dimensão e menor exposição ao risco por parte de entidades obrigadas que cumpram determinados requisitos, permite-se que estes procedimentos de avaliação sejam desenvolvidos por departamento interno não independente em relação ao órgão de administração. Sendo estas avaliações fundamentais para a deteção futura de situações de potencial risco, fixam-se critérios essenciais a atender na sua execução.

A execução de medidas restritivas impostas pela União Europeia ou pela Organização das Nações Unidas pode revelar-se também essencial no quadro do combate a práticas tendentes ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, pelo que devem estas ser

consideradas no mesmo âmbito. Assim, impõe-se que os sistemas de controlo interno devam incluir os meios e mecanismos necessários ao cumprimento de medidas restritivas, nos termos da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto, que regula a aplicação e a execução de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia e estabelece o regime sancionatório aplicável à violação destas medidas.

(ii) Dever de Identificação e Diligência (artigos 7.º a 11.º)

O combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo tem como dimensões preventivas fundamentais a identificação do cliente e do seu beneficiário efetivo, a atualidade da informação obtida e a monitorização a vários níveis da relação estabelecida. Não sendo estabelecida uma relação de negócio, as entidades obrigadas apenas devem dar cumprimento aos deveres de identificação e diligência se a transação ocasional superar determinado limiar, podendo este ser atingido ou numa única operação, ou em várias operações aparentemente relacionadas entre si. Para este efeito, estabeleceram-se critérios orientadores para que as entidades obrigadas possam aferir da eventual relação existente entre operações.

A correta identificação do cliente, depende da comprovação dos seus elementos de identificação, porém, pode revelar-se necessário estabelecer a relação de negócio previamente à integral verificação dos elementos de identificação, pelo que se permite que esta seja diferida pelo prazo máximo de 30 dias, com correspondentes limitações ao movimento de fundos e ativos.

No que respeita à comprovação da identidade do beneficiário efetivo do cliente, permite-se que a mesma possa ocorrer por mera declaração do cliente em situações de risco baixo aferido nos termos dos critérios previstos no projeto de Regulamento. Correspondentemente também se elencam critérios que permitem apurar um risco elevado que obriga a um procedimento mais exigente de comprovação da identidade do beneficiário efetivo. Assim permite-se que a alocação dos recursos das entidades obrigadas seja feita em função de um efetivo risco.

Atendendo também ao potencial risco dos clientes, a LBCFT permite a adoção de medidas simplificadas ou impõe a adoção de medidas reforçadas no que toca ao cumprimento do dever de identificação e diligência. Para promover a aplicação destes dois tipos de medidas em função de um risco efetivo e para permitir, por outro lado, uma aplicação eficiente e segura, fixam-se critérios que permitam classificar os clientes como suscetíveis da aplicação de umas ou de outras medidas.

(iii) Dever de Recusa (artigo 13.º)

Relativamente à restituição de instrumentos financeiros e outros ativos no âmbito do dever de recusa, clarifica-se a necessidade de articulação com a Unidade de Informação Financeira e com o Departamento Central de Investigação e Ação Penal, na medida em que existe uma não

despicienda probabilidade de na base de situações que originam deveres de recusa estarem situações de risco efetivo de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

(iv) Operações Próprias (Deveres específicos das entidades financeiras) (artigo 15.º)

As características das atividades das entidades financeiras expõem-nas, por regra, a situações de maior risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, incluindo nos negócios concretizados por conta própria. Por outro lado, estas entidades são também por regra dotadas de estruturas organizativas internas e de meios mais reforçados, pelo que podem, sem excessiva oneração, dar também cumprimento a deveres preventivos nessas relações. Por conseguinte, impõe-se às entidades financeiras o cumprimento dos deveres de identificação e diligência relativamente à sua contraparte e, quando aplicáveis, dos deveres de comunicação, abstenção, recusa e exame. Deste modo, permite-se o fortalecimento do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo sem uma excessiva oneração das entidades financeiras.

(v) Entidades em regime de livre prestação de serviços (artigo 16.º)

A LBCFT permite que as autoridades setoriais possam solicitar às entidades habilitadas a exercer atividades em Portugal em regime de livre prestação de serviços, informações que lhes permitam compreender claramente os riscos existentes no seu setor. Para este efeito, impõe-se às entidades que ultrapassem determinados limiares relevantes um dever sumário de reporte.

(vi) Deveres de Reporte à CMVM (artigos 17.º e 18.º)

A imposição de deveres periódicos de reporte relativos à prevenção e ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo é essencial para o exercício da supervisão por parte da CMVM, bem como para que a CMVM possa cumprir as suas obrigações internacionais relativas à supervisão neste âmbito, designadamente perante o FAFT/GAFI.

As entidades obrigadas de natureza financeira devem proceder ao envio anual de informação à CMVM até 28 de fevereiro de cada ano, reportada ao ano anterior. Este reporte deve ser realizado através da transmissão de um ficheiro de dados. Apesar do conjunto de dados solicitado ser extenso, procedeu-se a uma estruturação do seu envio, no Anexo I ao projeto de regulamento, que permite uma maior eficiência na sua organização e envio.

Aos auditores é também imposto um dever de reporte anual através do preenchimento de questionários diferenciados para auditores registados na CMVM ou apenas na OROC, a remeter até 28 de fevereiro de cada ano, reportado ao ano anterior, nos termos dos Anexos II e III ao projeto de Regulamento.