

**Nota de Enquadramento à Audição do Governador do Banco de Portugal na
Comissão de Orçamento e Finanças a propósito das atividades financeiras
relacionadas com a Eng.ª Isabel dos Santos em Portugal**

4 de março de 2020

Por requerimento do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda foi requerida a audição do Governador do Banco de Portugal (BdP) na Comissão de Orçamento e Finanças a propósito das atividades financeiras relacionadas com a Eng.ª Isabel dos Santos em Portugal, visando:

- i. O apuramento de todas as responsabilidades nas falhas no sistema de prevenção do branqueamento de capitais do Banco Bic Português, S.A. (EuroBic);
- ii. A avaliação da idoneidade dos acionistas e órgãos de administração do EuroBic no período que antecedeu a divulgação pública do caso *Luanda Leaks*;
- iii. A avaliação da operação de venda da participação da Eng.ª Isabel dos Santos no EuroBic, quanto à idoneidade de todos os envolvidos e aos potenciais riscos da operação em matéria de branqueamento de capitais e/ou obstrução da justiça.

Em relação aos temas suscitados no referido requerimento, releva tecer um conjunto de considerações:

I. O sistema de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (BCFT) e o papel do BdP

Nos termos da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, é às instituições supervisionadas, e não ao supervisor, que cabe cumprir um vasto conjunto de deveres destinados a mitigar o risco de poderem ser utilizadas para efeitos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.¹

Esta foi a opção legislativa adotada aquando da transposição das diretivas europeias nesta matéria, e assenta no pressuposto de que são as próprias instituições obrigadas quem melhores condições tem para procurar evitar a sua instrumentalização para efeitos da realização de operações que possam estar ligadas a quadros de BCFT.

Ao BdP, enquanto autoridade setorial competente, cabe verificar se as instituições que supervisiona estão dotadas dos meios – materiais e humanos – e dos sistemas que lhes permitem cumprir (e se efetivamente cumprem) esses deveres, o que o BdP efetivamente faz, de acordo com uma abordagem baseada no risco, conforme é internacionalmente recomendado.

Para esse efeito, o BdP elabora e executa um plano de supervisão (que compreende ações de inspeção, averiguações, análise de reportes e de outras informações) destinado a verificar se as instituições identificam, avaliam, acompanham e controlam o risco de BCFT inerente à sua atividade, bem como a verificar se possuem sistemas de controlo adequados à mitigação desse risco e ao cumprimento das disposições legais e regulamentares nesta matéria.

¹ De controlo, de identificação e diligência, de comunicação, de abstenção, de recusa, de conservação, de exame, de colaboração, de não divulgação e de formação.

Sempre que, em execução desse plano, deteta situações desconformes ao quadro legal, adota as medidas supervisivas necessárias à correção das falhas detetadas no desenho dos sistemas de gestão de risco ou na implementação dos adequados controlos, as quais podem consistir na emissão de um conjunto de determinações específicas, recomendações ou outras medidas corretivas.

A título ilustrativo, o BdP, desde 2018, concluiu 32 inspeções *on-site*, emitiu mais de 500 novas medidas de supervisão e apreciou o estado de implementação de cerca de 800 medidas decorrentes de inspeções anteriormente efetuadas. Já na vertente sancionatória, o incumprimento do quadro legal pode ainda levar (e efetivamente tem levado) à instauração de processos de contraordenação.

Neste modelo de supervisão – que, repete-se, é comum a todo o espaço europeu – nem o BdP, nem qualquer outro supervisor, nacional ou europeu, conhece previamente ou acompanha e analisa em tempo real os milhões de operações que diariamente são processadas pelas instituições financeiras por si supervisionadas.

O dever de comunicação de operações suspeitas deve ser exercido pelas instituições financeiras perante a Unidade de Informação Financeira (UIF) e o Ministério Público (DCIAP), e não perante o BdP. Ou seja, mesmo quando, na sequência do exercício do dever de exame das operações, as referidas instituições suspeitem que as operações podem estar associadas a um quadro de BCFT, não são as mesmas comunicadas – ou dadas a conhecer – ao BdP, mas apenas àquelas autoridades. E isto é assim precisamente porque o BdP não é a autoridade com competência para a investigação criminal, exercendo as suas competências a montante de tais suspeitas.

Em todo o caso, o conhecimento pelo BdP, designadamente no contexto de uma ação de inspeção *on-site*, da materialização de operações suspeitas, quando reveladoras de insuficiências ao nível dos controlos e/ou do pouco comprometimento da gestão de topo ou da estrutura acionista das instituições supervisionadas com a sua prevenção, desencadeia a instauração de procedimentos administrativos, sejam de natureza contraordenacional ou outra.

Importa, finalmente, sublinhar que a atuação do BdP se pauta pelas regras estabelecidas pela Autoridade Bancária Europeia e pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), tendo Portugal sido objeto de uma avaliação por este último, em 2017, onde foi reconhecida a qualidade da abordagem de supervisão levada a cabo pelo BdP.²

II. A ação supervisiva de BCFT relativamente ao EuroBic e o caso *Luanda Leaks*

No que se refere às ações de supervisão dirigidas ao EuroBic, foi efetuada uma ação inspetiva de prevenção de BCFT em 2015.

Na sequência dessa inspeção, o BdP, além da instauração de um processo de contraordenação, emitiu de imediato um conjunto de 52 determinações específicas e 6 recomendações destinadas a reforçar os mecanismos de prevenção do BCFT daquela instituição. Foi ainda determinada a realização de uma auditoria externa, por uma entidade independente, com vista à aferição

² Como decorre dos excertos, apresentados em Anexo, do relatório de avaliação: disponível em <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Portugal-2017.pdf>.

do grau de cumprimento das referidas medidas findo o prazo concedido pelo BdP para o efeito.

Desde então, o BdP tem vindo a acompanhar o processo de implementação das medidas supervisivas por si emitidas, quer através de múltiplas reuniões com responsáveis da instituição, quer através da análise da informação que a este propósito foi sendo prestada pela mesma.

Mais recentemente, foi decidida a realização de uma nova ação de inspeção *on-site*, que está em curso desde novembro de 2019, tendo sido planeada e iniciada em momento anterior às notícias e denúncias entretanto vindas a público.

Acresce que, na sequência do que foi sendo apurado nas diversas dimensões da função de supervisão, foi imposta pelo BdP, logo em 2016, uma profunda alteração da composição dos órgãos de administração e fiscalização do EuroBic para o mandato de 2016/2019, o que se traduziu numa significativa diminuição do número de membros relacionados com os acionistas qualificados e num aumento do número de membros independentes.

Importa, com efeito, recordar que, em 2016, não foi renovado o mandato de diversos membros do Conselho de Administração. Foi, também, exigida a constituição de um Comité de Auditoria e Controlo Interno, composto por membros não executivos e por uma maioria de membros independentes, tendo tido ainda lugar a substituição do administrador com o pelouro da área de prevenção do BCFT, bem como do responsável pela função de *compliance*.

Em cumprimento dos requisitos legais vigentes, o BdP tem levado a cabo uma verificação em base contínua da idoneidade dos acionistas, em consulta com

as **entidades congéneres**, no sentido de verificar quaisquer factos supervenientes que possam colocar em causa a referida idoneidade.

Em paralelo e tendo em conta os riscos reputacionais inerentes à estrutura acionista e ao facto de a relação do EuroBic com os seus congéneres de Cabo Verde e Angola não permitir o exercício de uma supervisão em base consolidada, **o BdP determinou a aplicação, no início de 2017, de limites aos riscos incorridos pelo banco perante as demais entidades do universo BIC**, o que se revelou decisivo para garantir que a exposição do EuroBic perante aquelas entidades se encontre muito abaixo dos limites legais previstos na legislação prudencial quer para efeitos de grandes riscos, quer para efeitos das exposições a detentores de participações qualificadas.

Em face das notícias vindas a público no final do ano de 2019 relativamente à sentença do Tribunal Administrativo de Luanda, **o BdP reforçou, em janeiro de 2020, as medidas de proteção emitidas em 2017, requerendo que a exposição creditícia perante entidades do universo BIC e do universo da Eng.ª Isabel dos Santos e seu marido, bem como entidades controladas por Mário Silva, não sofresse qualquer aumento face ao valor observado na data da comunicação do BdP, o que tem vindo a ser cumprido até à data.**

No que se refere às notícias relacionadas com o *caso Luanda Leaks*, é de recordar que **estão em causa um conjunto de transferências, realizadas em novembro de 2017**, de uma conta da Sonangol para uma conta de uma empresa alegadamente relacionada com a Eng.ª Isabel dos Santos, no Dubai.

Tais transferências não tinham de ser (e não foram) comunicadas ao BdP – mesmo que tivessem sido consideradas suspeitas pelo EuroBic –, já que no seu papel de fiscalização dos deveres preventivos das instituições o BdP não tem

qualquer função de controlo prévio (ou, sequer, *a posteriori*) de operações concretas não sendo, por isso, nos termos da Lei, destinatário de eventuais comunicações de operações suspeitas (as quais são, recorde-se, dirigidas à UIF e ao DCIAP).

Não obstante, o BdP encontra-se a avaliar o modo como o EuroBic, a propósito de tais operações, deu cumprimento aos deveres a que está sujeito em matéria de prevenção de BCFT. Essa avaliação estará concluída ainda durante o presente mês de março e o BdP extrairá dela todas as consequências, quer à luz das normas legais sobre a avaliação da idoneidade dos acionistas, quer no contexto da avaliação da renovação dos mandatos dos órgãos sociais, que se iniciará brevemente atento o final de mandato ocorrido no final de 2019, quer, sendo o caso, de natureza sancionatória.

Entretanto, e para mitigar quaisquer riscos, o BdP determinou desde logo ao EuroBic a adoção de procedimentos reforçados de diligência relativamente a todas as operações de alguma forma relacionadas com pessoas ou entidades visadas no denominado caso *Luanda Leaks*.

III. Apreciação de projetos de alienação de participações qualificadas

Conforme impõe o Direito da União Europeia, a alienação de participações qualificadas em instituições de crédito da área euro depende de decisão prévia da exclusiva competência do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), em articulação, e sob proposta, das autoridades de supervisão nacionais.

De entre os cinco critérios de avaliação de uma proposta de aquisição de participação qualificada, merecem especial destaque a aferição da idoneidade

do proposto adquirente (primeiro critério de avaliação) e das pessoas que passarão a dirigir a instituição de crédito alvo (segundo critério de avaliação), bem como a análise do risco de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo associado à aquisição (quinto critério de avaliação). Para efeitos deste último critério, as autoridades competentes estão obrigadas a opor-se a uma projetada aquisição, independentemente do valor e características da mesma, sempre que:

- Suspeitem ou tenham motivos razoáveis para suspeitar que o proposto adquirente está ou esteve envolvido em operações ou tentativas de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, quer estejam ou não direta ou indiretamente associadas à proposta de aquisição;
- A proposta de aquisição aumentar o risco de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

Com o intuito de garantir que a aquisição de uma participação qualificada não aumenta o risco de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, as autoridades competentes levam a cabo um conjunto de diligências cuja amplitude é graduada em função do risco potencial.³

³ A saber:

- Análise da informação recolhida para atestar a integridade do proposto adquirente, assegurando que o mesmo não acarreta um aumento do risco de ocorrência de práticas de branqueamento de capitais, independentemente da existência de condenações nos respetivos registos criminais;
- Avaliação das pessoas com ligações pessoais ou comerciais estreitas ao proposto adquirente, nomeadamente os seus proprietários legais ou beneficiários efetivos, ponderando toda a informação recolhida no âmbito do processo de avaliação para atestar a sua integridade, a par de quaisquer outras fontes externas relevantes;

Se o BdP tiver dúvidas quanto à idoneidade dos propostos adquirentes ou se os fundos por estes aportados não apresentarem todas as garantias quanto à sua origem lícita, o quadro legal em vigor impõe a esta autoridade de supervisão que proponha uma decisão de oposição ao MUS.

Ainda que, à luz do quadro normativo europeu em vigor, a análise das autoridades competentes se centre no proposto adquirente e nos fundos por este aportados para uma eventual aquisição de uma participação qualificada, o BdP encontra-se naturalmente vinculado às ordens judiciais que, a cada momento, vigorem em território nacional.

É de recordar, conforme comunicado anterior do BdP sobre o tema, que, **sem prejuízo de ter sido celebrado um acordo tendo em vista à aquisição do EuroBic, a mesma está sujeita à autorização do Banco Central Europeu, em articulação com o BdP, estando a avaliação, nos termos anteriormente descritos, de uma projetada aquisição de participação qualificada, dependente sempre de uma notificação formal às respetivas autoridades competentes para efeitos de análise da informação exigível o que na situação em apreço ainda não sucedeu.**

Relativamente às participações qualificadas já existentes nas instituições de crédito sujeitas a supervisão, a lei é clara quanto às competências das

-
- Avaliação do risco geográfico das jurisdições com que está relacionado o proposto adquirente, recorrendo, em particular, a relatórios emitidos por organizações internacionais credíveis;
 - Análise e comprovação das informações relativas à proveniência dos fundos que serão utilizados na aquisição, nomeadamente a atividade que gerou os fundos e os meios através dos quais foram transferidos;
 - Verificação do circuito bancário utilizado para canalizar os fundos associados à aquisição, assegurando que o mesmo está documentalmente suportado de forma ininterrupta e que as instituições financeiras intervenientes estão sujeitas a uma supervisão eficaz.

autoridades de supervisão. Nos termos artigo 116.º do RGICSF, com fundamento em factos relevantes, que venham ao seu conhecimento após a constituição ou aumento de uma participação qualificada e que criem o receio justificado de que a influência exercida pelo seu detentor possa prejudicar a gestão sã e prudente, a autoridade de supervisão pode determinar a inibição do exercício dos direitos de voto inerentes a essa participação.

Lisboa, 4 de março de 2020

Anexo: Excertos relativos ao BdP do Relatório do GAFI «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Portugal»⁴

- *“Financial supervisors have a good understanding of the risks faced by individual FIs and have developed models to map these risks. These models are currently more advanced in the banking sector.”*
- *“Financial supervisors apply adequate fit and proper assessments to prevent criminals or their associates from entering into the market.”*
- *“Financial supervisors have a range of remedial actions available, and all are used by BdP.”*
- *“The application of risk-based supervisory models is ongoing, with Banco de Portugal being the most advanced in this regard”.*
- *“Financial supervisors have a good understanding of the risks of supervised entities and have developed specific models to map the risks of individual institutions under their supervision. [...] Among financial supervisors, BdP has the most comprehensive assessment in place, through the Supervisory Attention Index (IAS). [...] Assessors consider that the approach adopted by BdP is satisfactory and is able to help BdP devise supervisory programmes commensurate with identified risk levels.”*
- *“The RBA adopted by financial supervisors covers the selection of FIs and the types of supervisory activities, based on the risk assessment systems in place, which includes the allocation of specific resources to high risk*

⁴ Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Portugal-2017.pdf>.

situations. The AML/CFT RBA model is the most developed within BdP, which has created an Inspection and Investigation Database that includes not only information about the IAS, but also adds external and internal information sources on all institution.”

- *“Since 2011, BdP has had a dedicated AML division. It currently has 23 full-time employees⁵ working on inspections, policy and institutional issues related to AML/CFT. This division seems well-resourced, and corresponds well to the size of the supervised sector.”*

⁵ Nível de recursos à data da avaliação, entretanto incrementado.