

O PAPEL DAS AUTORIDADES DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES NO COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE CAPITALIS

Intervenção da Senhora Presidente da ASF, Dra. Margarida Corrêa de Aguiar, no 3.º Fórum de Reflexão, Partilha e Criação de Redes Colaborativas entre Profissionais das Unidades de Informação Financeira, uma iniciativa do Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED) sob o tema “O papel das UIF na recuperação de ativos e no combate ao branqueamento de capitais”

26 e 27 de maio de 2020

Encontro realizado por videoconferência

Muito bom dia a Todos.

Gostaria de começar por agradecer ao **Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED)**, na pessoa da Senhora Dra. Francisca Brito, Diretora da Unidade de Informação Financeira de Angola, o convite para participar neste 3º Fórum, focado na temática da recuperação de ativos e no combate ao branqueamento de capitais, no qual tenho a honra de participar. Em nome da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) manifesto a importância da parceria que aqui nos reúne na realização desta iniciativa.

E dirijo um cumprimento muito especial ao Senhor Dr. João Pedro Campos, Coordenador do PACED.

Enquadramento

A ASF exerce a supervisão da prevenção do branqueamento de capitais relativamente a três grupos institucionais: (i) sociedades gestoras de fundos de pensões, (ii) empresas de seguros com atividade no ramo Vida e (iii) mediadores de seguros com atividade no ramo Vida.

Desde o primeiro momento que a ASF tem acompanhado e participado na elaboração das estratégias e políticas de combate ao branqueamento de capitais, designadamente no contexto da Delegação portuguesa no Grupo de Ação Financeira – GAFI.

O GAFI nasceu, como sabem, no fim dos anos 80 do século passado, na sequência de uma iniciativa do então G7, como uma estratégia de resposta ao branqueamento de capitais obtidos de forma ilícita, na altura provenientes sobretudo do tráfico de estupefacientes. Desde praticamente o início do GAFI que a ASF (então Instituto de Seguros de Portugal) se faz representar nas respetivas reuniões (mais concretamente, desde 1992, com o objetivo de preparar a primeira avaliação de Portugal, que foi aprovada em setembro de 1995).

Posso dizer com segurança que o envolvimento das autoridades de supervisão de seguros de todo o mundo na luta contra o branqueamento de capitais tem produzido bons frutos e, também, em Portugal. O setor segurador e dos fundos de pensões é um setor apetecível para aproveitamentos indevidos.

No entanto, as avaliações mútuas do GAFI e também as avaliações das entidades regionais equiparadas ao GAFI, – entre as quais:

- O GIABA [Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental], a que pertencem a Guiné-Bissau, Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe,
- O ESAAMLG [Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na África Oriental e Meridional], a que pertencem Angola e Moçambique e
- O APG [Grupo Intergovernamental de Ação Contra o Branqueamento de Capitais na Ásia e Pacífico], a que pertencem Timor-Leste e Macau,

não têm considerado o setor segurador como sendo um dos setores de mais de elevado risco, quer na generalidade dos Estados avaliados, quer também em Portugal.

[Gostaria de fazer, neste ponto, um parêntese, para opinar que a criação e o apoio a organizações regionais – como o GIABA, o ESAAMLG e o APG, entre as demais – foi um dos mais certos e profícuos contributos do GAFI. É muito importante que, a um nível mais próximo das realidades abordadas, existam estruturas e organizações que acompanhem e monitorizem a prevenção do branqueamento de capitais, promovendo a formação, a cooperação e o desenvolvimento de políticas adequadas, tendo em conta os padrões do GAFI, mas respeitando as especificidades locais.]

No que respeita especificamente a Portugal, a conclusão de que o setor segurador e dos fundos de pensões é de baixo risco, constava já da primeira Avaliação Nacional de Risco de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, concluída em 2015, e que também serviu de base à quarta avaliação ao sistema português pelo GAFI, aprovada em Buenos Aires em outubro de 2017, com resultados muito positivos, designadamente no que concerne ao setor segurador.

Análises mais recentes, permitem também concluir que os riscos do setor segurador português se mantêm baixos, conclusões extensíveis ao universo dos fundos de pensões.

Estes resultados não decorrem nem da sorte, nem do acaso, mas de um intenso trabalho nacional, incluindo o desempenhado pela Unidade de Informação Financeira portuguesa e pela ASF e os seus técnicos.

Esta é uma matéria transversal a várias áreas de atuação dos supervisores. Envolve trabalhos de análise jurídica e produção regulamentar e legislativa. Envolve uma intervenção atenta das áreas de supervisão e um escrutínio rigoroso das operações dos supervisionados. E envolve, também, um efetivo controlo de idoneidade dos titulares das participações nas empresas supervisionadas e dos seus gestores.

Assim sendo, a primeira medida a adotar por um supervisor nesta matéria deve ser a instituição de uma **coordenação** que favoreça o diálogo e a cooperação entre as diversas áreas internas relevantes nesta matéria e que propicie a dinamização de processos colaborativos que conduzam a resultados não só harmoniosos como também complementares. Há vários modelos de coordenação, todos com vantagens e inconvenientes, mas a existência de um centro coordenador é essencial. E é essencial também para que o supervisor funcione sempre num regime de complementaridade com outras entidades envolvidas, incluindo as Unidades de Informação Financeira.

Outro fator crítico de sucesso nesta matéria é a **circulação interna da informação**. Nesta como noutras áreas de atividade dos supervisores, é fundamental que o conhecimento adquirido e a informação disponível circulem e possam ser aproveitados por todos os intervenientes. Um funcionamento numa lógica de silos, dentro de uma autoridade de supervisão, não só não permite o desenvolvimento de políticas adequadas como impede uma supervisão eficaz.

Ligado a este ponto está a **formação**. A formação interna, com recurso aos técnicos do supervisor, é uma forma muito eficaz de transmissão dos conhecimentos adquiridos e uma oportunidade única

para o debate de ideias e discussão de problemas. Mas a formação externa é, também, fundamental. Ao longo dos anos, a ASF tem procurado colaborar o melhor que pode, e sempre que lhe é pedido, na formação dos nossos colegas dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste. Constitui uma oportunidade para aprendermos e adquirirmos conhecimentos e informação que podemos aproveitar para o nosso próprio trabalho. Estamos sempre disponíveis, dentro das nossas possibilidades, pois, como disse, essa colaboração também a nós muito aproveita.

Por fim, a **cooperação**. Por um lado, a cooperação interdepartamental, interna, dentro do supervisor, por outro lado, a cooperação com outras entidades, muito em particular com os demais supervisores, financeiros e não financeiros, nacionais e estrangeiros, e com as unidades de informação financeira.

Este é um ponto em que a ASF pode ainda melhorar. De facto, se tem sido muito estreita e permanente a cooperação com as demais autoridades de supervisão financeira, sentimos que há margem para aperfeiçoar os mecanismos de contacto com a Unidade de Informação Financeira portuguesa.

Ao longo dos últimos anos temos constatado algumas inconsistências no número de comunicações suspeitas do setor segurador à Unidade de Informação Financeira. É necessário colaborar ativamente no sentido do aumento e melhoria da qualidade das comunicações suspeitas feitas pelo setor segurador. A ASF tem-se empenhado neste trabalho e estamos certos de que contará com a colaboração da Unidade de Informação Financeira portuguesa com a qual, de resto, existem excelentes relações institucionais.

Em suma, a coordenação, a circulação da informação, a formação e a cooperação são fatores críticos de sucesso para qualquer supervisor que pretenda obter resultados na prevenção do branqueamento de capitais.

Fatores de risco específicos do setor segurador

Muitos dos riscos inerentes ao setor segurador são comuns a outros setores. No entanto, há alguns fatores de risco particulares que importa destacar e relativamente aos quais é fundamental uma atenção redobrada. Permito-me destacar os seguintes: 1. Os contratos titulados por documentos ao portador; 2. Os pagamentos de prémios em espécie; 3. Os canais de distribuição. 4. Os produtos complexos.

Quanto aos contratos titulados por documentos ao portador. Entre estes, por exemplo, estão as operações de capitalização com certificados ao portador (que a lei portuguesa já proibiu) e as apólices de seguros ao portador (que só excecionalmente são admitidas pela nossa lei do contrato de seguro, como sucede nas apólices de seguro de transporte de mercadorias). Todos os contratos e documentos que favoreçam o anonimato devem ser restringidos, tanto quanto possível.

Quanto aos pagamentos de prémios em espécie. Trata-se de uma prática que era admitida na lei portuguesa até há poucos anos, designadamente no ramo Vida, tendo-se posteriormente constatado que se tratava de um mecanismo que propiciava a evasão fiscal e o branqueamento de capitais, pelo que essa possibilidade foi já abolida na nossa lei.

Quanto aos canais de distribuição. Tradicionalmente, os seguros são distribuídos por via de canais territorialmente muito dispersos, muitas vezes pouco profissionalizados e revelando uma grande vulnerabilidade à pressão comercial para a obtenção de resultados. O recurso generalizado a mediadores de seguros tem a grande vantagem de permitir chegar a segmentos de consumidores pouco alcançáveis de outra forma. Mas em contrapartida, torna particularmente difícil o trabalho do supervisor, cujos meios, sempre limitados, não permitem uma supervisão tão eficaz quanto seria desejável, pois não é fácil proceder a uma verificação sistemática do cumprimento dos deveres legais dos mediadores quando estes constituem uma rede de elevada capilaridade territorial.

Outro tema dos mediadores de seguros é o seu nível de profissionalização e formação. Portugal contava, há cerca de 10 anos com um número de mediadores que ultrapassava os quarenta mil – um número manifestamente desadequado a um país tão pequeno e com uma população de apenas 10 milhões de habitantes.

Por via de um esforço continuado de aperfeiçoamento das exigências legais e regulamentares de formação e profissionalização, o número de mediadores ascende hoje a cerca de 16.700. Importa, pois, prosseguir no esforço de qualificação da mediação.

Finalmente, quanto aos produtos de investimento complexos. Estes produtos, com destaque para os seguros ligados a fundos de investimento, dado o seu desenho sofisticado, são por vezes de difícil compreensão. É uma matéria em que a cooperação com as autoridades de supervisão bancárias e dos valores mobiliários se torna particularmente relevante.

Desafios para o futuro

Não obstante os bons resultados obtidos no setor segurador, e a resolução ou mitigação de muitos dos problemas já identificados, é ainda possível melhorar em muitas áreas. Elegi, por isso, alguns desafios para os próximos tempos: 1. A transição digital e a informatização; 2. A efetiva implementação do registo central de beneficiários efetivos; 3. Os ramos não Vida e o resseguro; 4. A emergência da pandemia de Covid – 19.

A transição digital e a informatização. Este é um ponto fulcral. Não pode haver supervisão efetiva do branqueamento de capitais sem os adequados instrumentos informáticos que permitam eficazmente aos operadores detetar padrões de comportamento dos clientes de seguros, identificar sujeitos de maior risco (designadamente por via do acesso permanente e sistemático às listas emitidas pelas organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia), registar e arquivar devidamente documentos de identificação, contratos e operações, rastrear movimentos financeiros e aceder a bases de dados de beneficiários efetivos [de pessoas coletivas].

Consciente destas exigências, a ASF está, também, empenhada num esforço consistente de aperfeiçoamento digital que passará, necessariamente, pelo reforço dos mecanismos de supervisão da prevenção do branqueamento de capitais.

A efetiva implementação do registo central de beneficiários efetivos. Embora não seja um processo liderado pela ASF, estamos a cooperar com o Instituto dos Registos e Notariado no sentido da implementação, tão rápida quanto possível, de um Registo Central de Beneficiários Efetivos que permita uma identificação tão completa quanto possível dos beneficiários últimos das operações.

Trata-se de um processo complexo, com muitos desafios tecnológicos, jurídicos e de proteção de dados, mas fundamental para a prevenção do branqueamento de capitais.

De resto, visa-se com este processo dar cumprimento às recomendações do GAFI e de diretivas comunitárias.

Os ramos não Vida e o resseguro. No setor segurador, as orientações internacionais, designadamente do GAFI, apontam no sentido de uma prevenção exclusivamente centrada no ramo Vida e nos fundos de pensões.

No entanto, são crescentes as preocupações que suscitam os ramos Não Vida e o resseguro, em matéria de branqueamento de capitais.

Aliás, das últimas orientações do GAFI para uma abordagem baseada no risco no setor dos seguros¹, já constam algumas referências específicas aos ramos Não Vida e ao Resseguro.

No que concerne aos ramos Não Vida, tem-se constatado uma especial apetência da fraude nos seguros como mecanismo propício ao branqueamento de capitais, particularmente por via dos seguros específicos de incêndio e de responsabilidade civil automóvel.

Para além disso, quer o resseguro, quer muito particularmente as operações de *fronting*, merecem também um interesse reforçado por parte da supervisão.

Pensamos, assim, que importa evoluir para um novo paradigma de supervisão que abranja todo o setor segurador, e não apenas o ramo Vida. Trata-se de uma alteração que terá certamente resistências que importará ultrapassar, mas que nos parece fundamental para a credibilização dos mercados financeiros em geral e do setor segurador em particular.

A emergência da pandemia de Covid-19. A terminar, não poderia deixar de fazer uma referência à pandemia de Covid-19 e aos imensos desafios que esta realidade trouxe ao trabalho de supervisão, sobretudo pela imprevisibilidade relativamente ao futuro.

Num contexto de confinamento total ou parcial, a supervisão é obrigada a abandonar o paradigma presencial, passando a ser sobretudo uma supervisão *off-site*.

Como julgo saberem, a possibilidade de analisar processos *in loco*, de verificar registos de documentação e de operações, de recorrer à ferramenta do cliente mistério, etc., reduz-se drasticamente ou, pura e simplesmente, deixa de estar disponível.

Por outro lado, a impossibilidade de dar uma resposta administrativa adequada em matéria de renovação de documentos de identificação, levou ao aligeiramento, ainda que limitado no tempo, das exigências em matéria de documentação necessária para efeitos de identificação, com o inerente aumento dos riscos associados à clientela.

¹ Documento disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/RBA-Life-Insurance.pdf> [cf. o ponto 6, págs. 7 e 8].

Antecipam-se ainda possíveis dificuldades adicionais, noutras áreas de intervenção do supervisor, como por exemplo o controlo do *fit and proper* ou a avaliação das participações qualificadas e das exigências em matéria de gestão sã e prudente das empresas.

Em suma, a supervisão terá de se reinventar. Teria sempre. Mas agora com mais urgência. Também por isto é importante continuarmos a cooperar, num diálogo permanente em busca de soluções imaginativas e eficazes em prol do bem comum.

Termino, aqui, agradecendo a atenção dispensada, desejando que a reflexão e a partilha proporcionadas pelo 3º Fórum aprofundem e fortifiquem as Unidades de Informação Financeira dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste.

Muito obrigada a Todos.