Orientações do GAFI

Avaliação nacional dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo

fevereiro de 2013





GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA

O Grupo de Ação Financeira (GAFI) é um organismo intergovernamental independente que elabora e promove políticas para proteger o sistema financeiro mundial do branqueamento de capitais, do financiamento do terrorismo e do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. As Recomendações do GAFI são reconhecidas como os padrões mundiais em matéria de anti-branqueamento de capitais (ABC) e de combate ao financiamento do terrorismo (CFT).

Para mais informações sobre o GAFI, consultar:

www.fatf-gafi.org

© 2013 GAFI/OCDE. Todos os direitos reservados.
Tradução efetuada no Banco de Portugal com autorização do Secretariado do GAFI.

Esta tradução destina-se apenas a fins de trabalho. Qualquer dúvida de interpretação deve ser resolvida tendo por referência a versão em língua inglesa do documento «FATF Guidance – National Money Laundering and Terrorism Financing Risk Assessment» publicada pelo GAFI em fevereiro de 2013.

Direitos sobre a fotografia da capa: ©Thinkstock

Índice

SIGLAS 3
1. INTRODUÇÃO E TERMINOLOGIA 4
1.1 Objetivo, âmbito e estatuto das presentes orientações 4
1.2 Obrigações e decisões fundamentais do GAFI respeitantes à avaliação dos riscos de BC/FT .. 5
1.3 Conceitos e termos chave para a avaliação dos riscos de BC/FT 6
1.4 Utilizadores das avaliações dos riscos de BC/FT 8
2. PRINCÍPIOS GERAIS PARA AS AVALIAÇÕES NACIONAIS DOS RISCOS DE BC/FT 9
2.1 Acordo claro sobre os objetivos 9
2.2 Determinação do âmbito 10
2.3 Necessidade de um compromisso de alto nível relativamente ao processo de avaliação dos riscos de BC/FT 12
3. ORGANIZAÇÃO E INFORMAÇÃO 13
3.1 Planeamento e organização da avaliação dos riscos de BC/FT 13
3.2 Fontes de informação 13
3.3 Outras considerações de planeamento 18
4. FASES DA AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE BC/FT 21
4.1 Primeira fase: identificação 22
4.2 Segunda fase: análise 24
4.3 Terceira fase: avaliação 27
5. RESULTADO DAS AVALIAÇÕES DOS RISCOS 29
ANEXO I. FATORES DE RISCO DE BC/FT RELACIONADOS COM AMEAÇAS 31
ANEXO II. FATORES DE RISCO DE BC/FT RELACIONADOS COM VULNERABILIDADES 39
ANEXO III. EXEMPLOS DE AVALIAÇÕES NACIONAIS 50
Austrália 50
Países Baixos 54
Suíça: Exemplo de avaliação de risco utilizada como base para a aplicação de isenções de baixo risco 55
Estados Unidos 56
ANEXO IV. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE RISCOS ESPECÍFICOS 57
BIBLIOGRAFIA 58

SIGLAS

ABC/CFT	Anti-branqueamento de capitais / Combate ao financiamento do terrorismo
ABR	Abordagem Baseada no Risco
APNFD	Atividades e Profissões Não Financeiras Designadas
BC	Branqueamento de capitais
COS	Comunicação de Operação Suspeita
FT	Financiamento do terrorismo
GAFI	Grupo de Ação Financeira
NIR. X	Nota Interpretativa da Recomendação X
ONL	Organização Não Lucrativa
OAR	Organismos de Autorregulação
UIF	Unidade de Informação Financeira

1. INTRODUÇÃO E TERMINOLOGIA

1.1 Objetivo, âmbito e estatuto das presentes orientações

1. A identificação, avaliação e compreensão dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (BC/FT) são uma parte essencial do desenvolvimento e da aplicação prática de um regime nacional anti-branqueamento de capitais e de combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT), que inclui leis, regulamentos, medidas de aplicação da lei e outras medidas destinadas a atenuar os riscos de BC/FT. Este regime auxilia as autoridades no estabelecimento de prioridades e na afetação eficiente de recursos. Os resultados de uma avaliação de risco a nível nacional, seja qual for o seu âmbito, 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. Quando os riscos de BC/FT são adequadamente compreendidos, as autoridades dos países podem aplicar as medidas ABC/CFT de modo a assegurar que são proporcionais a esses riscos - ou seja, podem fazer uma abordagem baseada no risco (ABR), noção central para os Padrões do GAFI, como resulta da Recomendação 1, da sua Nota Interpretativa (NIR. 1) e de outras Recomendações (por ex., Recomendações 10, 26 e 28).

2. O presente documento destina-se a fornecer orientações para a realização de avaliações de riscos a nível nacional ou de país, relacionando-se especialmente com os requisitos fundamentais estabelecidos na Recomendação 1 e nos parágrafos 3-6 da NIR. 1. Em particular, delineia princípios gerais que podem constituir um quadro útil para a avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional. As orientações contidas no presente documento tomam em consideração trabalhos anteriores do GAFI[1], que continuam a constituir um material de referência válido. Os princípios gerais contidos neste documento são igualmente relevantes nas avaliações dos riscos de âmbito mais restrito, como avaliações de um específico setor financeiro (por exemplo, o de valores mobiliários) ou de um setor de APNFD ou ainda de questões temáticas (por exemplo, o BC de proventos da corrupção). Todos estes tipos de avaliação (exaustiva, setorial ou temática) desenvolvidos a nível nacional podem igualmente servir de base para a determinação da aplicação de medidas reforçadas ou específicas, de medidas simplificadas ou de isenções das obrigações ABC/CFT. Além disso, embora a Recomendação 1 do GAFI não crie obrigações específicas de avaliação de riscos no que se refere ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa, os princípios gerais estabelecidos nestas orientações poderão igualmente ser utilizados numa avaliação dos riscos neste domínio.

3. As orientações contidas no presente documento não pretendem explicar o modo como as autoridades de supervisão devem avaliar os riscos no contexto de uma supervisão baseada no risco, embora seja provável que a supervisão baseada no risco tenha por base uma avaliação a nível nacional desses riscos. Além disso, estas orientações não fornecem esclarecimentos adicionais sobre as obrigações e as decisões, respeitantes à ABR, das instituições financeiras e das APNFD. O GAFI emitiu orientações separadas relativas à aplicação da ABR para setores e profissões específicos[2], que serão revistas e, se necessário, modificadas à luz das novas Recomendações do GAFI.

[1] Ver a bibliografia para uma lista de trabalhos relevantes realizados pelo GAFI, avaliações a nível nacional disponíveis *online* e outros materiais com interesse. O Anexo III contém resumos selecionados de processos de avaliação a nível de país.

[2] Na página Internet do GAFI há nove documentos setoriais com orientações relativas à abordagem baseada no risco: www.fatf-gafi.org/. Estas orientações serão objeto de revisão na sequência da adoção das novas Recomendações do GAFI em Fevereiro de 2012.

Estas orientações não constituem padrões, não pretendendo, por conseguinte, designar ações específicas necessárias ao cumprimento das obrigações contidas na Recomendação 1 e na NIR. 1 ou em quaisquer outras Recomendações que tenham a ver com a ABR. Os critérios de cumprimento técnico e de avaliação da eficácia, que sejam relevantes no âmbito desta e de todas as outras Recomendações do GAFI, encontram-se contidos na metodologia de avaliação do GAFI. As práticas descritas nestas orientações pretendem constituir exemplos que facilitem a execução destas obrigações de forma compatível com os Padrões do GAFI.

4. As presentes orientações estão estruturadas da seguinte forma:

- A presente secção 1. estabelece o objetivo, âmbito e estatuto destas orientações, bem como uma descrição das obrigações fundamentais do GAFI, relevantes para as avaliações dos riscos de BC/FT a qualquer nível;
- A secção 2. estabelece os princípios gerais que devem ser tidos em consideração na realização de avaliações dos riscos de BC/FT a nível nacional ou de país;
- A secção 3. discute formas de organização de uma avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional, a sua frequência e os dados e informações que poderiam ser utilizados na realização dessa avaliação;
- A secção 4. apresenta uma visão de alto nível das três principais fases do processo de avaliação dos riscos de BC/FT (identificação, análise e avaliação);
- A secção 5. diz respeito aos resultados e à difusão do produto da avaliação dos riscos;
- Os anexos a este documento contêm informações adicionais relacionadas com a avaliação dos riscos de BC/FT, incluindo resumos selecionados de avaliações a nível nacional.

1.2 Obrigações e decisões fundamentais do GAFI respeitantes à avaliação dos riscos de BC/FT

5. É importante que os utilizadores destas orientações compreendam as obrigações contidas na Recomendação 1 e na sua Nota Interpretativa. Esta secção fornece uma descrição geral das referidas obrigações. Para mais pormenores, consultar os textos da Recomendação 1 e da sua Nota Interpretativa, bem como a metodologia de avaliação do GAFI[3].

6. **Recomendação 1:** O texto da Recomendação 1 estabelece um conjunto de princípios básicos relativos à avaliação de riscos. Primeiro, os países são chamados a "identificar, avaliar e compreender" os riscos de BC/FT a que estão expostos, afirmando-se que os países deveriam igualmente designar "uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação dos riscos". O padrão tem por objetivo assegurar que os países conseguem efetivamente atenuar os seus riscos de BC/FT, sendo que a avaliação dos riscos pretende claramente servir de base para a aplicação da abordagem baseada no risco, ou seja, "assegurar que as medidas … são proporcionais aos riscos identificados." O texto da Recomendação acrescenta que a "abordagem [baseada no risco]" (e, por

[3] Ver a página Internet do GAFI (www.fatf-gafi.org) para consultar os referidos textos.

conseguinte, o processo de avaliação dos riscos no qual se baseia) deveria igualmente constituir "a base essencial" de uma eficiente atribuição de recursos no âmbito do ABC/CFT. Além disso, a Recomendação indica que as avaliações de risco realizadas pelos países deveriam ser utilizadas para determinar a existência de riscos mais elevados e mais baixos, aos quais se poderia então fazer face aplicando, respetivamente, medidas reforçadas ou permitindo a aplicação de medidas simplificadas. A Recomendação conclui exigindo que as instituições financeiras e as APNFD identifiquem e avaliem os respetivos riscos de BC/FT e adotem medidas eficazes para os atenuar.

7. **Nota Interpretativa da Recomendação 1:** A NIR. 1 fornece mais pormenores sobre a obrigação de os países avaliarem os seus riscos de BC/FT e sobre os fins para os quais podem ser utilizadas as referidas avaliações[4]. Em particular, sublinha que a abordagem baseada no risco tem por objetivo garantir que as medidas ABC/CFT são proporcionadas aos "riscos identificados", bem como permitir uma decisão sobre uma distribuição eficaz dos recursos. Ao analisar as obrigações e decisões específicas dos países, a NIR. 1 afirma que estes devem adotar as providências adequadas para identificar e avaliar os seus riscos de BC/FT "numa base contínua". O processo, ao nível dos países, tem por objetivo: 1) contribuir para possíveis melhorias no regime ABC/CFT, incluindo a formulação ou calibração de políticas nacionais de ABC/CFT; 2) auxiliar a definição de prioridades e a distribuição, pelas autoridades competentes, de recursos ABC/CFT, nomeadamente através de contributos para melhorar quaisquer avaliações de risco realizadas pelas referidas autoridades (por exemplo, autoridades de supervisão) e 3) contribuir para melhorar as avaliações dos riscos de BC/FT realizadas por instituições financeiras e por APNFD. O texto da Nota Interpretativa indica que, em conformidade com as Recomendações 26 e 28, as autoridades de supervisão devem analisar as avaliações de risco preparadas pelas instituições financeiras e pelas APNFD, tomando em consideração os resultados desta análise na sua supervisão. O texto da NIR. 1 acrescenta igualmente que as avaliações de risco ao nível de país devem manter-se atualizadas e que as informações pertinentes devem ser partilhadas com todas as relevantes autoridades competentes, OAR, instituições financeiras e APNFD.

8. Nos casos de riscos mais elevados ou mais baixos, as avaliações dos riscos a nível de país desempenham funções muito específicas: quando identifiquem riscos mais elevados, os países devem assegurar que o seu regime ABC/CFT responde eficazmente a estes riscos. Quando identifiquem riscos mais baixos, os países podem permitir a aplicação de medidas simplificadas em relação a algumas Recomendações do GAFI.

1.3 Conceitos e termos chave para a avaliação dos riscos de BC/FT

9. Na análise da avaliação dos riscos de BC/FT, convém estabelecer um entendimento comum sobre determinados conceitos e termos chave que serão utilizados nestas orientações. Muitos destes conceitos e termos provêm da área da *gestão de risco*, um processo comummente utilizado nos setores público e privado para auxiliar na tomada de decisões. Embora muitos conceitos de gestão de risco sejam descritos de forma útil por outras fontes[5], a sua utilização nestas orientações foi adaptada ao caso particular da avaliação do risco de BC/FT a nível nacional. Em termos gerais, contudo, a gestão de risco envolve a elaboração de medidas adequadas a atenuar ou a reduzir um nível de risco

[4] A nota de rodapé 1 da NIR. 1 reconhece especificamente que as avaliações dos riscos realizadas a nível supranacional devem, quando adequado, ser tomadas em linha de conta. Note-se, por conseguinte, que os princípios gerais estabelecidos neste documento, que se apliquem às avaliações dos riscos realizadas pelos países a nível nacional, podem igualmente ser adequados às avaliações dos riscos realizadas a nível supranacional. Ver a Secção 2 para uma análise mais aprofundada desta questão.

[5] Ver, por exemplo, (2009a), ISO (2009b) e ISO (2009c) [ver bibliografia].

avaliado para um nível mais baixo ou aceitável.

10. Para efeitos da avaliação do risco de BC/FT a nível nacional, as presentes orientações utilizam os seguintes conceitos chave:

- O ***risco*** pode variar em função de três fatores: *ameaça*, *vulnerabilidade* e *consequência*. Uma avaliação dos riscos de BC/FT é um produto ou um processo baseado numa metodologia, acordada pelas partes envolvidas, que procura identificar, analisar e compreender riscos de BC/FT e constitui o primeiro passo para responder aos referidos riscos. Idealmente, uma avaliação dos riscos envolve apreciações sobre ameaças, vulnerabilidades e consequências, as quais são a seguir analisadas;
- Uma ***ameaça*** refere-se a uma pessoa, grupo de pessoas, objeto ou atividade com potencial para, por exemplo, prejudicar o Estado, a sociedade, a economia, etc. No contexto do BC/FT, este termo inclui agentes do crime, grupos terroristas e quem facilite as suas atividades, os seus fundos, bem como atividades de BC ou FT passadas, presentes ou futuras. Uma *ameaça* é acima descrita como um dos fatores relacionados com o risco, constituindo tipicamente um ponto de partida fundamental para compreender o risco de BC/FT. Por esta razão, é importante compreender o ambiente em que são cometidas as infrações subjacentes e gerados os produtos do crime para identificar a sua natureza (e, se possível, a sua dimensão e volume), a fim de realizar uma avaliação dos riscos de BC/FT. Em alguns casos, determinados tipos de avaliações de ameaças podem servir de precursor para uma avaliação dos riscos de BC/FT[6];
- O conceito de ***vulnerabilidades***, tal como é utilizado na avaliação de risco, engloba tudo o que possa ser explorado pela ameaça ou que possa apoiar ou facilitar as suas atividades. Na avaliação dos riscos, no contexto do BC/FT, olhar para as *vulnerabilidades* como sendo distintas da *ameaça* significa centrar-se, por exemplo, em fatores que representem fragilidades dos sistemas ou dos controlos de ABC/CFT ou em certas características de um país. As vulnerabilidades podem igualmente incluir as características de um setor específico, de um produto financeiro ou de um tipo de serviço que os tornem apelativos para o BC ou o FT;
- A ***consequência*** refere-se ao impacto ou prejuízo que o BC ou o FT possam provocar, incluindo o efeito da atividade criminosa e terrorista subjacente nas instituições e sistemas financeiros, bem como na economia e na sociedade em geral. As consequências do BC ou do FT podem ser de curto ou de longo prazo e estar relacionadas com populações, comunidades específicas, ambiente empresarial ou interesses nacionais ou internacionais, bem como com a reputação e atratividade do setor financeiro de um país. Como se referiu supra, a avaliação dos riscos envolve idealmente apreciações sobre ameaças,

[6] O Escritório das Nações Unidas sobre a Droga e o Crime (UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime) publicou o documento "Orientações relativas à preparação e utilização de avaliações de ameaças de criminalidade grave e organizada" – *Guidance on the preparation and use of serious and organised crime threat assessments* ("The SOCTA Handbook"), fornecendo informações úteis sobre a realização de avaliações nacionais das ameaças relacionadas com a criminalidade grave e organizada.

vulnerabilidades e consequências. Dados os desafios inerentes à determinação ou à realização de uma estimativa das consequências do BC e do FT, considera-se que a incorporação de consequências nas avaliações dos riscos pode não envolver abordagens particularmente sofisticadas, podendo os países optar, ao invés, por se centrar principalmente na obtenção de uma compreensão abrangente das suas ameaças e vulnerabilidades. O fundamental é que a avaliação dos riscos adote uma abordagem que procure distinguir a dimensão dos diferentes riscos, por forma a ajudar no estabelecimento de prioridades relativamente aos esforços para os atenuar.

1.4 Utilizadores das avaliações dos riscos de BC/FT

11. A forma, o âmbito e a natureza das avaliações dos riscos de BC/FT devem, em última instância, ir ao encontro das necessidades dos seus utilizadores – quer sejam decisores de políticas, autoridades de supervisão, serviços operacionais, instituições financeiras, APNFD, etc. O número e a diversidade de utilizadores de uma avaliação variam consoante o seu objetivo. Contudo, os utilizadores típicos das avaliações dos riscos podem incluir:

- Decisores de políticas e outras autoridades, a fim de, por exemplo, formularem políticas nacionais ABC/CFT e tomarem decisões razoáveis sobre o quadro jurídico e regulamentar e a atribuição de recursos a autoridades competentes com base na Recomendação 2 do GAFI;
- Serviços operacionais, incluindo autoridades de aplicação da lei, outras autoridades de investigação, unidades de informação financeira (UIF), serviços de fronteiras relevantes, etc.;
- Reguladores, autoridades de supervisão e OAR;
- Instituições financeiras e APNFD, para as quais a avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional é uma fonte de informação essencial[7], que contribui para as suas próprias avaliações dos riscos de BC/FT e para as suas obrigações baseadas no risco;
- Organizações sem fins lucrativos (ONL);
- Avaliadores ABC/CFT e organismos de avaliação em geral, bem como outros intervenientes a nível internacional;
- O público em geral, bem como académicos, determinadas personalidades, etc.

[7] Em conformidade com o padrão do GAFI, é expectável que os países, para este efeito, proporcionem informações pertinentes sobre os resultados da sua avaliação nacional dos riscos às instituições financeiras e às APNFD.

2. PRINCÍPIOS GERAIS PARA AS AVALIAÇÕES NACIONAIS DOS RISCOS DE BC/FT

12. Um país pode considerar os princípios gerais abaixo apresentados quando pretender realizar qualquer tipo de avaliação dos riscos de BC/FT. Estes princípios incluem considerações relativas ao objetivo e âmbito da avaliação, bem como ao processo através do qual ela é realizada: as suas fases, os participantes, os utilizadores e outras partes envolvidas, a informação que pode ser utilizada e o resultado final do processo de avaliação.

13. A natureza, metodologia, informação e participantes necessários a uma avaliação dependem do objetivo e âmbito da avaliação. Não existe uma metodologia única e universal para a realização de uma avaliação dos riscos de BC/FT. Assim, estas orientações não advogam a utilização de uma metodologia ou de um processo específicos. Procuram apresentar uma descrição geral do processo de avaliação dos riscos quando é aplicado à análise do risco associado ao BC/FT, bem como considerações e ferramentas práticas que os países podem tomar em consideração quando realizam a sua própria avaliação dos riscos de BC/FT[8].

2.1 Acordo claro sobre os objetivos

14. Antes de se iniciar qualquer tipo de avaliação dos riscos de BC/FT, todas as partes envolvidas, incluindo as que vão realizar a avaliação e, quando aplicável, os eventuais utilizadores finais devem estar de acordo quanto ao objetivo e âmbito da avaliação. Devem igualmente formular-se expetativas quanto ao modo como os resultados se relacionam com a compreensão dos riscos a nível nacional. Em termos gerais, uma avaliação dos riscos de BC/FT procura auxiliar um país a identificar, avaliar e, em última instância, compreender os riscos de BC/FT a que está exposto. No entanto, um país pode estabelecer objetivos mais concretos para uma avaliação específica dos riscos, como servir de base para a elaboração de uma política ou para a atribuição de recursos pelas autoridades de supervisão, autoridades de aplicação da lei e outras autoridades competentes. A compreensão do grau e do impacto dos riscos identificados pode igualmente ajudar a determinar o nível e a natureza dos controlos adequados de ABC/CFT aplicados a um produto ou setor específico. Dada a diversidade dos potenciais utilizadores e a possível divergência de expetativas, é essencial que, desde o início, sejam descritos em pormenor a razão pela qual uma avaliação deve ser realizada, as questões a que deve responder, os critérios a utilizar para responder a essas questões e as possíveis decisões para as quais a avaliação contribuirá.

15. As avaliações dos riscos de BC/FT podem estar vinculadas a um planeamento estratégico e associadas a ações ou decisões específicas. Por exemplo, uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT constitui um contributo para uma estratégia ou política nacional ABC/CFT, como parte do processo de coordenação nacional ABC/CFT de um país. Além disso, os objetivos da avaliação variam consoante as necessidades dos utilizadores. O objetivo e o âmbito da avaliação podem igualmente determinar a metodologia a ser utilizada.

[8] Contudo, quem estiver envolvido na realização de uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT pode conhecer melhor os conceitos, metodologias, processos e ferramentas de risco consultando quaisquer disposições dos seus próprios governos relacionadas com a avaliação de risco ou outros elementos sobre padrões de avaliação de risco e publicações associadas (ver a bibliografia no final deste documento para uma lista de algumas destas fontes).

2.2 Determinação do âmbito

Branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

16. Uma consideração fundamental a ter quando se estabelece o âmbito de uma avaliação dos riscos de BC/FT consiste em determinar se esses riscos de BC e FT devem ser analisados em conjunto ou separadamente. É possível que os fatores associados ao FT que seja necessário ter em conta sejam muito diferentes dos que estão associados ao BC. Por exemplo, os fundos utilizados no financiamento de atividades terroristas podem derivar de atividades criminosas ou de fontes legais. Além disso, o combate ao FT centra-se na prevenção de futuros atos terroristas, enquanto, no combate ao BC, a atividade criminosa (a infração subjacente) já ocorreu. Outra diferença advém do facto de as transações associadas ao FT poderem ser realizadas em montantes extremamente reduzidos. Se não forem analisadas no contexto do FT, estas transações podem ser exatamente aquelas que frequentemente se considera envolverem um risco mínimo de BC. Os países podem, por conseguinte, escolher avaliar separadamente[9] os seus riscos de BC e FT.

Avaliações nacionais, supranacionais e subnacionais dos riscos

17. Como exposto ao longo destas orientações, as avaliações dos riscos de BC/FT podem ser realizadas a diferentes níveis e com diferentes objetivos e âmbitos, incluindo avaliações supranacionais (de um grupo de países), avaliações nacionais (ou a nível dos países) e avaliações subnacionais (de um setor, região ou função operacional num país), embora a obrigação fundamental de avaliação e compreensão do risco de BC/FT permaneça responsabilidade do próprio país. Para que sejam úteis para a avaliação e compreensão dos riscos a nível nacional, convém que as avaliações realizadas a outros níveis se relacionem entre si de forma consistente, embora se reconheça que tal nem sempre será possível em todas as circunstâncias devido a riscos específicos e à abordagem da avaliação em questão. A interação entre uma avaliação nacional de BC/FT e as avaliações setoriais específicas dos riscos de BC/FT pode, por exemplo, ser assim considerada:

- As situações de risco elevado ou baixo, identificadas pelas autoridades competentes através de uma avaliação nacional de BC/FT, deveriam logicamente influenciar e/ou confirmar as escolhas de situações de risco mais elevado, mais baixo ou baixo que sejam relevantes para a abordagem baseada no risco levada a cabo por instituições financeiras e APNFD e supervisionadas por autoridades de supervisão ou OAR;
- A análise contínua por instituições financeiras e APNFD dos seus próprios riscos (no que se refere a tipos de clientes, produtos, etc.), monitorizadas por entidades de supervisão, contribuiriam potencialmente para e/ou confirmariam a identificação de níveis de risco no contexto das avaliações nacionais de BC/FT.

18. Em princípio, uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT pode ser composta por diferentes tipos de avaliações e os diferentes níveis podem ser combinados para se obter uma compreensão a nível nacional do risco, contribuindo cada avaliação de âmbito restrito para a visão geral. Por exemplo, para obter uma compreensão a nível nacional do risco de BC/FT, pode ser possível que quem realize a

[9] Para efeitos da avaliação dos riscos de BC/FT, as presentes orientações analisam indicadores ou elementos relacionados com o BC e o FT na Secção 4, no âmbito das explicações sobre a identificação e análise dos riscos. Os Anexos I e II apresentam listas relevantes adicionais.

avaliação de BC/FT se apoie num conjunto de avaliações (por exemplo, avaliações realizadas por autoridades de supervisão e OAR sobre riscos de BC/FT no setor financeiro e no setor das APNFD; avaliações dos riscos de BC/FT realizadas pelas empresas que operam no setor financeiro e no setor das APNFD; avaliações das ameaças realizadas por autoridades de aplicação da lei e pela UIF sobre BC[10] e FT; avaliações de vulnerabilidades de BC/FT nos setores das ONL, das pessoas coletivas e das entidades sem personalidade jurídica e quaisquer avaliações de BC/FT realizadas a nível de um Estado federado numa federação).

19. A abordagem adotada por cada país pode igualmente depender do quadro de coordenação e de cooperação do país em termos de ABC/CFT. Por exemplo, em determinados casos, poderá ser mais adequado juntar todos ou grande parte dos contributos relevantes para realizar uma única avaliação nacional dos riscos de BC/FT, o que simplifica igualmente a necessidade de recolher e comparar diferentes tipos de avaliação e permite uma troca de informações mais direta entre os que contribuem. Noutros casos, em que os riscos de BC/FT são diversos e variam entre regiões ou em que as autoridades competentes fazem face a riscos muito específicos ou necessitam de realizar uma avaliação para justificar exceções com base em riscos baixos de BC/FT, poderá ser mais adequada a utilização de avaliações de risco orientadas, setoriais ou temáticas, que as autoridades nacionais utilizariam posteriormente para obter uma compreensão dos riscos de BC/FT a nível nacional.

20. A dimensão e a complexidade do país, o seu contexto de BC/FT e a maturidade e sofisticação do regime ABC/CFT podem igualmente influenciar a forma como um país decide avaliar e compreender os seus riscos de BC/FT. Idealmente, uma avaliação de BC/FT a nível nacional deveria procurar centrar-se nos riscos que, a nível macro, afetam o regime ABC/CFT. Por exemplo, pode centrar-se na potencial utilização abusiva de setores em vez de instituições individuais ou na adequação dos recursos entre um grupo interligado de autoridades competentes em matéria de ABC/CFT em vez de autoridades individuais, etc. O grau de agregação ou de desagregação de riscos em que se centrará será específico do país.

Exaustividade da avaliação

21. Independentemente da abordagem adotada, os países são aconselhados a garantir que a sua avaliação dos riscos de BC/FT é suficientemente abrangente para apresentar uma visão global dos riscos nacionais de BC/FT no contexto do regime ABC/CFT. Idealmente, a referida visão deve ser suficientemente abrangente e profunda, no que se refere a potenciais ameaças e vulnerabilidades e às suas consequências, para atingir o objetivo e o âmbito da avaliação. Por conseguinte, o conjunto de ameaças e vulnerabilidades relevantes para qualquer avaliação específica varia consoante o âmbito da avaliação (nacional, regional, setorial, etc.). O país precisa, contudo, de assegurar que todos os riscos relevantes são tomados em consideração quando os resultados de diferentes tipos de avaliação são combinados para calcular os riscos de BC/FT a nível nacional. Quando existam lacunas de informação ou surjam dificuldades em chegar a uma conclusão, convém reconhecê-las na avaliação dos riscos, tornando-se tais áreas aquelas que exigem mais trabalho no futuro. Além disso, a própria incerteza causada pela falta de informação pode aumentar o perfil de risco da questão em análise. Ao procurar desenvolver uma visão abrangente, é necessário que os responsáveis pela avaliação dos riscos de BC/FT identifiquem e reconheçam estas limitações, uma vez que as mesmas são decisivas para determinar os riscos que podem ser avaliados. Futuras avaliações dos riscos poderão ser capazes de procurar novas fontes de informação ou fontes alternativas que permitam uma avaliação de áreas que não tenha sido possível avaliar de forma adequada ou completa em trabalhos anteriores.

[10] Novamente, o UNODC (2010) atrás mencionado pode ser relevante neste domínio.

2.3 Necessidade de um compromisso de alto nível relativamente ao processo de avaliação dos riscos de BC/FT

22. Antes de se proceder a uma avaliação dos riscos de BC/FT, é essencial existir vontade política para efetuar este trabalho e garantir que os objetivos da avaliação podem ser alcançados. Esta vontade política pode ser demonstrada através de um claro compromisso da parte de representantes governamentais de alto nível relativamente ao exercício de avaliação dos riscos de BC/FT. Será necessário que estes representantes reconheçam, compreendam e aceitem a existência de quaisquer riscos de BC/FT no seu país e a forma como estes riscos podem ser distintos de ameaças relacionadas com atividades criminosas ou terroristas de maior dimensão. É necessário evitar situações em que os representantes governamentais (ou as autoridades competentes) propositadamente não identifiquem riscos de BC/FT no seu país (ou em que deliberadamente considerem que certos riscos são baixos) porque entendem que o reconhecimento da existência de um risco mais elevado pode prejudicar a sua reputação ou ter um impacto negativo no investimento no país e no seu setor financeiro[11]. São, por conseguinte, importantes os adequados discernimento e equilíbrio na realização do processo nacional de avaliação dos riscos de BC/FT, a fim de evitar que o processo seja indevidamente influenciado por uma determinada abordagem política, ou a ela seja subordinado, ou por reforma legislativa, agenda de uma instituição, injeção de recursos ou *lobbying* por parte de um interveniente específico.

[11] São exemplos de situações em que os riscos de BC/FT frequentemente não são reconhecidos as situações em que, embora o próprio país possa ter pouca atividade criminosa ou terrorista, as suas vulnerabilidades atraem fundos estrangeiros para a atividade de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ou em que os seus residentes enviam fundos para o estrangeiro para apoiar terroristas e grupos terroristas estrangeiros.

3. ORGANIZAÇÃO E INFORMAÇÃO

3.1 Planeamento e organização da avaliação dos riscos de BC/FT

23. Ao criarem um processo de avaliação dos riscos de BC/FT, alguns países podem escolher desenvolver algo mais formal, como um grupo de trabalho interinstitucional, para acompanhar esse seu processo. Mesas-redondas, grupos de trabalho de peritos e grupos de ação de entidades e organismos relevantes são outros exemplos de como um processo deste tipo pode ser organizado. Convém que o processo seja o mais inclusivo e cooperativo possível. No entanto, idealmente, deve existir uma clara decisão e nomeação da entidade, organização ou "grupo de ação" específico responsável pela condução e coordenação do processo. Ver o Anexo III, que contém exemplos de avaliações a nível nacional, para uma lista de formas específicas utilizadas pelos países para organizar as suas avaliações.

24. Como referido na secção anterior, é provável que o objetivo e o âmbito da avaliação específica determinem a composição da "equipa" de avaliação dos riscos. Reuniões, entrevistas, recolhas de dados e análises relacionadas com riscos de BC/FT a nível nacional podem ser um processo moroso, em particular se as autoridades competentes não estiverem de acordo em relação às ameaças e vulnerabilidades. Assim, convém estabelecer um plano de projeto claro que descreva o processo, os papéis e as responsabilidades dos diversos parceiros na identificação, avaliação e compreensão dos riscos de BC/FT do país. Além disso, poderá ser útil fazer uma estimativa das necessidades prováveis em termos de recursos necessários à avaliação dos riscos de BC/FT.

25. Existe uma variedade de processos através dos quais um país pode desenvolver uma compreensão informada dos riscos a que está exposto – numa situação específica ou em termos gerais. Estes processos incluem abordagens descendentes (que resultam de um único quadro ou sistema coordenado) e ascendentes (que criam uma avaliação nacional a partir de uma multiplicidade de avaliações de âmbito mais reduzido). Incluem também processos orgânicos que podem desenvolver uma compreensão progressiva do risco, começando, por exemplo, com uma avaliação de incidência limitada ou específica, expandindo-a gradualmente, aprendendo simultaneamente a partir da experiência do trabalho anterior.

3.2 Fontes de informação

Contributos para as avaliações dos riscos

26. Embora alguns aspetos da avaliação dos riscos de BC/FT possam ser desenvolvidos através de um processo conduzido por uma única entidade, na maioria dos casos é pouco provável que uma única organização consiga obter todas as informações e dados de que necessita para desempenhar adequadamente esta tarefa a nível nacional. É, por isso, recomendável que um exercício de avaliação de BC/FT a nível nacional envolva um conjunto alargado de ministérios, institutos e outros organismos governamentais relevantes (a nível federal e a outros níveis, se for o caso) que tenham responsabilidades e/ou competências especializadas em matéria de ABC/CFT, nomeadamente quem tenha conhecimento dos tipos e do âmbito das infrações que possam gerar proventos, quem consiga identificar vulnerabilidades no regime ABC/CFT e quem tenha outras informações cruciais relacionadas. Seguem-se exemplos de colaborações que podem dar um contributo essencial para o processo de avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional (ver igualmente a Figura 1):

- *Organismos decisores de políticas*: sempre que pertinente, os *organismos decisores de políticas* deveriam ser incluídos na realização de uma avaliação dos riscos – não necessariamente como fornecedores de informação, mas como os principais utilizadores dessas avaliações – a fim de garantir que as avaliações dos riscos abordam adequadamente questões de alto nível e que são identificadas todas as implicações da avaliação dos riscos para a revisão de políticas nacionais de ABC/CFT. Estes organismos desempenham um papel específico na definição do âmbito do exercício de avaliação dos riscos;
- *Autoridades judiciárias e de aplicação da lei* (incluindo polícias, autoridades alfandegárias e serviços de informações criminais, se adequado): estas autoridades operacionais podem ser capazes de fornecer informações sobre casos específicos que envolvam a área especial em análise, podendo auxiliar, se possível, no cálculo dos montantes do produto do crime com base em informações sobre a infração subjacente. É, por conseguinte, provável que desempenhem um papel central como fonte de informação do processo. Podem igualmente possuir estatísticas relevantes sobre investigações, acusações e condenações de BC/FT, bens apreendidos / declarados perdidos / repatriados / partilhados e outros pedidos de cooperação (internacionais) ou possuir informações sobre o *modus operandi* dos agentes do crime, obtidas no quadro de uma investigação. Poderão igualmente ser capazes de fornecer informações sobre novas tendências e riscos detetados no quadro das suas investigações, bem como auxiliar na identificação de vulnerabilidades[12];
- *Serviços de informações e/ou de segurança*: estes serviços podem ser particularmente relevantes para as avaliações do terrorismo e do financiamento do terrorismo, na medida em que grande parte da informação disponível relativa a ameaças pode ter origem em fontes confidenciais de informação[13]. Estes serviços podem igualmente funcionar como centros especializados de análise de informação, sendo capazes de fornecer uma revisão ou validação externas de avaliações dos riscos ou de ameaças, através de metodologias de análise e de avaliação de informações confidenciais, quando estejam disponíveis. Podem também auxiliar na identificação de vulnerabilidades;
- *Unidades de informação financeira (UIF)*: com base em comunicações de operações suspeitas (COS) e em outras informações recebidas, bem como na análise estratégica que realizam, as UIF encontram-se numa situação privilegiada para identificar ameaças, vulnerabilidades e técnicas, métodos e tendências de BC/FT, incluindo novos tipos de atos[14]. As UIF podem extrair das suas bases de dados informações sobre produtos ou tipos de transações específicos, que podem ser convertidas em casos com informações tratadas

[12] Algumas destas informações podem ser disponibilizadas por outras autoridades, como os Ministérios da Justiça e outros organismos.

[13] Pode, no entanto, haver informações sensíveis que limitem a troca de informações por parte dos serviços de informações ou de segurança.

[14] Ver a NIR. 29, que descreve o papel das UIF na realização da análise estratégica e o seu papel na definição de políticas e de objetivos para outras entidades no âmbito do regime ABC/CFT. Simultaneamente, pode não ser aconselhável depender demasiado ou apenas de estatísticas de UIF, uma vez que estas resultam frequentemente de uma suspeita em relação a potenciais atividades de BC ou de FT e não de casos concretos.

para divulgação e/ou agregadas a fim de revelar uma tendência. Estas informações podem ser completadas por estatísticas relativas às comunicações de operações pelas entidades sujeitas ao dever de comunicação;

- É frequente as *autoridades de regulação e de supervisão* (incluindo, por exemplo, OAR e quaisquer UIF com responsabilidades na matéria) conhecerem bem, nos seus países, as instituições reguladas para efeitos de ABC/CFT. Através da inspeção e do acompanhamento ABC/CFT (no local e à distância) adquirem um conhecimento único de vulnerabilidades específicas relacionadas com tipos de instituições, produtos, operações (incluindo transfronteiras) e clientes que podem estar associados ao BC/FT e estão aptas a avaliar as políticas, procedimentos e controlos de um setor. Estão, assim, numa posição que lhes permite emitir pareceres sobre a questão de saber se um risco específico está a ser identificado e gerido de forma adequada;
- *Outras autoridades,* como Ministérios dos Negócios Estrangeiros (por exemplo, no caso de ameaças identificadas pelas Nações Unidas) ou organismos de estatísticas, podem igualmente possuir informações que contribuam para o exercício de avaliação dos riscos, podendo participar direta ou indiretamente. Do mesmo modo, entidades que detenham informações sobre atividades criminosas ou crimes subjacentes específicos podem igualmente contribuir para a avaliação (por exemplo, Ministérios da Segurança Social no que se refere à fraude em matéria de segurança social, autoridades fiscais no que se refere a crimes fiscais, organismos de luta contra a corrupção no que se refere à corrupção etc.) ;
- *Parceiros internacionais e estrangeiros*: os organismos regionais de tipo GAFI (ORTG) dos quais é membro um determinado país podem igualmente ser uma fonte útil de informação sobre o risco, em especial no que se refere a trabalhos para identificar e compreender o risco, desenvolvidos noutros locais da região. Da mesma forma, os parceiros estrangeiros, como as autoridades de outros países, podem igualmente ser uma fonte potencial de informação.

Envolvimento do setor privado e de outros intervenientes

27. O envolvimento do setor privado pode ser igualmente útil para a construção de uma visão completa dos riscos nacionais de BC/FT e contribuir positivamente, de diversas maneiras, para o processo de avaliação – como fonte de informação ou através da participação direta de representantes em alguns aspetos do processo, se o país o considerar adequado. É igualmente importante considerar que o setor privado pode, por vezes, ter interesses comerciais que impeçam uma visão completamente imparcial dos riscos de BC/FT. Assim, embora possa não ser um participante ativo na avaliação nacional de BC/FT em todos os países, o setor privado pode ser a melhor fonte de informação em muitas áreas. Os membros do setor privado que podem dar um contributo fundamental para o processo de avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional incluem os seguintes:

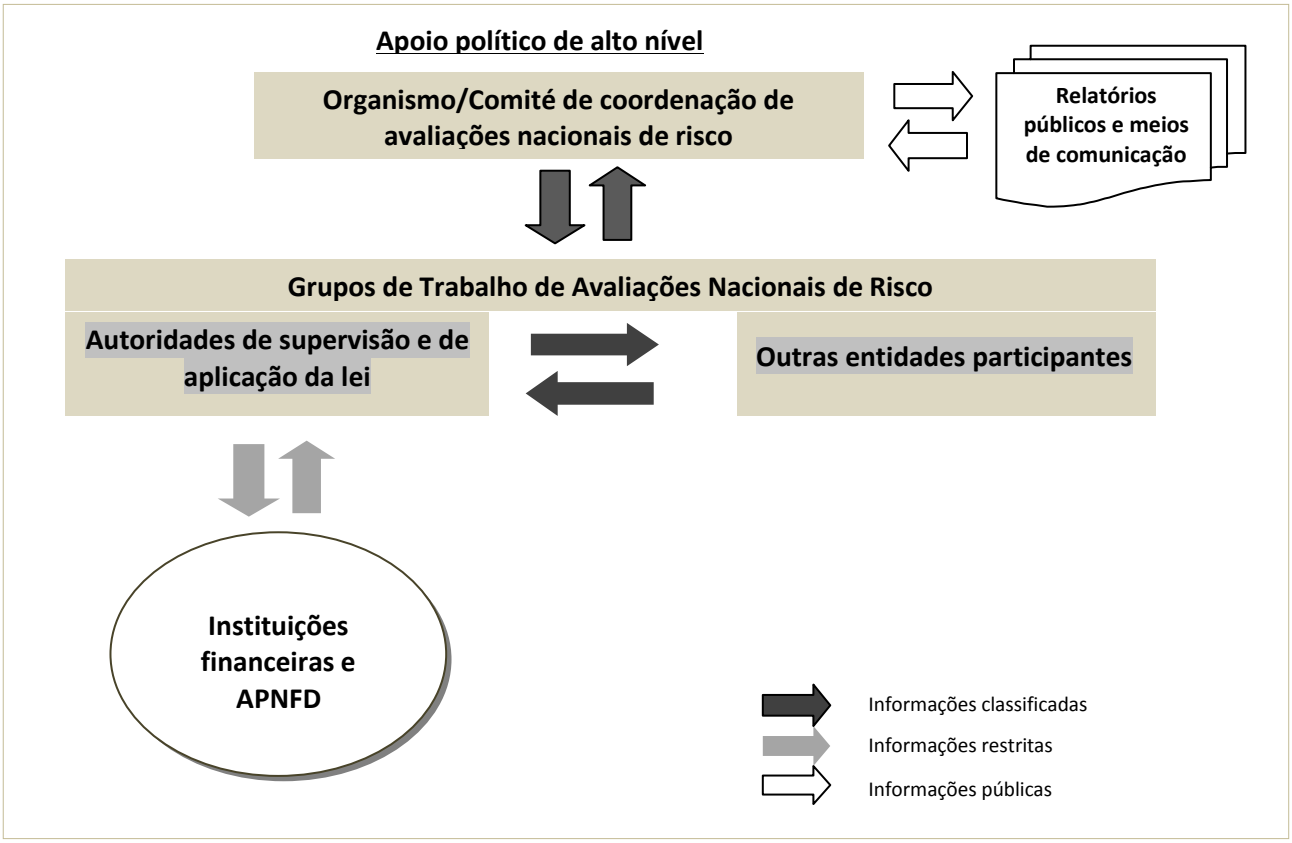
- *Instituições financeiras e APNFD:* Ao utilizar a abordagem baseada no risco no desenvolvimento de medidas preventivas ABC/CFT, as instituições financeiras e as APNFD podem já ter realizado as suas próprias avaliações dos riscos de BC/FT, que podem ser um importante contributo para as avaliações a nível

nacional. Em termos mais gerais, as instituições financeiras e as APNFD e os seus funcionários ou representantes podem ter informações úteis sobre a estrutura, organização e dimensão dos setores e os seus clientes, bem como sobre os elementos e características de produtos financeiros específicos, a fim de ajudar a determinar o nível de risco em questão e auxiliar na identificação de vulnerabilidades. Como referido na introdução, o setor privado é também um potencial utilizador de quaisquer avaliações dos riscos de BC/FT realizadas a nível nacional. Deve igualmente ser tido em conta que a Recomendação 1 exige agora que os países disponham de mecanismos que disponibilizem informação adequada sobre os resultados das avaliações nacionais dos riscos de BC/FT às instituições financeiras e às APNFD;

- As *associações industriais e os OAR*, com uma adesão ampla e representativa na área da avaliação, podem fornecer estatísticas agregadas essenciais, como volumes de tipos específicos de operações, e informações do setor industrial;
- *Outros intervenientes*: investigadores, criminologistas, associações industriais, peritos do setor privado (por exemplo, pessoas com experiência prática ou com um conhecimento aprofundado de atividades financeiras especializadas), peritos em gestão de risco, organizações não-governamentais e a sociedade civil, académicos e outros peritos/especialistas internacionais podem facultar as suas perspetivas, por exemplo, sobre o que constitui uma atividade ou economia que recorra a "quantidades significativas de numerário", elaborar relatórios e fornecer análises relacionadas com o BC/FT e com os crimes subjacentes. Pode ser muito útil desenvolver métodos de avaliação dos riscos e o acompanhamento das avaliações dos riscos por intervenientes com competências especializadas de investigação científica;
- Os *agentes do crime* podem igualmente ser uma fonte valiosa de informação, em especial em jurisdições em que são incentivados a "arrepender-se" ou a partilhar informações em troca de um tratamento favorável no sistema de justiça criminal. Podem explicar as razões pelas quais um setor, produto, operação ou (em termos mais gerais) *modus operandi* foi escolhido em detrimento de outro. Embora possa ser difícil obter essas informações diretamente destes agentes, podem existir métodos indiretos, como a obtenção de cópias de estudos relativamente ao seu comportamento ou a colaboração com autoridades prisionais ou de detenção a fim de obter informações úteis na sua posse. Relatórios de tribunais, registos de sentenças e transcrições de gravações podem igualmente ser uma importante fonte de informação sobre as motivações e os métodos utilizados pelos autores do branqueamento de capitais e pelos financiadores do terrorismo.

28. Uma vez que uma avaliação orientada dos riscos de BC/FT pode visar um setor específico, pode ser que apenas um pequeno conjunto de representantes do setor privado (por exemplo, de uma associação do setor ou de uma OAR) esteja envolvido nessa avaliação. Por outro lado, uma avaliação dos riscos abrangente, a nível nacional, possui um âmbito mais alargado, podendo atrair maior participação de um segmento mais amplo do setor privado. Ao planear a condução de avaliações de grande escala de BC/FT que envolvam amplas consultas é necessário considerar o tempo e os recursos necessários para coordenar os contributos e obter o acordo das entidades participantes.

Figura 1. **Relacionamento entre vários intervenientes no processo de avaliação dos riscos**



Informações e ferramentas necessárias às avaliações dos riscos de BC/FT

29. A qualidade do exercício de avaliação dos riscos depende, em grande medida, do tipo e da qualidade dos dados e das informações disponíveis. Embora as avaliações quantitativas (ou seja, avaliações baseadas sobretudo em estatísticas) possam parecer muito mais fiáveis e aptas para ser reproduzidas ao longo do tempo, é difícil depender exclusivamente dessas informações devido à falta de dados quantitativos disponíveis no âmbito do BC/FT. Além disso, as informações sobre todos os fatores relevantes não podem ser expressas ou explicadas de forma numérica ou quantitativa, existindo o perigo de as avaliações dos riscos que dependem fortemente de informações quantitativas disponíveis beneficiarem os riscos que são mais fáceis de medir e ignorarem os riscos para os quais é difícil obter informações quantitativas.

30. Por estas razões, convém complementar uma avaliação dos riscos de BC/FT com informações qualitativas pertinentes, como, quando adequado, dados dos serviços de informações, pareceres de peritos, contributos do setor privado, estudo de casos, avaliações temáticas, estudos de tipologias e outras avaliações dos riscos (regionais ou supranacionais), além de quaisquer dados quantitativos disponíveis. Do mesmo modo, os dados objetivos podem ser complementados por inquéritos ou informações de natureza subjetiva, como índices de perceção. A longo prazo, os países podem querer harmonizar e desenvolver os seus mecanismos de recolha de dados quantitativos, utilizados na avaliação dos riscos de BC/FT, em linha com os Padrões do GAFI (por exemplo, com a Recomendação 33) e com as melhores práticas internacionais. É fundamental que todas as organizações participantes sejam autorizadas a partilhar informações potencialmente sensíveis. Essas informações devem ser recebidas, partilhadas e utilizadas em conformidade com os procedimentos e políticas acordados e as leis e regulamentos aplicáveis.

31. É, por conseguinte, essencial determinar as fontes de dados, os tipos de informação e as

ferramentas, bem como as técnicas analíticas que serão utilizados na realização de avaliações dos riscos de BC/FT. Para que uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT alcance os resultados mais precisos, convém que o maior número possível de análises e conclusões da avaliação se baseie em informações objetivas. As informações utilizadas numa avaliação dos riscos de BC/FT podem ter origem em diversas fontes (qualitativas e quantitativas). A disponibilidade e a qualidade da informação variam consideravelmente consoante os países. Estes, incluindo países com baixa capacidade, com dados limitados sobre investigações criminais ou operações financeiras, continuarão a ser capazes de realizar uma avaliação dos riscos, embora possam depender mais de pareceres de peritos e de fontes internacionais de dados, após terem obtido todos os dados disponíveis de fontes nacionais. Em termos mais gerais, alguns funcionários podem considerar útil contratar peritos independentes com vasta experiência na avaliação dos riscos para levar a cabo alguns dos aspetos da avaliação dos riscos em vez de procurar conduzir sozinhos todo o processo.

32. É possível que uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT conclua que as lacunas de informação são uma das vulnerabilidades significativas no regime ABC/CFT, devendo ser colmatadas. Assim, a avaliação dos riscos pode também revelar a adequação dos dados disponíveis e assinalar potenciais fontes de dados e de informações, bem como futuros requisitos de recolha de dados. Uma análise dos dados e informações disponíveis num regime ABC/CFT de um país, como componente essencial do processo de avaliação dos riscos de BC/FT, ajuda igualmente a identificar até que ponto qualquer falta de dados e de informações é uma vulnerabilidade sistémica nesse país.

33. É importante manter uma abordagem consistente no processo de avaliação dos riscos e utilizar os mesmos indicadores quantitativos e qualitativos sempre que possível para permitir uma comparação dos resultados ao longo do tempo. Contudo, o desejo de comparar resultados entre duas avaliações ou após atualizações periódicas não se deve sobrepor à necessidade de melhorar o processo metodológico ou de acrescentar novas fontes de dados, se necessário. De facto, a experiência obtida a partir da realização de uma avaliação dos riscos de BC/FT – quando devidamente documentada – pode ajudar um país a aperfeiçoar futuras avaliações ou a adotar uma abordagem completamente nova e mais eficaz em posteriores avaliações.

34. Na avaliação das tendências de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, as operações financeiras internacionais de um país podem ser também um elemento chave. As informações sobre fluxos financeiros transfronteiras são uma valiosa fonte de dados a considerar. Além disso, existem vários países com processos de ampla comunicação dos crimes relacionados com o branqueamento de capitais, como o tráfico de seres humanos ou a criminalidade organizada, e algumas organizações internacionais recolhem estatísticas sobre estes e outros crimes relevantes. Estes relatórios podem ser uma importante fonte de informação para a análise de riscos nacionais de BC/FT.

3.3 Outras considerações de planeamento

Frequência da avaliação dos riscos

35. A Recomendação 1 exige que os países avaliem os riscos "numa base contínua" e que mantenham as avaliações atualizadas. É provável que a autoridade ou o mecanismo designado para avaliar riscos de BC/FT no país seja responsável por garantir que esta obrigação é cumprida. A Recomendação 1 não especifica, no entanto, um determinado período de tempo. Por conseguinte, o país determina a frequência com que uma avaliação dos riscos é atualizada, com base num conjunto de fatores, incluindo a rapidez com que (e quão significativamente) os riscos se podem alterar.

36. Após a avaliação inicial de uma área específica, não é necessário repetir todo o processo em alturas pré-definidas. Contudo, é recomendável que a autoridade ou o mecanismo designado para avaliar os riscos de BC/FT proponha, após a primeira avaliação dos riscos de BC/FT a nível nacional, a altura em que se deve realizar a próxima avaliação dos riscos, por exemplo, nos próximos três a cinco anos. Sublinha-se igualmente que a realização de uma avaliação dos riscos de BC/FT deve ser considerada um processo evolutivo. Como supra se referiu, as lições aprendidas com uma avaliação inicial dos riscos podem constituir uma base para posteriores atualizações ou para futuras avaliações dos riscos, o que pode igualmente ser um fator de decisão sobre a sua frequência.

37. Alguns fatores que podem igualmente influenciar a necessidade de atualização ou realização de um novo processo de avaliação dos riscos de BC/FT incluem: situações em que novas atividades de BC ou de FT provoquem a ocorrência de prejuízos consideráveis, em que surjam novos dados confidenciais ou tipologias ou em que sejam feitas alterações substanciais a produtos e serviços (incluindo ao seu ambiente operativo). Um conjunto de desenvolvimentos (a nível nacional e internacional) pode igualmente levar à necessidade de revisão de uma avaliação dos riscos:

- Alterações nos padrões ou orientações internacionais (por exemplo, Recomendações do GAFI, IOSCO (Organização Internacional das Comissões de Valores), IAIS (Associação Internacional de Supervisores de Seguros), orientações e documentos relativos a boas práticas emitidos pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia, Convenções das Nações Unidas, legislação da UE);
- Alterações no quadro político, económico ou jurídico de um país;
- Desenvolvimentos nos regimes de outros países (em particular, em importantes parceiros comerciais do país ou em países com setores financeiros ou sistemas jurídicos semelhantes);
- Questões levantadas pelo setor privado (por exemplo, "condições de igualdade", "países sensíveis" que ainda não tenham sido identificados pelo GAFI, novos produtos, serviços e tecnologias);
- Dados de fontes abertas ou relatórios públicos (por exemplo, relatórios de tipologias do GAFI) referentes a novas tendências de BC ou de FT;
- Estudos internos de tipologias e informações confidenciais recebidas de autoridades de aplicação da lei, UIF e outros intervenientes, que podem incluir atualizações sobre a vulnerabilidade de um produto ou serviço;
- Informações sobre tendências noutros países (através de conferências internacionais, trocas regulares de informações, etc.);
- O ciclo de avaliação mútua ou de autoavaliação pode igualmente ser um elemento importante a ter em conta quando os países decidem em que altura realizar ou atualizar a sua avaliação dos riscos.

Documentação das metodologias e processos utilizados

38. Independentemente do método ou processo utilizados para realizar o exercício de avaliação dos riscos de BC/FT, convém que a autoridade ou o mecanismo designados, responsáveis por avaliar os riscos de BC/FT de um país, registem informações suficientes acerca das metodologias e dos processos a ser utilizados, a fim de garantir que todas as partes envolvidas no processo estão cientes das suas obrigações e responsabilidades e ajudar a demonstrar a outros intervenientes, incluindo aos avaliadores, como foi realizada a avaliação dos riscos. Esta abordagem é igualmente adequada para efeitos de transparência e de responsabilização.

39. Embora nem todas as informações e análises da avaliação dos riscos possam ser partilhadas de forma generalizada, é essencial que a autoridade designada responsável pela coordenação do processo garanta que são mantidos em segurança os registos adequados dos dados, informações, análises e conclusões. Estes registos permitem a preservação da memória institucional e a explicação da lógica subjacente a anteriores decisões de política relacionadas com riscos, bem como futuras atualizações, garantindo a consistência em tentativas futuras de avaliação dos riscos. Os países podem utilizar estes dados para informar os avaliadores ABC/CFT acerca da adequação do seu processo de avaliação dos riscos, sem prejuízo das restrições à partilha de informações sensíveis.

Avaliações supranacionais dos riscos

40. As avaliações realizadas a nível supranacional podem ser úteis para as avaliações dos riscos nacionais ou a nível dos países. Estas avaliações podem servir de fonte adicional de informação para a realização de avaliações dos riscos a nível dos países, podendo, por exemplo, ajudar a identificar ameaças, vulnerabilidades e as suas consequências. Podem igualmente proporcionar um referencial para determinadas apreciações que sejam feitas em posteriores avaliações dos riscos a nível dos países. Note-se ainda que as próprias avaliações supranacionais podem beneficiar dos resultados das avaliações dos riscos a nível dos países.

Ligações com a avaliação global de BC/FT

41. O documento Avaliação Global do GAFI relativa ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (*FATF Global Money Laundering and Terrorist Financing Assessment*) foi adotado pelo GAFI em Junho de 2010. A Avaliação Global de BC/FT apresenta uma visão geral das ameaças de BC/FT identificadas pelo GAFI (e, por conseguinte, a nível mundial ou "global"), bem como do prejuízo máximo que podem causar. A Avaliação Global de BC/FT tem por objetivo informar os governos, o setor privado e os decisores internacionais de políticas acerca das ameaças de BC/FT, a fim de permitir uma melhor gestão de recursos escassos e a aplicação de medidas mais orientadas contra o BC/FT. As questões identificadas na avaliação podem ser úteis para os governos na realização de avaliações nacionais de BC/FT. Assim, a Avaliação Global de BC/FT pode fornecer uma importante parte do contexto a qualquer avaliação realizada a nível nacional.

42. Embora apenas alguns países tenham realizado previamente avaliações nacionais dos riscos, prevê-se que a produção de avaliações dos riscos a nível nacional se torne um contributo mais importante para os esforços da Avaliação Global de BC/FT. Existe, assim, uma relação recíproca entre esta avaliação global e as avaliações nacionais dos riscos de BC/FT, cada uma beneficiando das informações contidas nas diferentes avaliações.

4. FASES DA AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE BC/FT

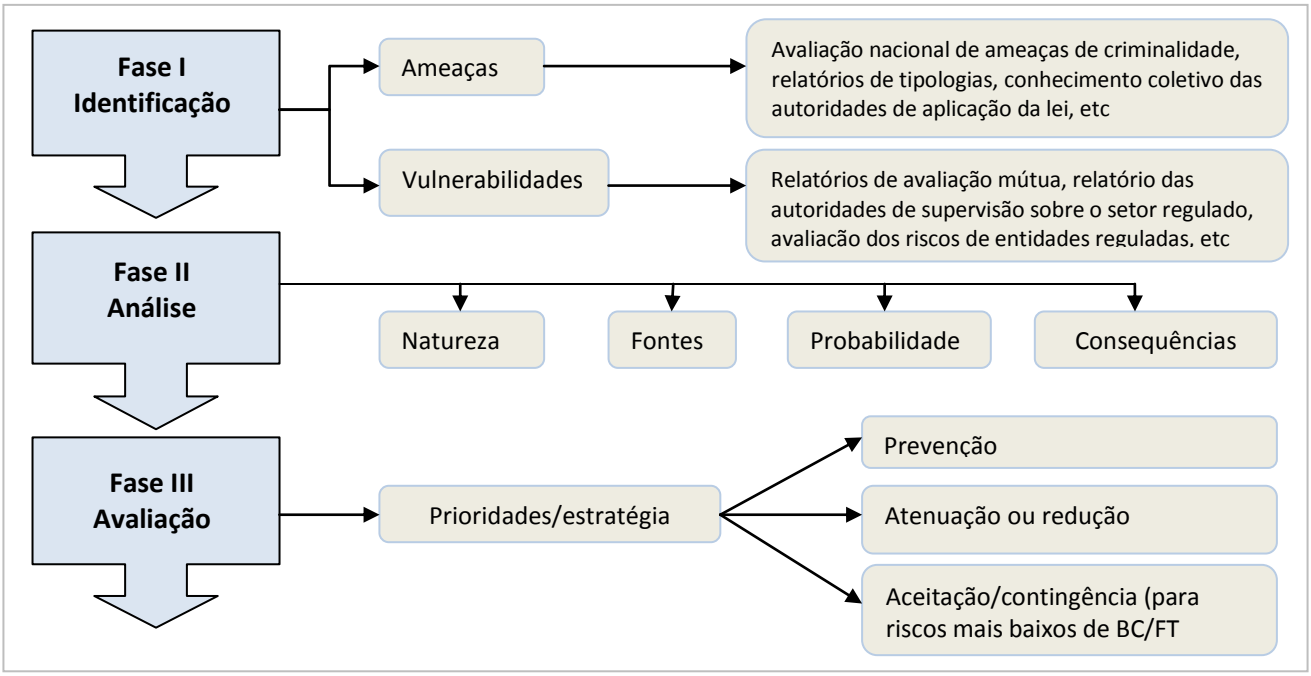
43. O processo de avaliação dos riscos pode ser dividido num conjunto de atividades ou de fases: *identificação*, *análise*, e *avaliação*. As três fases são descritas brevemente nesta secção. Por uma questão de exaustividade, cada fase é objeto de uma descrição, embora as presentes orientações se centrem principalmente nas primeiras duas. A Figura 2 abaixo apresenta uma visão geral do processo de avaliação dos riscos de BC/FT.

- Em termos gerais, o processo de ***identificação***, no contexto de uma avaliação dos riscos de BC/FT, começa pela compilação de uma lista inicial de potenciais riscos ou de fatores de risco[15] que os países enfrentam quando combatem o BC/FT, baseada em conhecidas ou suspeitadas ameaças ou vulnerabilidades. Idealmente, nesta fase, o processo de identificação deveria procurar ser abrangente; mas deveria igualmente ser dinâmico, uma vez que novos riscos ou não previamente detetados, que tenham sido identificados, podem igualmente ser considerados em qualquer fase do processo;
- *A* ***análise*** é parte central do processo de avaliação dos riscos de BC/FT. Envolve considerações sobre a natureza, as fontes, a probabilidade e as consequências dos riscos ou dos fatores de risco identificados. Em última instância, esta fase visa obter uma compreensão holística de cada risco (como uma combinação de ameaças, vulnerabilidades e consequências), a fim de procurar atribuir algum tipo de valor ou de importância relativa aos mesmos[16]. A análise dos riscos pode ser efetuada com diferentes graus de pormenor, consoante o tipo de risco e o objetivo da avaliação e com base nas informações, dados e recursos disponíveis;
- A ***avaliação*** no contexto do processo de avaliação dos riscos de BC/FT envolve a utilização dos riscos analisados durante a fase anterior a fim de determinar prioridades para fazer face a esses riscos, tomando em consideração o objetivo estabelecido no início do processo de avaliação. Estas prioridades podem contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia para a sua atenuação.

[15] O termo *fatores de risco* é utilizado para referir ameaças ou vulnerabilidades específicas que sejam as causas, fontes ou fatores impulsionadores dos riscos de BC ou de FT.

[16] Como mencionado na Secção 1 no âmbito das descrições de conceitos relevantes, uma avaliação de risco a nível conceptual envolve uma compreensão abrangente das três componentes do risco de BC/FT (ameaça, vulnerabilidade *e* consequência). Os desafios práticos que se colocam à descrição útil das consequências do BC/FT podem levar os países a centrar-se acima de tudo na identificação de ameaças e vulnerabilidades de BC/FT. Contudo, é importante reconhecer a existência de consequências específicas das ameaças e vulnerabilidades de BC/FT, uma vez que esta componente, mesmo se compreendida a nível teórico, pode ajudar a atribuir um valor ou importância relativos a vários riscos de BC/FT.

Figura 2. **Visão geral do processo de avaliação dos riscos de BC/FT**



4.1 Primeira fase: identificação

44. Estabelecido o objetivo e o âmbito do exercício de avaliação dos riscos, o primeiro passo consiste na identificação dos riscos que serão analisados. Dado que os riscos de BC/FT – como afirmado anteriormente nas presentes orientações – são uma combinação de ameaças, vulnerabilidades e consequências, constitui uma boa base para o processo de identificação começar por compilar uma lista das principais ameaças e vulnerabilidades existentes, conhecidas ou suspeitadas, com base em métodos primários e em mecanismos de pagamento utilizados, dos principais setores que foram explorados e das principais razões pelas quais os autores de atividades de BC/FT não são detidos e privados dos seus bens. As ameaças ou vulnerabilidades de BC/FT identificadas dever-se-iam obviamente relacionar com o objetivo e o âmbito da avaliação, influenciando igualmente a sua incidência (mais a nível micro ou macro)[17].

45. Nesta fase inicial, a lista pode ser geral ou específica, ter como base tipologias concretas ou conhecidas ou basear-se numa lista mais genérica de tipos de casos, circunstâncias ou esquemas envolvidos nos processos de BC ou FT. No caso de ameaças de BC/FT, a elaboração de uma lista pode ser facilitada pelo acesso, por exemplo, a avaliações nacionais de ameaças de crimes[18], relatórios de tipologias, bem como ao conhecimento coletivo da aplicação da lei. A elaboração de uma lista das principais vulnerabilidades de BC/FT do país utilizará tipicamente como fontes de informação relatórios de avaliações mútuas[19] do cumprimento das Recomendações do GAFI[20], relatórios das

[17] Terão de ser tomadas decisões sobre o nível de agregação ou de pormenor com que é apresentada a lista de ameaças e vulnerabilidades (bem como os riscos que delas resultam), que será influenciada pela dimensão e complexidade do país. Uma avaliação do BC/FT mais centrada envolverá tipicamente um gama mais restrita de riscos, embora possa permitir que os riscos sejam expressos através de um nível mais elevado de pormenor do que uma avaliação a nível nacional.

[18] Novamente, o UNODC (2010), acima referido, pode ser relevante neste domínio.

[19] E relatórios de avaliação pormenorizados.

[20] Qualquer um destes relatórios pode conter informações desatualizadas devido ao tempo decorrido desde a

autoridades de supervisão relativos a vulnerabilidades no setor regulado, avaliações de risco preparadas por entidades reguladas e o conhecimento coletivo das autoridades envolvidas em ABC/CFT, particularmente no que se refere à existência e à eficácia de quaisquer atenuadores ou de controlos gerais que ajudem a combater o BC/FT (como limites à utilização de numerário em determinadas operações) e a quaisquer fragilidades na forma como cumprem as suas responsabilidades, incluindo as causadas por falta de recursos. O exercício de elaboração desta primeira lista de ameaças e vulnerabilidades deve considerar o processo total de BC ou de FT, incluindo o contexto internacional/transnacional. Por conseguinte, é provável que a discussão relativa às ameaças de BC ou de FT necessite do envolvimento de peritos competentes que contribuam para a elaboração desta lista inicial das ameaças e vulnerabilidades principais ou comuns de BC/FT.

46. Existem riscos de BC/FT quando as ameaças de BC/FT exploram vulnerabilidades relacionadas com BC/FT. Assim, após a elaboração de uma lista de ameaças e vulnerabilidades de BC/FT, quem estiver envolvido no processo deve de seguida focar a sua atenção na forma como aquelas interagem e articular uma lista de riscos a que o país está exposto no combate ao BC/FT[21]. Convém sublinhar que qualquer elemento identificado na lista nesta fase não é automaticamente classificado como tendo um risco mais elevado (ou mais baixo), tendo apenas sido identificado como suficientemente relevante para ser inserido no conjunto de riscos a ser analisados.

47. Podem ser utilizadas diferentes abordagens na fase de identificação. Uma delas baseia-se na identificação de *eventos* de risco, começando com exemplos específicos de eventos de BC ou de FT (que podem ser de natureza macro ou micro). Segundo esta abordagem, os participantes identificam os principais cenários de risco a ser analisados. Seguem-se alguns exemplos de eventos de risco de BC/FT específicos (resultando das ameaças, vulnerabilidades e consequências) que podem ser identificados nesta fase[22]:

- "Organizações criminosas colocam os produtos do crime no sistema financeiro, misturando o numerário com receitas legítimas de empresas;"
- "Grupos de traficantes de estupefacientes utilizam o contrabando de numerário para passar dinheiro ilegal pela fronteira;"
- "O grupo terrorista X é conhecido por angariar fundos através de donativos em dinheiro obtidos no país;"
- "Grupos terroristas estrangeiros utilizam organizações sem fins lucrativos nacionais como fachada para atividades de financiamento do terrorismo;"
- "Grupos criminosos estrangeiros procedem, no país, ao branqueamento de produtos do crime obtidos no estrangeiro, através do investimento no setor imobiliário nacional;"
- "Agentes do crime e terroristas exploram a falta de informação relativa a

última avaliação. Assim, estas informações podem ser completadas por outros dados desenvolvidos através de posteriores processos de atualização ou acompanhamento.

[21] É possível que alguns processos de avaliação dos riscos de BC/FT a nível dos países possam passar diretamente para a elaboração de uma lista de riscos de BC/FT sem a identificação separada de ameaças e vulnerabilidades.

[22] Ver o Anexo I para uma lista com mais exemplos de infrações subjacentes (ameaças) de branqueamento de capitais e o Anexo II para uma lista de fatores relacionados com vulnerabilidades, que podem ajudar na elaboração de listas de ameaças, vulnerabilidades e consequências durante as avaliações dos riscos de BC/FT. Convém, no entanto, notar que estas listas não são exaustivas.

beneficiários efetivos da propriedade e do controlo das sociedades para dissimular ou ocultar as suas relações com pessoas coletivas que controlem ou detenham;"

- "Terroristas / agentes do crime deslocam fundos para fora do país através de meios informais de transferência de dinheiro;"
- "Instituições financeiras não identificam operações suspeitas devido a fracos sistemas de acompanhamento;"
- "As autoridades de aplicação da lei não investigam o BC, uma vez que apenas se centram no crime subjacente;"
- "Os branqueadores de capitais evitam condenações devido a leis de BC mal redigidas;"
- "As autoridades de aplicação da lei são incapazes de investigar alguns casos de BC e de FT devido a informações deficientes acerca dos beneficiários efetivos e do controlo das sociedades utilizadas por branqueadores de capital e financiadores do terrorismo;"
- "Os produtos do crime não são declarados perdidos porque as autoridades de aplicação da lei não utilizam medidas provisórias para congelar ou apreender bens durante as investigações."

48. Uma outra abordagem que pode ser utilizada inicia-se a nível macro e tende a centrar-se mais nas circunstâncias. Segundo esta abordagem, é identificada para análise uma lista de fatores de risco (em relação a ameaças e vulnerabilidades, ver os Anexos I e II para alguns exemplos desses fatores). A lista pode ser alargada ou reduzida consoante o âmbito da avaliação de BC/FT.

49. Independentemente da abordagem utilizada para a identificação, quem estiver envolvido no processo deve manter o espírito aberto para garantir que todos os riscos ou fatores de risco relevantes são identificados, a fim de evitar ignorar inadvertidamente questões fulcrais que contribuam para o risco de BC/FT do país. Os processos concretos utilizados para identificar a lista inicial de riscos variam. Alguns países podem utilizar técnicas mais formais, como inquéritos e análises *quasi*-estatísticas de casos ou situações passados, enquanto outros podem conduzir um exercício de *brainstorming* entre peritos competentes a fim de criar uma lista ou talvez um diagrama de conexões dos casos ou situações relacionados. Uma vez identificada uma lista inicial de riscos, o processo de avaliação pode prosseguir para a fase seguinte.

4.2 Segunda fase: análise

50. A *análise* é central no processo de avaliação dos riscos de BC/FT. É através da análise que o processo passa de mera descrição dos riscos de BC/FT a que um país está exposto – semelhante a um relatório de situação – para uma compreensão mais completa da natureza, âmbito e possível impacto desses riscos de BC/FT. Como indicado na introdução, pode considerar-se que o risco varia em função de *ameaças*, *vulnerabilidades* e *consequências*. Este passo tem, portanto, por objetivo analisar os riscos identificados para compreender a sua natureza, fontes, probabilidade e consequências, a fim de atribuir algum tipo de valor ou importância relativa a cada um dos riscos.

51. Idealmente, uma análise deste tipo tem em consideração os fatores "ambientais" relevantes – no sentido mais lato – que influenciam a forma como evoluem os riscos. Estes fatores "ambientais" latos incluem as circunstâncias gerais do país (por exemplo, aspetos políticos, económicos, geográficos e sociais relevantes), bem como outros fatores de contexto estruturais ou específicos que poderiam influenciar a forma como as medidas ABC/CFT são executadas. Para determinar quais os fatores "ambientais" que são relevantes para o BC e o FT (e que, assim, influenciam a natureza, fontes, probabilidade e consequências dos riscos identificados) ajuda considerá-los em termos dos fatores políticos, económicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legislativos que podem permitir ou facilitar um risco específico. Em termos práticos, muitos destes fatores já terão sido identificados como fazendo parte de algumas das vulnerabilidades a que o país está exposto (ver Anexo II).

52. Na prática, nem todos os fatores ambientais se aplicam a cada avaliação dos riscos de BC/FT. De facto, os fatores individuais variam de país para país, podendo evoluir ao longo do tempo. É importante garantir que os fatores analisados são de facto relevantes, podendo ser, por conseguinte, necessário utilizar alguns dos métodos (inquéritos, *brainstorming*) supra mencionados para acordar quais os fatores a considerar num processo específico de avaliação de BC/FT. Na análise de alguns destes fatores, pode também tornar-se óbvio que determinados riscos de BC/FT podem não ter sido identificados na primeira fase. Como observado anteriormente, o processo – mesmo na fase de análise – deve ser suficientemente flexível para permitir ajustamentos que modifiquem (adicionem, eliminem ou combinem) os riscos identificados na primeira fase do processo.

53. Após se ter considerado a influência dos fatores ambientais sobre cada risco identificado, a fase de análise pode procurar determinar a dimensão ou gravidade de cada risco, o que significa frequentemente determinar a dimensão ou gravidade do risco em relação a outros riscos através de diferentes técnicas, por exemplo:

- Se for feito de forma holística, os envolvidos na análise dos riscos podem coletivamente classificar ou categorizar cada um dos riscos identificados em termos de grau e de importância relativa;
- Técnicas analíticas mais formais podem envolver a identificação da natureza e extensão das consequências de cada risco, bem como a probabilidade de o risco se materializar, combinando esses resultados para determinar um nível de risco, muitas vezes apresentado através da utilização de uma matriz. Os processos concretos utilizados para identificar consequências e determinar a probabilidade podem igualmente variar: alguns países podem escolher empregar técnicas mais formais, como inquéritos a peritos ou análises estatísticas da frequência de anteriores atividades relacionadas com o risco de BC ou de FT. Outros podem escolher apoiar-se nas conclusões de uma discussão em grupo ou de um encontro de trabalho para ajudar a desenvolver esta informação.

Compreender as consequências associadas ao BC e ao FT

54. No processo de análise de riscos de BC e de FT, é crucial ter uma compreensão geral da razão pela qual ocorrem o BC e o FT. Os atos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo destinam-se a facilitar o crime e o terrorismo de forma mais generalizada. O lucro é fundamental na motivação da maioria dos crimes e, por conseguinte, os agentes do crime envidam grandes esforços para movimentar o dinheiro obtido ilegalmente e outros fundos a fim de converter, ocultar ou dissimular a verdadeira natureza e origem desses fundos. Os terroristas, para realizarem as

suas operações, ataques ou para manterem uma infraestrutura de apoio à organização, necessitam de ter capacidade de recolher, receber e movimentar fundos. A disponibilidade de fundos de tesouraria também é fundamental para os agentes do crime e os terroristas conseguirem manter as suas redes.

55. É igualmente importante compreender as consequências associadas à atividade supra descrita, o que ajudará a tirar conclusões sobre a importância relativa de cada risco identificado. As consequências desta atividade financeira ilícita são frequentemente analisadas a nível nacional ou internacional, embora também afetem os níveis regional, local e individual. Tanto os *impactos* como os *prejuízos* (que constituem consequências) podem ser posteriormente divididos por tipos (por exemplo, tipos físicos, sociais, ambientais, económicos e estruturais[23]). Partindo de uma perspetiva nacional, uma das principais consequências do BC e do FT é o seu impacto negativo na transparência, boa governação e responsabilização das instituições públicas e privadas. A atividade de BC e de FT também prejudica a segurança e a reputação nacionais de um país, tendo um impacto direto e indireto na economia de uma nação. O Quadro 1 apresenta exemplos de consequências do branqueamento de capitais, a fim de auxiliar quem realiza avaliações dos riscos de BC/FT a obter conclusões acerca da importância relativa de cada risco identificado.

Quadro 1. **Exemplos de consequências do branqueamento de capitais**

- Perdas para as vítimas e ganhos para o autor
- Distorção do consumo
- Distorção do investimento e da poupança
- Aumento artificial dos preços
- Concorrência desleal
- Alterações das importações e exportações
- Efeitos sobre as taxas de crescimento
- Efeitos sobre o produto, o rendimento e o emprego
- Diminuição das receitas públicas
- Ameaças à privatização
- Alterações na procura de moeda, nas taxas cambiais e de juro
- Aumentos da volatilidade das taxas cambiais e de juro
- Maior disponibilidade de crédito
- Aumento das entradas de capital
- Alterações do investimento direto estrangeiro
- Riscos para a solvabilidade e liquidez do setor financeiro
- Lucros para o setor financeiro
- Reputação do setor financeiro
- Contaminação do negócio lícito pelo ilícito
- Distorções das estatísticas económicas
- Corrupção e suborno
- Aumento da criminalidade
- Prejuízo das instituições políticas
- Prejuízo dos objetivos da política externa
- Aumento do terrorismo

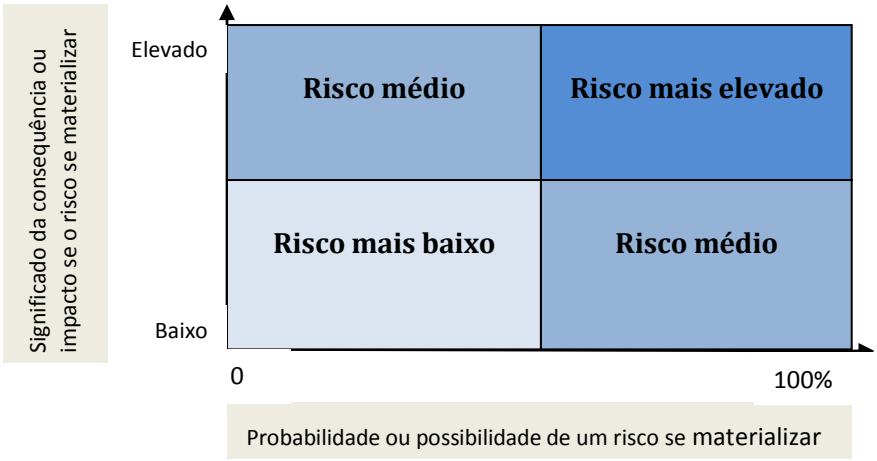
Fonte: Unger *et al*. (2006). A fonte original refere-se a *efeitos*. Contudo, o termo *consequências* utilizado neste quadro é consistente com a abordagem utilizada nestas orientações.

56. Um desafio específico, particularmente quando se utilizam técnicas mais formais, é o facto de os riscos de BC/FT serem inerentemente difíceis de descrever ou medir em termos quantificáveis ou numéricos. É, por conseguinte, importante recordar que o *risco*, como discutido nestas orientações, é uma combinação de ameaças, vulnerabilidades e consequências. Se o nível de risco dos riscos individuais puder ser examinado consoante as suas consequências ou impacto, bem como a probabilidade de se materializarem, é possível obter uma estimativa grosseira do nível de risco. Ver a Figura 3 para compreender como poderia ser a aplicação de uma matriz muito simples a um risco

[23] Ver GAFI (2010), Anexo C sobre Enquadramento dos prejuízos da criminalidade e do terrorismo (*Crime and Terrorism Harm Framework*).

específico [24].

Figura 3. **Exemplos de uma matriz de análise de riscos**



4.3 Terceira fase: avaliação

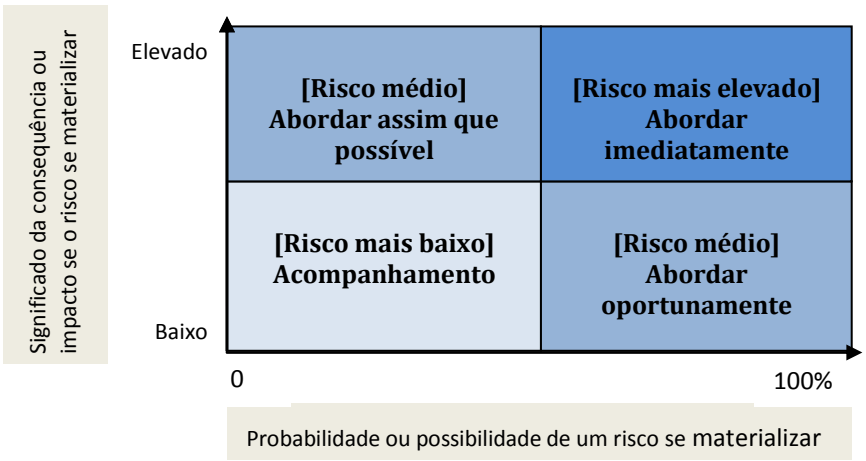
57. A última fase da avaliação dos riscos consiste na avaliação propriamente dita, que envolve a utilização dos resultados alcançados durante o processo de análise a fim de estabelecer prioridades para fazer face aos riscos, tomando em consideração o objetivo estabelecido no início do processo de avaliação. Estas prioridades podem contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia para a sua atenuação. Como indicado na introdução, as presentes orientações não procuram fornecer uma explicação completa deste passo do processo. No entanto, por uma questão de exaustividade são aqui apresentados alguns pontos genéricos.

58. Dependendo da fonte, existe um conjunto de métodos para lidar com (ou "controlar") o risco, incluindo a prevenção (ou outras técnicas de o evitar), a atenuação (ou redução), a aceitação ou o planeamento de contingência. No contexto do risco de BC/FT e da abordagem baseada no risco, o método mais relevante é a prevenção (por exemplo, a proibição de determinados produtos, serviços ou atividades) e a atenuação (ou redução) do risco. Assim, o papel da avaliação dos níveis de risco de BC/FT leva normalmente ao desenvolvimento de uma estratégia de abordagem destes riscos. Utilizando o exemplo da última secção, a avaliação dos níveis de risco para cada um dos riscos analisados poderia resultar nas linhas de ação ilustradas na Figura 4[25], que aqui se apresenta como um exemplo simples da forma como o processo de avaliação poderia prosseguir nesta fase:

[24] Este exemplo foi adaptado a partir do UNODC (2010). Nota: este exemplo pretende dar uma ideia geral da evolução de pensamento nesta fase, não procurando prescrever uma abordagem específica. Em determinados casos, poderia ser utilizada uma matriz mais pormenorizada, a fim de indicar um conjunto mais alargado de níveis de risco. Por exemplo, ' probabilidade ou possibilidade' poderia utilizar uma escala descritiva com 5 passos, como *Muito provável / Provável / Possível / Improvável / Muito improvável* e 'impacto ou consequência' poderia ser descrito utilizando uma escala de 3 pontos, como *Elevado/ Moderado / Baixo.*

[25] Este exemplo foi adaptado a partir do UNODC (2010). Ver a anterior nota de rodapé.

Figura 4. **Exemplos de uma matriz de avaliação de riscos**



59. De acordo com este exemplo, os níveis mais elevados de risco podem necessitar de uma ação imediata para os atenuar; os níveis mais baixos de risco podem necessitar de uma ação menor ou de outro tipo de resposta (o exemplo aqui apresentado indica o acompanhamento). Em alternativa, níveis mais elevados de risco podem indicar riscos sistémicos ou profundamente enraizados que requerem uma resposta mais alargada no tempo. Pela sua natureza, estas respostas geralmente exigem consultas (dentro do governo e entre o governo e a indústria, entre outras), desenvolvimento de políticas e execução de medidas, processos que podem ser morosos. O exemplo aqui exposto é deliberadamente simples a fim de apresentar claramente o leque de decisões que poderão ser adequadas para abordar diferentes níveis de risco. Um processo de avaliação abrangente dos riscos de BC/FT realizado a nível nacional poderia utilizar uma matriz mais pormenorizada a fim de cobrir um leque mais abrangente de potenciais ações. Note-se igualmente que outros tipos de matrizes de risco, além dos exemplos supra apresentados, ou uma lista dos riscos podem também funcionar, mas os princípios básicos do conceito de risco, tal como analisados neste documento, deveriam ser aplicados.

60. A definição de prioridade dos riscos de BC e de FT na fase de avaliação ajudará no desafio de atribuir recursos escassos ao financiamento de programas ABC/CFT e outros esforços de política pública e de segurança. No processo de orçamentação, é importante identificar e estabelecer prioridades em relação às questões que requerem atenção. O processo de avaliação ajuda as autoridades a tomar decisões sobre como melhor utilizar os recursos e estabelecer prioridades para as entidades reguladoras e o para o sistema de justiça criminal.

61. Num contexto ABC/CFT, os países deveriam desenvolver as medidas necessárias (por exemplo, os Padrões do GAFI) e afetar os recursos adequados para atenuar os riscos que identificaram. De facto, a abordagem baseada no risco permite aos países desenvolver um conjunto mais flexível de medidas, a fim de distribuir os seus recursos de forma mais eficaz, incluindo a aplicação flexível de medidas preventivas ao setor financeiro e a outros setores. Com base nos riscos identificados, as medidas deveriam incidir sobre a melhor forma de evitar que os produtos do crime e os fundos de apoio ao terrorismo entrem nesses setores. As medidas de atenuação do risco deveriam igualmente incidir sobre a melhor forma de estes intervenientes detetarem e comunicarem esta atividade. Numa perspetiva operacional e de justiça criminal, deveriam ser aplicadas medidas para melhor detetar, impedir de atuar e punir quem estiver envolvido nesta atividade.

5. RESULTADO DAS AVALIAÇÕES DOS RISCOS

62. Os resultados concretos de uma avaliação dos riscos podem assumir diferentes formas. Para as autoridades públicas, que são, em última instância, os principais utilizadores da avaliação, existe frequentemente uma expetativa de elaboração de algum tipo de relatório escrito, embora este não seja exatamente um requisito da Recomendação 1[26]. Se a avaliação for para ser apresentada em forma de relatório, as decisões sobre a sua organização – bem como sobre o nível de pormenor – são mais utilmente tomadas no início do processo de avaliação dos riscos e normalmente relacionam-se diretamente com o objetivo e o âmbito da avaliação. Por exemplo, a avaliação dos riscos de BC/FT, sendo os serviços de aplicação da lei e outros serviços operacionais os utilizadores principais, poderia analisar os riscos consoante as ameaças (intervenientes e atividades) que deram início à avaliação. Para um relatório cujo público principal é composto por reguladores ou pelo setor privado, pode ser particularmente útil proceder a uma discussão dos riscos agrupados consoante a vulnerabilidade (setor, produto, etc.).

63. Independentemente da forma e da apresentação da avaliação dos riscos de BC/FT, esta deveria, em última instância, permitir às autoridades públicas aferir os níveis dos riscos e as prioridades para a sua atenuação. A resposta em termos de política pode, subsequentemente, ser proporcional à natureza e ao nível dos riscos identificados. Aconselha-se, por conseguinte, que a avaliação dos riscos contenha suficientes informações sobre a fonte, a natureza e a extensão de cada risco, que ajudem a indicar medidas adequadas para atenuar o risco. Assim, os resultados de avaliações nacionais dos riscos de BC/FT podem fornecer contributos valiosos para a formulação ou calibração de políticas e de planos de ação nacionais ABC/CFT. Estas decisões de política podem, em última instância, afetar um conjunto de autoridades competentes e a forma como exercem as suas responsabilidades (por exemplo, a forma como são realizadas as investigações financeiras). Os resultados das avaliações dos riscos de BC/FT podem igualmente servir de base para o planeamento da assistência técnica em matéria de ABC/CFT por um vasto leque de doadores e fornecedores desta assistência.

Difusão do resultado das avaliações

64. Uma vez completada a avaliação dos riscos, as autoridades terão de ponderar o nível de difusão dos seus resultados entre os vários intervenientes. Mais especificamente, a Recomendação 1 exige que os países disponham de mecanismos que proporcionem informações pertinentes sobre os resultados das avaliações dos riscos a todas as relevantes autoridades competentes, OAR, instituições financeiras e APNFD.

65. Pode considerar-se que algumas das avaliações dos riscos de BC/FT contêm demasiadas informações sensíveis para serem divulgadas ao público ou que podem chamar demasiada atenção para as lacunas do sistema ABC/CFT de um país. Além disso, algumas das informações partilhadas no decurso da avaliação podem estar sujeitas a requisitos de confidencialidade. Contudo, as informações pertinentes das avaliações devem ser disponibilizadas ao setor privado para o auxiliar a enfrentar os atuais riscos de BC/FT e as novas e emergentes ameaças. Em determinados países, foram criados comités ou grupos de trabalho com representantes do setor privado, devidamente acreditados, para partilhar e discutir informações das avaliações do risco. Em termos mais gerais, poderia ser útil

[26] Espera-se, no entanto, que os países revelem o processo, o mecanismo e as fontes de informação utilizados, bem como o seu entendimento dos riscos identificados e a forma como os estão a enfrentar.

partilhar com o setor privado informações sobre, no mínimo, os principais fatores considerados e as conclusões do processo de avaliação dos riscos. Caso a natureza sensível das informações impeça a difusão alargada da totalidade dos resultados do relatório de avaliação dos riscos, pode ponderar-se a circulação de informações tratadas para divulgação ou de resumos, ou, pelo menos, a difusão de informações sobre a metodologia utilizada, os resultados e as conclusões. Esta abordagem poderia, por exemplo, aplicar-se a informações fornecidas aos avaliadores no contexto de uma avaliação ABC/CFT.

66. Uma avaliação dos riscos de BC/FT poderia ter por objetivo específico a divulgação de informações ao público, a fim de aumentar a compreensão geral das iniciativas governamentais ABC/CFT. Geralmente, um documento público é um resultado típico de uma avaliação nacional dos riscos de BC/FT. É necessário ultrapassar o desafio de algumas das informações contidas na avaliação nacional poderem ter origem em fontes classificadas ou fontes sensíveis em matéria de aplicação da lei. Assim sendo, alguns países elaboram uma versão não classificada para divulgação ao público.

ANEXO I. FATORES DE RISCO DE BC/FT RELACIONADOS COM AMEAÇAS

Como se referiu nas orientações, é importante, para efeitos da avaliação dos riscos de BC/FT, compreender o contexto em que são cometidas as infrações subjacentes e onde são gerados fundos de atividades criminosas de modo a identificar a sua natureza (e se possível a sua dimensão ou volume).

Segue-se uma lista das categorias de crimes que poderá ser útil para construir um cenário ou estimativa das ameaças de BC/FT. A lista não é exaustiva, devendo as categorias individuais ser consideradas como exemplos que podem ser complementados consoante o objetivo e o âmbito da avaliação.

Considerando todas as fases de BC

- Colocação
- Acumulação (Circulação)
- Integração

Considerando todas as fases de FT

- Angariação / recolha de fundos
- Movimentação de fundos
- Utilização de fundos

Fatores de ameaça[27]

- Natureza e dimensão da atividade criminal nacional relevante (isto é, das infrações subjacentes).
- Tipos de infrações subjacentes.
- Montantes de fundos provenientes de atividades criminosas gerados internamente.
- Entradas e saídas físicas transfronteiras de fundos provenientes de atividades criminosas.
- Montantes de fundos provenientes de atividades criminosas gerados no estrangeiro e branqueados em território nacional.
- Fontes, localização e concentração da atividade criminal, incluindo nas áreas clandestinas ilegais da economia.
- Natureza e dimensão da atividade terrorista e de grupos terroristas, relevantes a nível nacional.

[27] Para uma lista de categorias de fundos provenientes de crimes / atividades criminosas, que pode ser útil para a análise dos fatores de ameaça, ver a secção da página seguinte.

- Natureza e dimensão da atividade terrorista e de grupos terroristas em países, regiões ou sub-regiões vizinhos.

Segue-se uma lista de atividades criminosas, organizada por categorias e subcategorias, que poderá também ser útil para construir um cenário ou estimativa de ameaça (em matéria de fundos de origem criminosa). A lista não é exaustiva, devendo as categorias e subcategorias individuais ser consideradas como exemplos.

Categorias de crime subjacente para as categorias e subcategorias de crime de BC [Fonte: FMI]

Participação numa organização criminosa e extorsão

- Organizações sofisticadas (por ex. máfia, *yakuza*)
- Organizações ligadas às drogas
- Gangues de moto
- Gangues de rua
- Outros

Terrorismo e financiamento do terrorismo

- Angariação de fundos provenientes de atividades criminosas
- Angariação de fundos provenientes de atividades "legais" ou aparentemente legais
    - Financiadores voluntários que utilizam angariações "legais" de fundos (por ex. ONL)
    - Utilização enganosa de angariações "legais" de fundos (por ex. ONL, financiadores que ignoram a utilização dos seus fundos para efeitos de FT)
    - Donativos de proventos legais (por ex. salários e lucros)
- Outros

Tráfico de seres humanos e introdução clandestina de migrantes

- Tráfico (involuntário)
    - Para o país
    - Para fora do país
- Introdução clandestina de migrantes (voluntária)
    - Para o país
    - Para fora do país
- Outros

Exploração sexual, incluindo a exploração sexual de crianças

- Geral – sem classificação
- Prostituição ilegal
- Escravatura sexual
- Atividades sexuais com menores

- Venda/distribuição de material pornográfico ilegal
- Venda/distribuição de material pornográfico ilegal envolvendo menores
- Outros

Tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas

- Cocaína
- Marijuana/Canábis
- LSD
- Ecstasy
- Meta-anfetaminas
- Heroína/Morfina/Ópio
- Cogumelos alucinogénios
- Outros

Tráfico de armas

- Armas / armas ligeiras
- Armas de pequeno calibre
- Armamento militar de grande calibre
- Munições
- Armas de destruição em massa
- Outros

Tráfico de bens roubados e de outros bens

- Bens roubados (Nota: apenas quando não abrangidos, por ex. por furto)
- Pedras preciosas
- Metais preciosos
- Materiais radioativos
- Bens culturais
- Outros

Corrupção e suborno

- Corrupção – maior gravidade
    - Avaliações favoráveis da matéria coletável - Impostos sobre bens e serviços/IVA
    - Evitar investigações/acusações
    - Contratos públicos
    - Permissões/autorizações/licenças
    - Outros
- Corrupção – menor gravidade
    - Polícia
    - Polícia de trânsito
    - Funcionários das alfândegas

  - Funcionários responsáveis pela concessão de autorizações e licenças
  - Outros
- Peculato /apropriação indevida (furto)
  - Administração central/federal
  - Administração local/estadual/distrital etc.
- Corrupção no setor privado
- Corrupção de funcionários estrangeiros
- Corrupção ou peculato – organizações internacionais
- Grupos de pressão e financiamento de campanhas políticas
- Outros

Burla

- Contra o Governo – geral
- Contra o Governo – relacionada com o IVA
- Peculato /apropriação indevida (excluindo do governo por funcionários)
- Na concessão de empréstimos (por ex. hipotecária)
- Com instrumentos de pagamento (por ex. cartões de crédito ou cheques)
- Relacionada com seguros
- Relacionada com cuidados de saúde
- Relacionada com subsídios
- Relacionada com vendedores, fornecedores e contratos públicos
- Embustes/burlas
- Faturação falsa
- Em compras pela internet (por ex. *phishing*)
- Em investimentos (por ex. esquemas *Ponzi* e em pirâmide)
- Outras burlas

Contrafação de moeda

- Moeda nacional
- Moeda estrangeira
- Outras

Contrafação e pirataria de produtos

- Produtos de importação ilegal em circuitos paralelos
- Violação de patentes/direitos de autor/marcas registadas
- Vestuário e calçado
- Acessórios: malas/óculos de sol/relógios, etc
- Livros

- Tecnologia da informação
- CD/DVD, etc.
- Cigarros
- Produtos alimentares
- Eletrodomésticos de linha branca e outros
- Produtos farmacêuticos
- Colecionáveis (por ex. vinhos, antiguidades)
- *Software*
- Outros

Crimes contra o ambiente

- Pesca ilegal
- Abate ilegal de árvores
- Descargas ilegais não controladas/poluentes
- Exploração mineira ilegal
- Outra extração ilegal
- Comércio ilegal de espécies ameaçadas (CITES)
- Construção ilegal
- Outros

Homicídio e ofensas corporais graves

- Homicídio – por encomenda/execução por assassinos profissionais
- Homicídio – por motivos de lucro (por ex. para efeitos de seguros)
- Ofensa corporal grave – por encomenda ou para a obtenção de fundos ou bens
- Outros

Rapto, detenção ilegal e tomada de reféns

- Rapto com vista à obtenção de lucros
- Tomada de reféns para a obtenção de resgates
- Outros

Roubo ou furto

- Assalto – estabelecimentos comerciais
- Assalto – habitações/residenciais
- Furto/roubo/furto qualificado
- Furto de veículos motorizados (incluindo *car-jacking*)
- Furto em veículos motorizados
- Pequeno furto em lojas
- Pequeno furto
- Assalto a bancos

- Pequeno roubo/peculato (por funcionários)
- Roubo/assalto com agressão (incluindo assalto à mão armada)
- Roubo informático (por ex. transferência de saldos bancários através de acesso ilegal a contas)
- Outros

Contrabando

- Importações proibidas
- Cigarros
- Álcool
- Contrabando de dinheiro "limpo" (se envolver dinheiro de origem ilícita, constituirá dupla infração)
- Produtos alimentares
- Exportações proibidas
- Combustíveis
- Outros

Extorsão

- Chantagem
- Dinheiro de proteção/extorsão
- Outros

Falsificação

- De ativos financeiros
- De selos
- De outros documentos
- De passaportes
- De cartas de condução/documentos de identificação
- De objetos de arte
- Outros

Pirataria (marítima)

- Roubo através de atos de pirataria
- Extorsão ou resgate através de atos de pirataria
- Outros

Abuso de informação e manipulação do mercado

- Abuso de informação
- Mercados de valores mobiliários – manipulação do mercado
- Infrações das leis anti monopólio/ anti cartel e da concorrência
- Burlas por via telefónica ou eletrónica
- Outros

Evasão fiscal

- IRS
- Retenção na fonte
- IRC
- Relativa a fontes de rendimento ilegais
- Vendas/ Imposto sobre volume de negócios, IVA
- Alfândegas/Direitos aduaneiros, subfaturação – exportações
- Alfândegas/Direitos aduaneiros, subfaturação – importações
- Alfândegas/Direitos aduaneiros – falsa declaração de quantidade e produto
- Evasão de impostos especiais de consumo sobre bebidas espirituosas, tabaco e combustíveis
- Evasão de impostos especiais de consumo e impostos sobre máquinas de jogo
- Evasão de impostos especiais de consumo relacionados com a contrafação e pirataria de produtos
- Outras evasões de direitos aduaneiros e impostos especiais de consumo
- Despesas e comissões de embarque
- Imposto sobre o património e imposto sucessório
- Imposto de selo
- Impostos sobre mais-valias
- Impostos sobre arrendamento de propriedades, etc.
- Setor informal
- Preços de transferências ilegais
- Outros

Jogo ilegal

- Lotaria ilegal
- Apostas ilegais/serviços de apostas
- Casas de jogo ilegal /casinos
- Jogo ilegal pela internet
- Outros

Branqueamento de capitais

- De produtos do crime com origem no estrangeiro

Outros crimes que geram proventos

- Crime informático
- Comercialização ilegal de bens e serviços
    - Álcool e tabaco
    - Produtos farmacêuticos, nomeadamente através da internet
    - Esteróides anabolizantes
    - Drogas consumidas em festas e outras drogas "não-narcóticas"

- Antiguidades

- Exercício ilegal de uma atividade autorizada/regulamentada
  - Atividades usurárias/concessão ilegal de empréstimos
  - Atividade ilegal de transferência de fundos
  - Transações ilegais/proibidas no mercado cambial
  - Outros serviços financeiros ilegais/proibidos
  - Prestação ilegal de serviços (por ex. contabilísticos, jurídicos, etc.)
  - Prestação ilegal de serviços relacionados com a saúde (por ex. abortos, medicina dentária, doação e tráfico de órgãos e tecidos, etc.)

ANEXO II. FATORES DE RISCO DE BC/FT RELACIONADOS COM VULNERABILIDADES

Para a compreensão dos riscos de BC/FT a que um país está exposto, é necessário identificar as vulnerabilidades relevantes. O presente Anexo contém uma longa lista de exemplos de fatores que podem ser considerados nesta fase da avaliação dos riscos de BC/FT para identificar vulnerabilidades relevantes. Foram no geral dispostos de acordo com um quadro analítico conhecido como "PESTEL" (sigla com base nos quatro primeiros carateres (em inglês) das principais categorias: política, económica, social, tecnológica, ambiental e jurídica). Esta lista não é exaustiva nem vinculativa, nem estes fatores se aplicam à avaliação dos riscos de BC/FT em todos os países, devendo ser aplicados no contexto de cada país[28].

Fatores políticos

- Estrutura do sistema político
- Estabilidade do governo em funções
- Nível de empenhamento político para os programas de ABC/CFT
- Nível de empenhamento político para combater a criminalidade
- Inexistência de historial da atividade de financiamento do terrorismo
- Preponderância da criminalidade organizada, especialmente quando envolve a produção ilícita de drogas, tráfico ilícito de drogas, rapto para efeitos de resgate, extorsão, crimes contra a propriedade intelectual
- Comércio ilegal de armas de pequeno calibre
- Preponderância das redes de contrabando
- Presença de indivíduos, grupos ou organizações que apoiam ou promovem o extremismo violento
- Fraca presença do Governo em algumas áreas do país, em particular zonas fronteiriças; fronteiras permeáveis
- Elevados níveis de corrupção
- Adequação do capital humano, financeiro e de outros recursos das autoridades competentes
    - Recursos insuficientes
    - BC/FT não considerado uma prioridade nacional
    - Inexistência de uma avaliação dos riscos de BC/FT realizada pelas autoridades
    - Relutância em reconhecer os riscos de BC/FT
    - Inexistência de formação especializada
    - Inexistência de empenhamento do setor financeiro, incluindo níveis baixos de comunicação e/ou ausência de qualidade das COS

[28] Alguns dos exemplos foram retirados do UNODC (2010).

- Preocupações insuficientes ou falta de incentivos por parte do setor financeiro no que se refere à vulnerabilidade dos riscos de reputação relacionados com o BC
- Obrigações do regime ABC/CFT mal compreendidas ou mal executadas pelas instituições financeiras e pelas APNFD
- Insuficiência dos recursos destinados à regulação das ONL, em virtude do nível de risco identificado
- Insuficiência dos recursos destinados a fazer face a questões sobre a identificação de beneficiários efetivos de fundações, associações e de outras entidades idênticas, tais como fundos fiduciários (*trusts*)

- Eficácia das operações das autoridades competentes
  - Capacidade das autoridades para suprimir a criminalidade em geral e as infrações subjacentes ao BC/FT em particular
  - Fraquezas sistémicas na execução da lei e esforços das autoridades para conter a criminalidade em geral e o BC/FT em particular
  - Capacidade limitada ou inexistente dos serviços de informações e das autoridades de aplicação da lei envolvidos no combate ao BC ou ao FT para utilizar as informações financeiras nas suas investigações
  - Coordenação e partilha de informações insuficientes entre as autoridades de aplicação da lei e os serviços de informações envolvidos no combate ao BC/FT
  - Coordenação insuficiente entre as autoridades nacionais envolvidas no combate ao BC/FT
  - Diferenças significativas de procedimento entre as autoridades competentes responsáveis pelo combate ao BC/FT
  - Incapacidade das UIF para processar as comunicações recebidas
  - Incapacidade das autoridades de aplicação da lei para suprimir o BC ou o FT, o que poderá resultar na falta de deteção ou de investigação adequada do BC ou do FT
  - Falta de cooperação entre entidades, bloqueando procedimentos e operações ABC/CFT
  - Incapacidade de procuradores, de magistrados judiciais e do sistema prisional para lidar com crimes relacionados com o BC ou o FT, incluindo fragilidades da lei e outras, não sendo os infratores alvo de adequada acusação, condenação ou punição, nem de privação dos seus bens ou fundos
  - Fragilidades na capacidade das autoridades para recolher e partilhar informações devido a falta de aptidão ou de autorização legal

- Incapacidade de obtenção de condenações por BC/FT e crimes relacionados
- Ineficácia ou inoperacionalidade da UIF; inaptidão ou incapacidade para avaliar as COS
- Falta de empenhamento ou relutância em se empenhar regional ou internacionalmente em questões relacionadas com o ABC/CFT, incluindo em pedidos de assistência
- Controlos fronteiriços ineficazes
- Falta de acesso dos funcionários de imigração e das fronteiras ao sistema de comunicação policial global da INTERPOL I- 24/7
- Fraco controlo dos "correios de dinheiro" nas fronteiras
- Fraca fiscalização do ABC/CFT
- Falta de avaliações regulares, por parte do Governo, dos riscos de financiamento do terrorismo no setor das ONL

Fatores económicos

- Tipo de sistema económico
- Nível de regulamentação na economia
- Rendimento médio da população
- Taxas cambiais
- Custo dos serviços
- Dimensão do setor dos serviços financeiros
- Economia de grande dimensão, complexa, ou ambas (tornando talvez mais fácil que as operações de BC/FT passem despercebidas)
- Opacidade geral do sistema financeiro
- Composição do setor dos serviços financeiros[29]
    - Produtos, serviços e transações
        - Informação elementar sobre os setores ou produtos
        - Existência de quem facilite transações rápidas ou anónimas
        - Transações em numerário e transferência de fundos transfronteiras
        - Canais de distribuição
        - Existência de relações de correspondência bancária de risco elevado
        - Existência de medidas que facilitam a otimização fiscal por não residentes (paraísos fiscais)

[29] Ver também a lista de instituições e serviços financeiros mais adiante neste Anexo.

- Clientes
  - Tipos e escalões de clientes (ou seja, entidades, pessoas, etc.)
  - Natureza do relacionamento comercial
  - Existência de clientes de risco mais elevado
  - Adesão às disposições regulamentares aplicáveis aos clientes
  - Adesão a quaisquer restrições sobre as transações de clientes
- Geográficos
  - Base de negócio e de clientes em áreas geográficas específicas
  - Não residentes
  - Clientes de áreas geográficas que constituem motivo de preocupação
  - Adesão a quaisquer requisitos em outros países
  - Movimentações de fundos a nível transnacional ou transfronteiras

- Propriedade/controlo de instituições financeiras e requisitos relativos à identificação dos beneficiários efetivos não-residentes
- Disposições sobre governo das sociedades nas instituições financeiras e no conjunto da economia
- Natureza e papel das pessoas coletivas e das entidades sem personalidade jurídica na economia
- Natureza, existência e dimensão dos setores para as pessoas coletivas e para as entidades sem personalidade jurídica
- Natureza dos sistemas de pagamentos e preponderância de operações em numerário
- Economia baseada em numerário com um setor informal considerável; elevada percentagem de numerário fora do sistema bancário legítimo, em especial no que se refere a países comparáveis
- Aplicação rigorosa do sigilo das instituições financeiras ou outro – incluindo o sigilo profissional
- Âmbito geográfico das operações e dos clientes do setor financeiro
- Laços económicos com jurisdições onde existe um elevado risco de ocorrência de terrorismo, instabilidade política, ou ambos
- Presença de ONL ativas em zonas de conflito no estrangeiro ou em países ou regiões conhecidos por terem uma concentração de atividade terrorista
- Presença de ONL que captam fundos para destinatários num país terceiro, que sejam parte de uma estrutura organizativa envolvida em atividades violentas ou paramilitares

- Relações opacas entre donatários e ONL que concedem fundos ou recursos aos donatários (por ex. donatários que não têm de informar as ONL sobre a forma como são utilizados os fundos); inexistência de acordo escrito de concessão de fundos; ONL que não analisam devidamente o donatário ou que fazem uma análise aleatória e inconsistente; ONL que podem conceder elevados montantes para projetos não especificados, selecionados pelo donatário.
- Eficiência das instituições financeiras e das APNFD na execução das obrigações ou das medidas de controlo em matéria de ABC/CFT
    - Diligência devida em relação à clientela
    - Diligência devida em permanência, incluindo o acompanhamento das transações
    - Medidas de comunicação realizadas regularmente
    - Controlos internos
    - Conservação de documentos

Fatores sociais

- Fatores demográficos da sociedade
- Dimensão da inclusão social
- Migrações populacionais significativas
- Diversidade étnica da população
- Fatores culturais e natureza da sociedade civil
- Zonas de conflito social, étnico ou político
- Laços religiosos ou culturais de imigrantes ou emigrantes com jurisdições onde existe um elevado risco de atos de terrorismo, instabilidade política ou ambos
- Nível reduzido de consulta/cooperação entre o governo e o setor financeiro
- Subsidiárias de bancos contornam as proibições internacionais de escrutínio das transações para terroristas, traficantes de droga, jurisdições desonestas e outros infratores
- Empregados bancários não obrigados a partilhar regularmente informações entre subsidiárias para reforçar a coordenação
- Obrigações do regime ABC/CFT que não são bem compreendidas ou executadas pelas instituições financeiras e pelas APNFD

Fatores tecnológicos

- Utilização dos transportes
- Novos métodos de comunicação
- Utilização da tecnologia nas transferências monetárias
- Introdução e utilização de novos métodos de pagamento

Fatores ambientais e geográficos[30]

- Fatores ambientais globais, como a disponibilidade da água, aquecimento global, etc.
- Utilização e reutilização de recursos
- Impacto do ambiente local na criminalidade, como a habitação, a segurança, etc.
- Impacto da legislação em matéria ambiental

Fatores legislativos

- Sistema de justiça criminal e quadro jurídico
- Facilidade de aprovação de nova legislação
- Processo de revisão de legislação em vigor
- Impacto das normas internacionais na legislação nacional
- Pontos fortes e fracos da legislação de combate à criminalidade grave e organizada
- Pontos fortes e fracos da legislação de ABC/CFT em vigor
    - Controlos preventivos de ABC/CFT, incluindo acompanhamento e supervisão específicos do ABC/CFT, que no seu conjunto não impeçam o BC ou o FT nem resultem na sua deteção, caso ocorram
    - Controlos transfronteiras ABC/CFT e cooperação internacional
    - Jurisdição que não é membro da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e dos seus Protocolos e/ou da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
    - Adesão aos padrões ou convenções internacionais aplicáveis ao setor ou produto específico
    - BC/FT não criminalizados ou inadequadamente criminalizados
    - Cobertura incompleta de infrações subjacentes ao BC
    - BC/FT não criminalizados como crimes autónomos
    - FT não considerado infração subjacente ao BC
    - FT não criminalizado, exceto quando relacionado com um ato de terrorismo específico
    - FT apenas criminalizado relativamente a infrações que tenham por base um tratado

[30] Algumas das principais categorias apresentadas neste exemplo podem não ser relevantes em todas as avaliações de BC/FT.

- Medidas inexistentes ou inadequadas para congelar sem demora os fundos e bens de terroristas
- Congelamento dos fundos de terroristas não extensivo a outros bens de terroristas
- Ausência de legislação recusando a qualidade de porto seguro a quem apoie ou cometa atos terroristas (leis sobre as modalidades de cooperação entre países, extradição, auxílio judiciário mútuo, transferência de fundos de origem criminosa, etc.)
- Falta de revisão pelo Governo das suas próprias políticas, legislação e outros instrumentos relacionados com o risco de financiamento do terrorismo no setor das ONL e ausência de medidas para fazer face a insuficiências
- Regulamentação de donativos beneficentes que não cobre donativos provindos do estrangeiro
- Inexistência de sistemas de alerta rápido de CFT com outras jurisdições
- Setor financeiro não proibido de estabelecer relações de negócio com bancos ou empresas de fachada
- Adequação dos controlos ABC
  - Diligência devida em relação à clientela
  - Diligência devida em permanência, incluindo o acompanhamento das transações
  - Medidas de comunicação realizadas regularmente
  - Controlos internos
  - Conservação de documentos
  - Falta de regulamentação sobre beneficiários efetivos
- Falta de orientações para as autoridades relevantes sobre beneficiários efetivos
- Orientações inexistentes ou limitadas para uma abordagem baseada no risco de ABC/CFT por parte das autoridades de regulamentação, fiscalização e supervisão
- Regulamentação limitada dos sistemas de transferência de moeda ou de valores
- Entidades não registadas e desconhecimento da dimensão de setor
- Inexistência de um sistema de registo ou de autorização dos prestadores de serviços; dificuldades em aplicar a lei e, dessa forma, formalizar os fluxos de fundos
- Quaisquer controlos não relacionados com ABC/CFT, aplicáveis a entidades que podem ser vítimas de BC ou de FT, incluindo supervisão ou acompanhamento gerais

- Quaisquer controlos transfronteiras não relacionados com ABC/CFT, incluindo a segurança nas fonteiras em geral
- Dimensão e eficiência das auditorias de conformidade
- Carácter executório dos regulamentos ou orientações
- Existência de um regulador ou autoridade de supervisão
- Ligações com outros intermediários financeiros
- Restrições jurídicas ou outras relativamente a produtos, serviços ou transações
- Aplicabilidade da legislação ou requisitos impostos noutros países

O quadro que se segue apresenta uma lista geral de entidades/setores que podem ser úteis na elaboração de uma lista de vulnerabilidades de BC/FT, que podem ser exploradas em entidades reguladas. Em particular, pode valer a pena utilizar esta lista para considerar as vulnerabilidades no contexto dos tipos de produtos e serviços oferecidos por cada tipo de instituição ou empresa e a adequação dos respetivos controlos ABC/CFT. A lista não é exaustiva e os setores/entidades individuais aqui incluídos devem ser considerados a título de exemplo.

Quadro 1. **Categorias de instituições e empresas por setor**

Setor	Categorias de instituições e empresas
Bancos e instituições de crédito	*Todos os bancos ou bancos comerciais (incluindo: bancos estrangeiros, bancos estatais, bancos comerciais, bancos com fins especiais)*
	Todos os bancos em centros financeiros exteriores (offshore) (que oferecem serviços exclusivamente a não residentes)
	Sociedades de crédito imobiliário, cooperativas e cooperativas de crédito
	Banco central SEM base de depósitos de retalho
	Banco central COM base de depósitos de retalho
	Empresas financeiras
	Instituições de poupança (incluindo serviços de poupança dos correios)
	Tomadores de depósitos de âmbito microfinanceiro
	Bancos comerciais
	Bancos de fachada
Setor dos valores mobiliários	*Consultores*
	Gestores de fundos e bens (incluindo fundos de investimento)
	Futuros (incluindo matérias-primas) e sociedades corretoras e sociedades financeiras de corretagem que negoceiam em derivados
	Mercados/Sistemas de negociação, repositórios de transações e agências de câmbio
	Sociedades de títulos (sociedades corretoras, sociedades financeiras de corretagem e outras empresas)
	Entidades gestoras de planos de reforma e de fundo de pensões
	Outros

Setor	Categorias de instituições e empresas
Indústria Seguradora	*Agentes e corretores de seguros do ramo Vida*
	Agentes e corretores de seguros do ramo Não Vida
	Seguradoras do ramo Não Vida
	Seguradoras com sede em centros financeiros exteriores (offshore)
	Entidades gestoras de planos de reforma e de fundo de pensões
	Outros seguros
Prestadores de serviços financeiros	*Emitentes de cartões/pagamentos eletrónicos (crédito, débito, moeda eletrónica/ numerário, etc.)*
	Entidades de emissão e desconto de cheques
	Cambistas (incluindo agências de câmbio e casas de câmbio)
	Instituições de remessa e agentes de transferência de fundos (incluindo quaisquer serviços postais que prestem este serviço)
	Prestação de serviços de pagamento de faturas
	Todos os (restantes) prestadores de serviços financeiros
Outras instituições financeiras	*Sociedades financeiras de aquisições a crédito*
	Instituições hipotecárias
	Outros mutuantes
	Outras instituições financeiras especializadas (por ex.: instituições financeiras de desenvolvimento)
	Casas de penhores (caso "concedam crédito")
	Prestadores de serviços de cofres
	Instituições financeiras especializadas
	Empresas de tratamento de numerário
APNFD	*Contabilistas*
	Auditores
	Casinos
	Comerciantes em metais e pedras preciosos
	Advogados (incluindo solicitadores e outros profissionais na área jurídica)
	Notários
	Agentes imobiliários (incluindo especialistas autorizados em transmissão de propriedade)
	Fundos fiduciários e prestadores de serviços a empresas (incluindo: agentes de criação de empresas)
	Todas as (restantes) APNFD

Setor	Categorias de instituições e empresas
Outras entidades	*Consultores, incluindo consultores fiscais e financeiros*
	Corretores de apostas, apostas, jogos de azar e lotarias
	Comércio de veículos automóveis
	Fretadores, vendedores e revendedores de embarcações
	Fretadores, vendedores e revendedores de aeronaves
	Negociantes de obras de arte e antiguidades
	Leiloeiras
	Outros negociantes e comerciantes de bens de elevado valor
	Casas de penhores
	Agentes de viagem
	Lojas de conveniência, de venda de bebidas alcoólicas e mercearias
	Lavandarias, lavagem de automóveis, parques de estacionamento
	Outros negócios com utilização intensiva de numerário
	Empresas de construção
	Despachantes de alfândega e corretores
	Serviços de correio e mensageiros
	Hotéis
	Restaurantes e bares
	Empresas de exploração mineira, abate de árvores e outras empresas do setor extrativo
	Outros
Pessoas coletivas	*Pessoas Coletivas*
	*Sociedades emitentes**
	*Sociedades abertas**
	*Sociedades que emitiram ações ao portador**
	*Sociedades detidas ou controladas por não residentes**
	*Sociedades anónimas ou outras sociedades comerciais offshore (estrangeiras)**
	*Outros tipos de sociedades**
	Fundações
	"Anstalten" (estabelecimentos)
	Sociedades civis
	Associações
	Organismos semelhantes que podem estabelecer um relacionamento permanente de cliente com uma instituição financeira ou deter bens próprios
	*Todas as pessoas coletivas (além das sociedades) que são detidas ou controladas por não residentes, incluindo sucursais ou escritórios de representação de pessoas coletivas estrangeiras autorizadas a operar na jurisdição em causa**

Setor	Categorias de instituições e empresas
Entidades sem personalidade jurídica	*Fundos fiduciários expressos (ou seja, com um contrato fiduciário por escrito)*
	"Fiducie"
	"Treuhand"
	Fideicomisso
	Outras entidades sem personalidade jurídica semelhantes
	*Fundos fiduciários internacionais**
	*Todas as entidades sem personalidade jurídica estabelecidas ou controladas por não residentes**
Instituições sem fins lucrativos	*Instituições sem fins lucrativos – registadas ou autorizadas*
	Instituições sem fins lucrativos – não registadas ou autorizadas
	*Todas as instituições sem fins lucrativos estabelecidas ou controladas por não residentes**

Nota ao Quadro
* Estas rubricas apenas são consideradas "por memória", na medida em que são incluídas noutras categorias.

ANEXO III. EXEMPLOS DE AVALIAÇÕES NACIONAIS

O presente anexo mostra os esforços de países para avaliar os riscos de BC/FT a nível nacional (incidindo quer nas ameaças, quer nas vulnerabilidades ou em ambas), que são aqui apresentadas apenas a título de exemplo. Na data de publicação destas orientações, os esforços individuais não tinham sido avaliados em termos do cumprimento da Recomendação 1; assim, a sua apresentação não deve ser considerada como aprovação pelo GAFI.

Austrália

Orientações do GAFI relativas à avaliação dos riscos – grupo de projecto

Avaliação nacional de ameaças de branqueamento de capitais da Austrália, 2011 (*Australian National Threat Assessment on Money Laundering 2011* - NTA)

A Austrália adotou uma abordagem "descendente" em 2011, com a produção da primeira Avaliação Nacional de Ameaças (ANA) do país. Esta Avaliação era um elemento essencial do quadro estratégico do Governo Australiano contra a criminalidade organizada, adotado em 2009. A ANA envolveu apenas departamentos governamentais. A AUSTRAC - UIF nacional e regulador ABC/CFT (ou seja, supervisor) - liderou o projeto com os dados principais recebidos de cinco departamentos governamentais nacionais (assuntos políticos, finanças, aplicação da lei e serviço de fronteiras) e de um serviço de informações estadual de aplicação da lei. Foi recebida informação acessória de alguns departamentos nacionais e estaduais sobre questões específicas, como solicitado.

Foi estabelecido um sistema duplo a fim de coordenar a informação recebida e fornecer orientações aos serviços. Foi criado um comité diretor de altos funcionários responsável por transmitir orientações e diretrizes para a avaliação e resolver quaisquer questões. O nível abaixo envolveu um grupo de trabalho de analistas de informação, responsáveis pela aplicação da lei e consultores de política com as funções de coligir e analisar as informações, trabalhando em colaboração com a UIF na redação da avaliação. Após a sua aprovação pelo comité diretor e pelo diretor da UIF, a avaliação foi submetida aos diretores dos departamentos operacionais do governo federal (incluindo os de aplicação da lei, a UIF, o serviço de fronteiras e entidades reguladoras).

A ANA colige informações dos serviços governamentais chave mais importantes, de modo a proporcionar um quadro consolidado da situação australiana em termos de branqueamento de capitais. Está centrada na situação australiana e naquilo que os serviços e os especialistas australianos consideram ser as ameaças atualmente existentes e as emergentes. É prestada especial atenção ao branqueamento de capitais associado ao risco acrescido da atividade criminosa organizada. Avalia também os países de elevado risco que influenciam a situação australiana. Sempre que necessário, recorre ao apoio da experiência internacional para ampliar algum aspeto da situação australiana, ou para colmatar lacunas no quadro australiano.

As fontes de informação têm como principal origem serviços de informações. Informações correntes dos serviços de informações, casos operacionais e opiniões de especialistas contribuem para a discussão sobre as atividades de anti branqueamento de capitais em curso e projetadas. Dados estatísticos limitados, em particular sobre o montante ligado à atividade do branqueamento de capitais, significam que a ANA é, em grande parte, uma avaliação de ameaças qualitativa.

Matriz de ameaças

A ANA alterou as "características" adotadas na Avaliação das Ameaças de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo a nível mundial do GAFI (Avaliação de Ameaças do GAFI) (*FATF Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment - GTA*)[31], utilizando terminologia sobre canais, setores e indivíduos vulneráveis (utilização abusiva de informações sensíveis e pessoas politicamente expostas) que seria facilmente compreendida pelo público australiano. A avaliação de cada área tomou em consideração:

- Medidas do governo (leis e regulamentos, aplicação da lei e atividade reguladora e, quando relevante, trabalhos de serviços de informações especializados)
- Quadro atual dos serviços de informações
- Fatores determinantes e promotores (adotados da Avaliação de Ameaças do GAFI)
- Lacunas nos serviços de informações, na informação e nas medidas
- Avaliação das ameaças com uma previsão a três anos, quando possível

A fim de ultrapassar as limitações enfrentadas ao tentar aplicar a análise de ameaças convencional (intenção x capacidade = ameaça) ao branqueamento de capitais, uma matriz de ameaças (ver Quadro 2 adiante) foi adaptada à situação na Austrália, com o objetivo de classificar os níveis relativos de ameaça. Foram avaliadas as ameaças e vulnerabilidades em termos de:

- **Acessibilidade** ou disponibilidade dos serviços que podem ser utilizados abusivamente para efeitos de BC – escala de fácil, a moderada e difícil (quando mais fácil for o acesso, maior será a ameaça)
- **Facilidade de utilização** – mesma escala que a anterior
- **Dissuasão** – escala de significativa, a limitada e mais fraca (significativa = medidas razoavelmente eficazes na redução da ameaça de BC)
- **Deteção** – escala de provável (deteção de BC) a limitada e difícil (é pouco provável que a deteção se deva a serviços de informações opacos, complexos ou com lacunas)
- **Intenção criminosa** de branqueamento (uma função das categorias e avaliações acima referidas dos comportamentos e tendências da criminalidade organizada existente e emergente)

Foram desenvolvidas ponderações das escalas acima referidas para a obtenção de pontuações aproximadas dos níveis de ameaça, desde indeterminadas ou baixas, até médias e elevadas. A pontuação não foi adotada num sentido rigoroso, mas sim como ponto de partida para estimular uma discussão especializada entre os agentes envolvidos. As pontuações de ameaça foram também utilizadas em conjugação com a análise de cada área, a fim de testar os critérios dos serviços de informações e, vice-versa, testar a validade do próprio sistema de pontuação.

[31] GAFI (2010).

Quadro 2. **Matriz de ameaças australianas**

Fatores de ameaça	Ameaça baixa	Ameaça média	Ameaça elevada
ACESSIBILIDADE **por ex. acessibilidade e custo relativo**	**Difícil** De difícil acesso e/ou possivelmente mais dispendiosa do que outras opções.	**Moderada** De acesso razoável e/ou uma opção financeiramente viável.	**Fácil** Largamente acessível e disponível através de várias formas e/ou com custo relativamente baixo.
FACILIDADE DE UTILIZAÇÃO **por ex. são necessários conhecimentos e ou apoio e competência técnica**	**Difícil** Requer mais planeamento, conhecimentos e/ou competência técnica do que outras opções.	**Moderada** Requer níveis moderados de planeamento, conhecimento e/ou competência técnica.	**Fraca** Abuso relativamente fácil; requer pouco planeamento, conhecimento e/ou competência técnica, em comparação com outras opções.
DISSUASÃO **por ex. existência de ABC e/ou outras barreiras à utilização abusiva**	**Significativa** Existem medidas de dissuasão e controlos, que são razoavelmente eficazes na dissuasão do branqueamento de capitais.	**Limitada** As medidas de dissuasão e controlos têm algum efeito na dissuasão do abuso criminal do serviço.	**Mais fraca** As medidas e controlos adotados são limitados ou inexistentes, ou não funcionam como pretendido.
DETEÇÃO **por ex. capacidade de identificação do branqueamento de capitais e a sua comunicação às autoridades**	**Provável** São visíveis e provavelmente detetáveis vários métodos de branqueamento de capitais.	**Limitada** Podem ser visíveis alguns métodos de branqueamento de capitais, mas uma comunicação limitada, elevados volumes de fluxos de fundos e/ou técnicas eficazes de evasão podem limitar a sua deteção.	**Difícil** A deteção é difícil e existem poucos indicadores financeiros ou outros de atividade suspeita.
INTENÇÃO **por ex. é percetível a atratividade do branqueamento de capitais.**	**Baixa** É considerada relativamente pouco atrativa e/ou insegura.	**Moderada** É considerada moderadamente atrativa e/ou relativamente segura.	**Elevada** É considerada atrativa e/ou segura.

Países com risco elevado[32]

A fim de melhorar a capacidade das autoridades australianas para avaliar e ponderar as ameaças/riscos de BC colocados à Austrália por países estrangeiros, a ANA desenvolveu uma matriz de países com risco elevado. É na sua essência uma lista de verificação dos principais indicadores e atributos que influenciam o perfil de risco de um país, como uma fonte, um destino ou um comportamento para os fundos branqueados. Uma cópia do quadro da matriz, corrigida com a

[32] Embora a ANA seja uma avaliação das ameaças, foi utilizado o termo "países com risco elevado", uma vez que é comummente referido nos círculos oficiais.

remoção de países, é apresentada em anexo a este documento. Inclui um conjunto de indicadores mais alargado (ver lista abaixo) do que a matriz de ameaças *supra*. Muitos dos indicadores de risco são retirados das orientações do GAFI. Não foram utilizadas ponderações numéricas ou pontuações na matriz, mas, se necessário, é possível estabelecer essa correspondência.

Para efeitos de maior clareza, a ANA dividiu os países com risco elevado em dois tipos gerais de crime: criminalidade organizada/ criminalidade transnacional e evasão fiscal em centros financeiros exteriores. Embora a fronteira entre estas duas categorias não seja nítida e alguns países possam aparecer nos dois grupos, esta abordagem contribuiu para fazer a triagem de uma longa lista de países. Proporcionou também uma maior incidência sobre a natureza dos fluxos de fundos ilícitos envolvendo diferentes países, do que se tivessem sido todos considerados em conjunto sob a designação "risco elevado".

Indicadores de países com risco elevado

- Regulamentação variável, como, por exemplo, disposições laxistas em matéria de ABC/CFT, fraca regulamentação do registo comercial, dos mercados financeiros e dos câmbios
- Regimes fiscais preferenciais identificados pela OCDE
- Disposições rigorosas de sigilo nos setores bancário e financeiro
- Volume elevado de remessas internacionais não bancárias
- Centros financeiros regionais ou mundiais
- Zonas francas ou económicas especiais
- Países de origem ilícita de matérias-primas e de serviços
- Países de trânsito de matérias-primas e serviços ilícitos
- Impostos baixos sobre rendimentos provenientes do exterior
- Capacidade de criar facilmente entidades jurídicas complexas a fim de ocultar beneficiários efetivos de bens
- Países em relação aos quais há a perceção de um elevado nível de corrupção
- Países envolvidos em conflitos internos ou externos de elevado nível
- Padrões de evasão de controlos cambiais por parte de negócios legítimos
- Perda (*forfeiture*) de bens e poderes de apreensão limitados
- Fraca capacidade de aplicação da lei e de controlo das fronteiras
- Economias paralelas ou do mercado negro de grande dimensão
- Economias de uso intensivo de numerário
- Países que não têm tratados de extradição com a Austrália
- Jurisdições que são local de residência de membros de uma rede criminosa ou onde esses membros têm fortes laços familiares ou culturais, ou ambos
- Jurisdições onde as entidades criminosas podem obter dupla nacionalidade

Abordagem e lições aprendidas

Uma vez que se tratava da primeira ANA na Austrália, a intenção era envolver um núcleo de serviços governamentais chave a fim de estabelecer os fundamentos para posteriores avaliações nacionais. Um maior envolvimento do setor privado e de outros organismos governamentais ao nível federal e de estado/território deve ser considerado em futuras avaliações.

Um ensinamento essencial a colher da primeira ANA é que qualquer decisão no sentido de envolver mais parceiros ou intervenientes deverá ser feita com base no valor dos dados, informações e competência técnica que possam carrear para a avaliação. Competência técnica relevante e um compromisso firme de atribuição de recursos (humanos e de tempo) são essenciais para a conclusão com êxito de um exercício desta dimensão. Os "custos ocultos" de tempo e de recursos humanos na consulta e coordenação de muitos intervenientes não devem ser subestimados.

A ANA analisa apenas o branqueamento de capitais e exclui ameaças de financiamento do terrorismo. Considerou-se que as diferenças entre BC e FT, o caráter limitado dos casos no contexto australiano e as dificuldades de gestão de informação altamente sensível criariam provavelmente problemas acrescidos para uma avaliação complexa que foi a primeira do género na Austrália e em larga medida exploratória. Da mesma forma que com a decisão de limitar o número de departamentos envolvidos, a ANA foi encarada como criando condições para uma avaliação futura do FT.

A ANA incluía originalmente, em linha com o quadro de avaliação de ameaças do GAFI, uma análise de prejuízos para cada área sob investigação. Os prejuízos foram posteriormente omitidos a fim de evitar qualquer confusão concetual sobre se a ANA era uma avaliação das próprias ameaças (excluindo prejuízos ou consequências) ou uma avaliação do risco (incluindo prejuízos ou consequências). A razão mais importante para a omissão deveu-se à falta de provas disponíveis da existência de prejuízos causados pelo BC na Austrália, para lá da sustentação da continuidade e expansão da atividade criminosa. A experiência estrangeira de prejuízos causados pelo BC foi amplamente considerada como não diretamente relevante ou suscetível de prova no contexto australiano.

Países Baixos

Em 2005, foi concluído um estudo intitulado: "Os Montantes e Efeitos do Branqueamento de Capitais" (*The Amounts and Effects of Money Laundering*)[33], com o objetivo de obter melhores informações sobre os montantes, fluxos e efeitos do branqueamento de capitais. O estudo baseou-se num método quantitativo para calcular os montantes, fluxos e efeitos do branqueamento de capitais. Além disso, foi feita investigação (há extensa literatura) sobre definições, tipologias e efeitos no crescimento. Foi também feito um esforço no sentido de identificar formas de branqueamento de capitais tipicamente existentes nos Países Baixos. As conclusões basearam-se principalmente em considerações qualitativas, por vezes apoiadas em dados quantitativos. Os resultados do estudo foram utilizados como dados para a formulação de políticas.

Em 2011, foi realizada uma Avaliação Nacional de Ameaças (ANA) nos Países Baixos. O Ministério das Finanças liderou o projeto e estabeleceu um plano que foi submetido ao Financial Expertise Centre[34] e

[33] Unger *et al.* (2006)

[34] O Financial Expertise Centre (FEC) é uma associação entre as autoridades que têm funções de supervisão, controlo, acusação ou investigação no setor financeiro e foi fundado para reforçar a integridade do setor. As autoridades envolvidas no FEC são: o banco central holandês, a autoridade dos mercados financeiros, o Ministério Público, as autoridades fiscais, os serviços de informações, a Polícia Nacional, o Ministério da Justiça e o Ministério das Finanças.

aprovado. O exercício teve início com entrevistas a todos os intervenientes relevantes, incluindo por exemplo: o setor financeiro, autoridades de supervisão, institutos de investigação e autoridades de aplicação da lei. Com base nos resultados destas entrevistas, a equipa de projeto identificou vários tópicos principais/questões e organizou diversos seminários para discutir questões selecionadas. Participaram nestes seminários os decisores de políticas, autoridades de supervisão, procuradores, autoridades policiais e fiscais. Como resultado desta série de seminários foram identificados três tópicos principais, que foram sujeitos a um estudo mais aprofundado. A equipa de projeto analisou e descreveu casos e tendências/desenvolvimentos sobre estas questões e apresentou recomendações para novos trabalhos sobre os mesmos. Por último, o relatório foi apresentado ao Ministério das Finanças e ao Ministério da Justiça com o objetivo de transformar os resultados da ANA em medidas de política nacional. As informações relevantes que resultaram deste processo foram publicadas ou disponibilizadas a organismos relevantes não públicos, mas a própria ANA foi mantida como documento classificado.

Em 2012, a Agência de Polícia Nacional (KLPD) elaborou um Panorama das Ameaças Nacionais que incidiu sobre o branqueamento de capitais. O método utilizado pelo KLPD foi o seguinte: mais uma vez, a investigação foi iniciada por uma série de entrevistas com os intervenientes. Estas entrevistas serviram de base para uma investigação mais aprofundada dos registos criminais e dos sistemas de dados. Daí resultou uma descrição de vários métodos de branqueamento de capitais, caracterização das pessoas envolvidas e consequências para a sociedade holandesa. Por último, o Panorama das Ameaças Nacionais centra-se nalguns desenvolvimentos gerais no que se refere ao branqueamento de capitais no futuro.

Suíça: Exemplo de avaliação dos riscos utilizado como base para a aplicação isenções de baixo risco

A Suíça desenvolveu um processo de avaliação dos riscos como base para a aplicação de isenções de baixo risco. Foi criado um grupo de trabalho entre setembro de 2009 e janeiro de 2010, constituído por especialistas dos setores bancário, não bancário e de seguros, por auditores, autoridades de aplicação da lei e pelo regulador financeiro. O grupo de trabalho identificou produtos de baixo risco aos quais se poderão aplicar as isenções. Estes trabalhos tiveram como resultado a adoção de regulamentação que estabelece um processo contínuo de avaliação dos riscos.

Com base nessa regulamentação, um comité de especialistas, criado pela autoridade de supervisão financeira suíça (FINMA), pode autorizar isenções das medidas de diligência em relação à clientela, a pedido de OAR ou de intermediários financeiros, em caso de comprovado baixo risco de branqueamento de capitais. A fim de obter uma decisão da FINMA autorizando um intermediário financeiro a beneficiar de uma isenção, o requerente deve fornecer à FINMA todos os elementos necessários para esse efeito. A FINMA verifica então se são cumpridas as condições regulamentares para a isenção e, em particular, se o risco baixo é apresentado numa base casuística. A fim de tomar a decisão, a FINMA analisa cada pedido em separado e pormenorizadamente. São considerados diferentes critérios. A FINMA avalia se o GAFI já considerou a atividade sob a perspetiva do risco. Verifica se outros casos idênticos foram já sujeitos a medidas criminais ou outras medidas de aplicação da lei. Por último, a FINMA decide se o risco é baixo na situação em apreço, mas também se este continuará baixo caso as circunstâncias se alterem ligeiramente. São devidamente considerados os produtos, serviços e transações, bem como o risco de cliente e o contexto jurídico, e ainda todas as restantes características relevantes da atividade, a fim de decidir se o risco é baixo. A FINMA tem obrigação legal de publicitar as suas práticas.

Estados Unidos

Os Estados Unidos iniciaram em 2005 a primeira avaliação da ameaça de branqueamento de capitais a nível multi-departamental. Os dados quantitativos incluíam informações sobre procedimentos criminais das autoridades federais de aplicação da lei e a comunicação de transações suspeitas através da unidade de informação financeira. Os dados qualitativos eram provenientes de casos de estudo de regulação e aplicação da lei, com comunicações do setor privado.

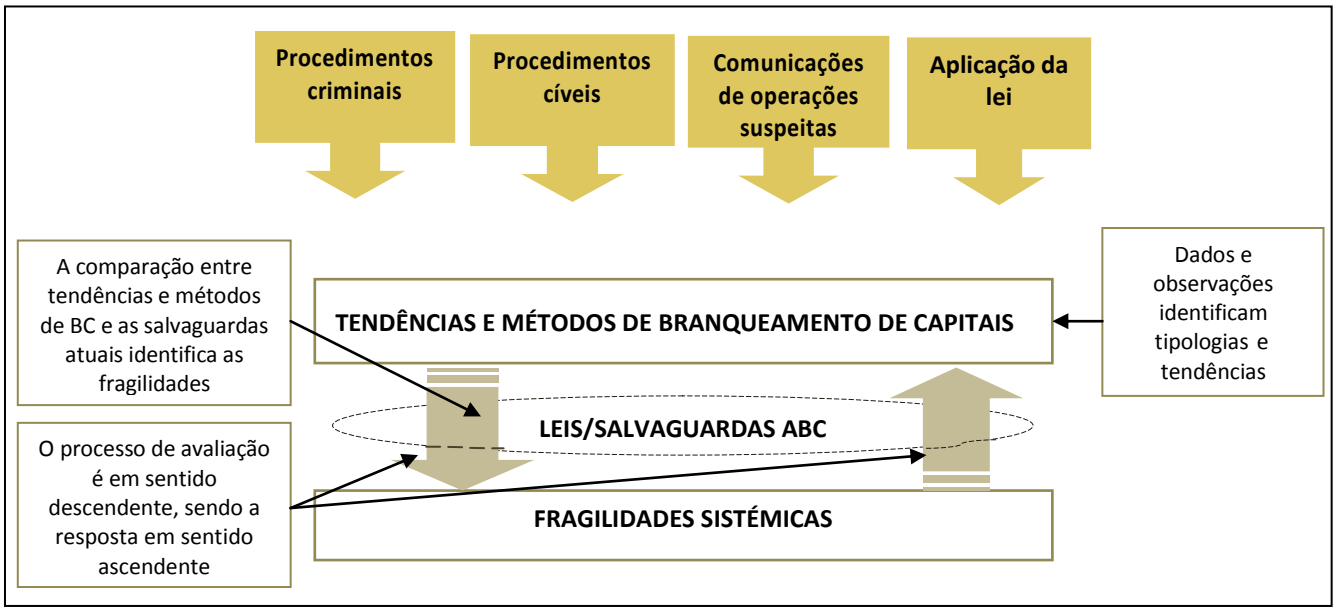
A avaliação de ameaças de branqueamento de capitais dos EUA de 2005[35] estava dividida nas seguintes secções: bancária, serviços monetários (ou seja, transferências de fundos, pagamentos de cheques, cambistas, vales postais e cartões pré-pagos); sistemas de pagamentos *online*; sistemas informais de transferência de valores; contrabando maciço de numerário; branqueamento de capitais de base comercial; sociedades de seguros; empresas de fachada e fundos fiduciários; e casinos.

A equipa de projeto assumiu presunções e fez observações acerca dos setores vulneráveis a partir das informações disponíveis, considerou se tinham sido adotadas medidas adequadas de salvaguarda para colmatar as vulnerabilidades identificadas e tomou uma decisão subjetiva quanto à ameaça residual.

Tratou-se de um processo a nível multi-departamental, incluindo serviços e organismos dos Departamentos americanos de Segurança Interna, Justiça e Tesouro, que contou também com a participação do Conselho de Governadores da Reserva Federal e do Serviço de Inspeções Postais dos Estados Unidos.

As informações disponíveis foram sintetizadas numa análise qualitativa, incluindo, tanto quanto possível, a eficácia relativa das salvaguardas ABC. Em alguns casos, havia dados disponíveis para apoiar juízos subjetivos relativos à eficácia (ver Figura 5). Noutros, as decisões foram o resultado de amplas discussões e análises a nível intergovernamental.

Figura 5. **Diagrama do processo de formação da avaliação e da estratégia de branqueamento de capitais nos Estados Unidos**



[35] Grupo de Trabalho de Avaliação de Ameaças de Branqueamento de Capitais (*Money Laundering Threat Assessment Working Group*.), (EUA – Departamento do Tesouro, *et al*.) (2005).

ANEXO IV. METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DOS RISCOS ESPECÍFICOS

Metodologia dos serviços do Fundo Monetário Internacional para avaliação nacional de riscos de BC/FT:
www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf

Metodologia do Banco Mundial para avaliação de riscos:
www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_World_Bank.pdf

BIBLIOGRAFIA

Documentos relevantes do GAFI (disponíveis em: www.GAFI-GAFI.org)

GAFI (2012), *As Quarenta Recomendações do GAFI*, GAFI, Paris.

GAFI (2010), *Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment*, GAFI, Paris.

GAFI (2008), *Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Strategies*, GAFI, Paris.

GAFI, (2007), *Guidance on the Risk-based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing: High Level Principles and Procedures*, GAFI, Paris.

Avaliações com interesse ao nível de países (disponíveis na Internet)

Austrália:

AUSTRAC (2011), *Money laundering in Australia 2011*, Sydney, www.austrac.gov.au/files/money_laundering_in_australia_2011.pdf

Países Baixos:

Unger *et al.* (2006), *The Amounts and the Effects of Money Laundering,* Relatório do Ministério das Finanças, Amsterdão, www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/16/onderzoeksrapport-the-amounts-and-the-effects-of-money- laundering/witwassen-in-nederland-onderzoek-naar-criminele-geldstromen.pdf

Nova Zelândia:

Polícia da Nova Zelândia (2010), *National Risk Assessment 2010*, Wellington, www.justice.govt.nz/policy/criminal-justice/aml-cft/publications-and-consultation/20110308- NRA-2010-Primary-Document-FINAL.pdf

Ministério do Interior da Nova Zelândia (2011), *Internal Affairs AML / CFT Setor Risk Assessment,* Wellington, www.dia.govt.nz/Pubforms.nsf/URL/AMLCFT-SetorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf/$file/AMLCFT-SetorRiskAssessment-FINAL-1April2011.pdf.

Comissão de Valores da Nova Zelândia (2011), *Setor Risk Assessment*, Wellington, www.fma.govt.nz/media/186534/aml-cft-setor-risk-assessment.pdf.

Banco Central da Nova Zelândia (2011), *Setor Risk Assessment*, Wellington, www.rbnz.govt.nz/aml/4345201.pdf.

Estados Unidos:

Grupo de Trabalho de Avaliação de Ameaças de Branqueamento de Capital (Departamento do Tesouro dos EUA, *et al.*) (2005), *U.S. Money Laundering Threat Assessment*, Departamento do Tesouro dos EUA, Washington, DC, www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/mlta.pdf

Outros documentos

Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) (2004), *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, COSO: www.coso.org/erm-integratedframework.htm.

Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) (2006), *Risk Management: Implementation principles and Inventories for Risk Management/Risk Assessment Methods and Tools*, Iráclio [Grécia]: www.enisa.europa.eu/activities/risk-management.

EUROPOL (2011), *Organised Crime Threat Assessment*, Europol, Haia, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf.

Instituto de Gestão de Risco *et al.* (2002), *A Risk Management Standard*, [Reino Unido], www.theirm.org/publications/PUstandard.html.

Organização Internacional de Normalização (ISO) (2009a), *Risk Management – Principles and Guidelines* (ISO 31000:2009), ISO, Genebra: www.iso.org.

ISO (2009b), *Risk Management – Risk Assessment Techniques* (ISO 31010:2009), ISO, Genebra: www.iso.org.

ISO (2009c), *Risk Management – Vocabulary* (ISO Guide 73:2009), ISO, Genebra: www.iso.org.

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (2012), *OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing National Risk Assessment*, Viena, www.osce.org/eea/96398.

Norma australiana e norma neo-zelandesa (2009), *Risk Management – Principles and Guidelines* (AS/NZS ISO 31000:2009), SAI Global: www.infostore.saiglobal.com/store.

Conselho do Tesouro do Canadá (2001), *Integrated Risk Management Framework*, Otava, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=19422&section=text.

Escritório das Nações Unidas sobre a droga e o crime (UNODC) (2010), *Guidance on the preparation and use of serious and organised crime threat assessments* ["The SOCTA Handbook"], UNODC, Viena, www.unodc.org/documents/afghanistan/Organized_Crime/SOCTA_Manual_2010.pdf.

Departmento de Segurança Interna dos EUA (2010), *DHS Risk Lexicon – 2010 Edition*, Washington DC, www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-risk-lexicon-2010.pdf.