INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

# Desafios da Regulação da Prevenção do Branqueamento de Capitais envolvendo Criptomoedas

António Maria Sousa Ferro Enes Dias

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Professor Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

# Desafios da Regulação da Prevenção do Branqueamento de Capitais envolvendo Criptomoedas

António Maria Sousa Ferro Enes Dias

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:
Professor Ricardo Paes Mamede, Professor Associado,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

*À minha família*

# Resumo

A disseminação global do comércio e a utilização de criptomoedas está crescentemente associada à prática do branqueamento de capitais. Tanto a literatura existente como as principais autoridades, nacionais e internacionais, apontam para a importância da regulação como forma de mitigar os riscos de ocorrência deste fenómeno. Tendo por base a análise da regulação, normas e boas práticas existentes, é identificado um conjunto de limitações e desafios ao nível da uniformização jurídica e de conceitos, dos reguladores nacionais, da intervenção dos bancos, do enquadramento fiscal e da aplicação de sanções internacionais. Além disso, são apresentadas recomendações como a criação de uma autoridade de governança global, a adopção de um sistema de sanções específico, a relevância da tributação efectiva destes activos, o desenvolvimento da inovação tecnológica e o reforço do papel dos bancos.

Palavras-chave: criptomoedas, regulação, risco, branqueamento de capitais, tributação

# Abstract

The global dissemination of the trade and use of cryptocurrencies is increasingly associated with the practice of money laundering. Both the existing literature and the main national and international authorities highlight the importance of regulation as a means of preventing this practice. Following an analysis of the regulation, norms and goods practices already in place, we identify various limitations and challenges related to the uniformization of laws and concepts, the national regulators, the intervention of the banks, the fiscal framework and the application of international sanctions. Moreover, we put forward a series of recommendations, such as the creation of a global governance authority, the adoption of a specific sanctions system, the relevance of an actual taxation of cryptocurrencies, the development of new technological solutions and the strengthening of the role played by the banks.



Keywords: cryptocurrencies, regulation, risk, money laundering, taxation

# Índice

Resumo iii
Abstract v
Glossário de siglas ix

Capítulo 1. Introdução 1

Capítulo 2. Regulação Bancária e Prevenção do Branqueamento de Capitais 3
2.1. Função de regulação do Estado 3
2.2. Regulação bancária 4
2.3. Prevenção do branqueamento de capitais 6
2.4. Enquadramento jurídico e caracterização do branqueamento de capitais 9

Capítulo 3. Criptomoedas e Branqueamento de Capitais 13
3.1. Activos virtuais e criptomoedas 13
3.2. Definição de conceitos-chave 14
3.3. Riscos associados ao branqueamento de capitais 16
3.4. Tendências no uso de criptomoedas para o branqueamento de capitais 19

Capítulo 4. Regulação, Normas e Práticas de Prevenção de Branqueamento de Capitais dedicadas a Criptomoedas 23
4.1. Regulação internacional 23
4.2. O contexto português 25

Capítulo 5. Limitações e Desafios da Regulação da Prevenção do Branqueamento de Capitais envolvendo Criptomoedas 29
5.1. Uniformização jurídica e harmonização de conceitos 29
5.2. Enquadramento fiscal e tributação 30
5.3. Limitações dos reguladores nacionais: o Banco de Portugal 31
5.4. A intervenção dos bancos 32
5.5. Aplicação de sanções internacionais 33
5.6. *Blockchain* e a protecção de dados 34

Capítulo 6. Recomendações e Contribuições 37
6.1. Autoridade de governança global 37
6.2. Sistema de sanções internacionais específico 39
6.3. Tributação efectiva de activos virtuais 40
6.4. Inovação tecnológica ao serviço da regulação 42
6.5. Reforço do papel dos bancos 43

Capítulo 7. Conclusão 45

Referências Bibliográficas 47

Anexos 50

# Glossário de siglas

AMLD5 – 5.ª Directiva de Prevenção do Branqueamento de Capitais

AMLD6 – 6.ª Directiva de Prevenção do Branqueamento de Capitais

ASF – Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BCE – Banco Central Europeu

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

DAS – Departamento de Averiguação e Acção Sancionatória do Banco de Portugal

EBA – Autoridade Bancária Europeia

ESMA – Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

GAFI – Grupo de Acção Financeira

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

KYC – *Know Your Customer*

KYT – *Know Your Transaction*

MiCA – Regulamento sobre Mercados de Criptoactivos

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

RGICSF – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

RGPD – Regulamento Geral de Protecção de Dados

SWIFT – *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*

UE – União Europeia

UIF – Unidades de Informação Financeira

CAPÍTULO 1

# Introdução

O presente trabalho visa examinar as práticas actuais de regulação de prevenção do branqueamento de capitais aplicadas ao universo das criptomoedas e determinar se são suficientemente robustas e se respondem aos desafios que esta nova e complexa realidade veio introduzir. A relevância do tema prende-se com o facto de as criptomoedas serem um activo financeiro relativamente novo, cujo âmbito e o enquadramento nas economias estão ainda a ser estudados. Com efeito, as suas principais características, designadamente o seu carácter «descentralizado», anónimo e transfronteiriço representam riscos concretos e potenciam a prática de branqueamento de capitais.

A existência de uma regulação concertada e harmonizada, a nível nacional e internacional, com directrizes, instrumentos e aplicabilidade claros, tanto para autoridades reguladoras como para entidades reguladas, revela-se assim essencial para o sucesso no combate ao branqueamento associado a estes activos virtuais. Trata-se de uma matéria que comporta grandes incertezas e riscos para a economia e para a sociedade em geral, e que merece, por isso, uma discussão mais detalhada. Esperamos contribuir, com este trabalho, para essa discussão.

Começaremos por apresentar, no Capítulo 2, um enquadramento geral da regulação bancária no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais, incluindo os traços gerais da função de regulação do Estado, as características da regulação bancária e a evolução das práticas de prevenção, enquadramento jurídico e caracterização do branqueamento de capitais.

De seguida, o Capítulo 3 focar-se-á nos activos virtuais e nas criptomoedas, definindo alguns conceitos-chave e discutindo os riscos associados ao branqueamento de capitais e os principais modos de utilização de criptomoedas para este fim.

No Capítulo 4 analisaremos a evolução das principais orientações regulatórias, normas e práticas relacionadas com a prevenção do branqueamento de capitais, nos contextos internacional e português.

No Capítulo 5 avaliaremos o grau de suficiência da regulação existente e identificaremos os principais desafios enfrentados actualmente pelo combate ao branqueamento de capitais, a saber: a uniformização jurídica e a harmonização de

conceitos, as limitações dos reguladores nacionais, o enquadramento fiscal e a tributação, a intervenção dos bancos, a aplicação de sanções internacionais e a protecção de dados.

Finalmente, no Capítulo 6, serão propostas recomendações e contribuições no sentido de superar os desafios identificados, robustecer as práticas de regulação bancária do branqueamento de capitais aplicadas às criptomoedas e assegurar o seu cumprimento. Serão recomendados a criação de uma autoridade de governança global, a adopção de um sistema de sanções internacionais adaptado, a tributação efectiva de activos virtuais, o desenvolvimento da inovação tecnológica ao serviço da regulação e o reforço do papel dos bancos.

O Capítulo 7 apresenta as conclusões finais e identifica alguns temas para pesquisa futura nesta área.

CAPÍTULO 2

# Regulação Bancária e Prevenção do Branqueamento de Capitais

Antes de nos debruçarmos sobre o tema dos activos virtuais e das criptomoedas, importa proceder a um breve enquadramento da regulação bancária no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais, incluindo os traços gerais da função de regulação do Estado, as características da regulação bancária e a evolução das práticas de prevenção, enquadramento jurídico e caracterização do branqueamento de capitais.

## 2.1. Função de regulação do Estado

A função de regulação e supervisão do Estado na sociedade em geral, e na economia em particular, constitui uma das suas principais formas de intervenção, com vista à concretização de objectivos de desenvolvimento social e económico. No actual contexto económico, dominado pela doutrina neoliberal, a intervenção directa do Estado enquanto agente económico – por via de empresas públicas ou da detenção de participações qualificadas ou poder de decisão em empresas de sectores-chave – tem vindo a diminuir. Assim, a regulação reveste-se, hoje, de particular importância, como forma de assegurar a prevalência do interesse público na economia e garantir o seu bom funcionamento.

Em Portugal, o papel regulador do Estado tem conhecido, ao longo das últimas décadas, um grande desenvolvimento, fruto das necessidades de regulação económica e financeira decorrentes da globalização e da integração portuguesa na União Europeia (UE) e na zona euro. A regulação deixou de estar confinada ao território nacional, tendo sido complementada por – e, em alguns casos, transferida para – entidades e centros de decisão supranacionais. Passou a imperar a chamada regulação multinível, que se baseia na cooperação entre diferentes Estados e entidades, combinando diferentes camadas de disposições legais de autoridades e organizações nacionais, internacionais e europeias que se articulam entre si (Wouters & Wessel, 2008).

De um ponto de vista formal, o exercício da regulação por parte do Estado consiste no estabelecimento de regras gerais e abstractas, com o intuito de reforçar ou controlar a livre concorrência, e compreende um conjunto de poderes atribuídos, que

se podem agrupar nas seguintes categorias: *poderes de informação e acompanhamento*, que permitem ao regulador tomar conhecimento das situações que se incluem na sua área de acção, acompanhando o desempenho das entidades reguladas e efectuando uma verificação prévia da informação dirigida ao público; *poderes normativos*, ao abrigo dos quais o regulador emite regras gerais e abstractas que o sector regulado deve cumprir; *poderes de decisão concreta*, nos quais se inclui a atribuição de autorizações e licenças de actividade; *poderes de fiscalização concreta*, que permitem ao regulador verificar o cumprimento das suas determinações; e *poderes sancionatórios*, por via dos quais o regulador previne e pune as infracções cometidas pelas entidades por si reguladas (Malaquias et al., 2009).

### 2.2. Regulação bancária

Tendo caracterizado brevemente a função de regulação do Estado, centremo-nos agora numa das suas principais componentes: a regulação bancária. Trata-se de uma vertente específica da regulação económica do Estado, podendo esta última definir-se como o conjunto de «princípios e de normas que enquadram, orientam, promovem ou determinam as actividades dos agentes económicos, inseridos em determinado sistema, económico e de mercado, independentemente da natureza, pública ou privada, dos agentes» (Matias, 2011). O sector bancário constitui, assim, um domínio da actividade económica e, em concreto, do sistema financeiro ao qual pertence. Como parte da regulação económica no âmbito do funcionamento do sistema financeiro como um todo, existem ainda vertentes de regulação afectas ao mercado de valores mobiliários e ao sector dos seguros, que não serão, todavia, aprofundadas no âmbito deste trabalho. Ainda assim, importa salientar que estas vertentes, juntamente com a vertente bancária, procuram, na sua génese, assegurar a correcção das falhas e das insuficiências dos mercados financeiros, prevenir o risco sistémico, proteger os consumidores (por exemplo, através da eliminação de assimetrias de informação entre consumidores e instituições financeiras) e promover a eficiência do sistema financeiro (Silva, 2019).

Apesar da importância atribuída à regulação financeira em geral, esta foca-se sobretudo na actividade bancária, na medida em que os bancos são os agentes que mais podem contribuir para desestabilizar o sistema financeiro na sua totalidade. Com

efeito, são os bancos que motivam os resgates públicos (*bail-outs*), podendo gerar duas crises complementares: uma crise económico-financeira e uma crise da dívida pública (Silva, 2019).

A crise financeira de 2008 e a crise das dívidas públicas que se lhe seguiu foram, no passado recente, os grandes catalisadores de uma redefinição do quadro geral e da arquitectura da regulação e supervisão financeiras a nível internacional, no sentido de tornar a sua acção mais consistente, abrangente e preventiva, com o intuito de evitar futuras crises (Duffie, 2018). As consequências da crise revelaram a necessidade de fortalecer a regulação do sistema financeiro como um todo – e, em particular, do sector bancário, abrangendo todas as suas instituições, restringindo os seus abusos e procurando garantir, assim, a impossibilidade de um sistema financeiro internacional desregulado, com vista a que os mercados e agentes financeiros actuem de modo eficiente e não haja lugar a falhas de mercado.

As reformas regulatórias que se seguiram foram formalizadas no quadro dos Acordos de Basileia III e IV, tendo a Comissão Europeia implementado uma estrutura regulatória uniforme em todos os Estados-Membros da UE (Maddaloni & Scopelliti, 2019). Estas reformas tiveram como principais objectivos a melhoria da resistência e capacidade de reacção dos bancos a situações de adversidade, de modo a reduzir o risco de falência; o fortalecimento do sistema financeiro como um todo, limitando o risco de repercussões na economia desencadeadas pela falência de grandes instituições financeiras (instituições *too big to fail*); e a redução do risco de os contribuintes serem chamados a pagar directamente os custos de uma futura crise bancária (Sironi, 2018). Passou igualmente a ser dada maior ênfase à supervisão macroprudencial, que se define pelo seu enfoque na identificação dos riscos sistémicos, e não apenas nos balanços dos bancos de forma individualizada (Schenk, 2021).

Estes desenvolvimentos causaram um impacto directo nos bancos, que tiveram de se adaptar a um quadro regulatório mais exigente – ao nível, por exemplo, dos seus modelos de negócios, requisitos e reservas de capital, rácios de liquidez e alavancagem financeira. Além disso, importa destacar, ainda, a introdução de exigências ao nível dos sistemas de governo e de controlo interno que os bancos tiveram de aplicar e nos quais se passou a incluir a atribuição concreta de

responsabilidades acrescidas aos seus órgãos de administração no que concerne à implementação, aprovação e adequação desses sistemas.[1]

Neste contexto, saíram reforçados a autoridade e o mandato das entidades oficiais de regulação bancária, responsáveis pela definição e pelo exercício formal dessa regulação. No contexto português, são actualmente responsáveis pela definição e exercício da actividade de regulação as seguintes entidades: o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), a nível nacional; o Banco Central Europeu (BCE), a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), a nível europeu, bem como o Comité de Supervisão Bancária de Basileia (Banco de Portugal, 2016).

Das autoridades acima referidas, destaca-se o papel e a actuação do Banco de Portugal, que acolhe e congrega em si as responsabilidades de regulação que emanam de leis nacionais, directivas europeias, boas práticas, relatórios, acordos e avaliações internacionais, comummente designados por instrumentos de *soft law*. De acordo com o disposto na sua Lei Orgânica[2], o Banco de Portugal «regula, fiscaliza e sanciona a conduta das instituições de crédito, das sociedades financeiras, das instituições de pagamento, das instituições de moeda electrónica e dos intermediários de crédito na comercialização de produtos e serviços bancários de retalho». Em termos práticos, a sua regulação é estabelecida por via da emissão de Avisos, Instruções ou Cartas Circulares, que complementam as regras definidas por lei nos regimes existentes, nomeadamente o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).

### 2.3. Prevenção do branqueamento de capitais

O branqueamento de capitais define-se como o processo através do qual se convertem ou transferem vantagens obtidas de forma ilícita em capitais lícitos, ocultando-se ou dissimulando-se a natureza, a origem e a titularidade dessas vantagens.[3]

[1] Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2020.
[2] Lei Orgânica do Banco de Portugal. Aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de Janeiro, revista pela Lei n.º 73/2020, de 17 de Novembro.
[3] Conforme previsto no artigo 368.º-A do Código Penal Português.

A nível internacional, a evolução da legislação e das medidas referentes ao branqueamento de capitais denota a preocupação crescente que as instâncias internacionais têm tido a este nível, especialmente no sentido de ampliar a lista das actividades ilícitas definidas como crimes inerentes ao branqueamento de capitais e alargar o número e tipo de entidades responsáveis pela sua detecção e combate. Não obstante, a experiência das últimas décadas tem demonstrado que a existência de uma moldura penal específica não tem sido um elemento decisivo na dissuasão da prática deste tipo de crimes. Neste sentido, o combate e a prevenção do branqueamento de capitais a nível legislativo não envolveu, no passado recente, a adopção de novas medidas, mas sim o seu aperfeiçoamento e um esforço em aplicar de forma eficaz as medidas já existentes. Este esforço foi levado a cabo sobretudo por organizações internacionais, que procuraram uniformizar a legislação e as medidas existentes.

Ao nível da UE, o esforço regulatório tem-se materializado na emissão de directivas europeias, nomeadamente a Directiva de Prevenção do Branqueamento de Capitais e as suas sucessivas revisões, de transposição obrigatória para a legislação nacional dos Estados-Membros – uma tentativa de abordagem harmonizada que procura evitar, no espaço europeu, a migração do branqueamento de capitais para jurisdições europeias mais permissivas nesta matéria. Neste contexto, é de destacar o recente acordo comunitário para a criação, num futuro próximo, de uma nova autoridade de supervisão europeia, a «Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais», cuja actividade deverá iniciar-se em 2024, e que terá como principal missão «contribuir para a harmonização e coordenação das práticas de supervisão nos sectores financeiro e não financeiro, a supervisão directa das entidades financeiras transfronteiriças de alto risco e a coordenação das Unidades de Informação Financeira (UIF)» dos Estados-Membros[4]. A coordenação das UIF – entidades subordinadas às autoridades judiciais responsáveis por investigar eventuais crimes de branqueamento – é também o foco da proposta de revisão da Directiva de Prevenção do Branqueamento de Capitais (AMLD6).[5]

[4] Conselho da União Europeia, Comunicado de Imprensa, 29 de Junho de 2022: «New EU Authority for Anti-money laundering: Council agrees its partial position».

[5] Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que revoga a Directiva (UE) 2015/849. COM/2021/423

Das organizações internacionais acima referidas, destaca-se, pela sua relevância e abrangência, o Grupo de Acção Financeira (GAFI). Trata-se de um organismo de natureza intergovernamental que tem como objectivo o desenvolvimento e a promoção de políticas no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, a nível nacional e internacional.[6] Aquando do seu nascimento, em 1990, o GAFI emitiu um conjunto de quarenta recomendações (que foram sendo sucessivamente actualizadas ao longo dos anos) a ter em conta no combate ao branqueamento de capitais, as quais constituem os princípios básicos a respeitar e a aplicar pelos países abrangidos. Em termos práticos, este organismo tem como actividades principais: a definição de programas e sistemas, nacionais e internacionais, de prevenção e combate ao branqueamento de capitais; a aferição do nível de cumprimento das suas recomendações junto dos diferentes países; bem como a identificação, o estudo e a difusão pública das metodologias e práticas utilizadas pelos agentes criminosos (FATF, 2019). O GAFI integra actualmente trinta e quatro Estados-Membros, nos quais se inclui Portugal. É de notar que, embora as suas recomendações sejam reconhecidas internacionalmente como as medidas-padrão em matéria da prevenção do branqueamento de capitais, elas não são vinculativas e não têm força de lei.

Existem ainda outros organismos internacionais com relevo nesta área, nomeadamente o Grupo Wolfsberg e o Grupo Egmont. O primeiro consiste num conjunto de bancos de referência a nível mundial que se associaram para desenvolver e divulgar padrões da indústria de serviços financeiros directamente relacionados com políticas de prevenção do branqueamento de capitais; este grupo dedica-se sobretudo à publicação de directrizes e princípios neste âmbito.[7] O segundo reúne as UIF das autoridades judiciais da maioria dos países do mundo; estas entidades reúnem-se regularmente para estimular a cooperação internacional e a partilha de conhecimentos.[8]

Em Portugal, é responsabilidade do Banco de Portugal, enquanto autoridade reguladora do sistema financeiro, a supervisão preventiva do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, nos moldes acima referidos. A sua actividade é alicerçada no quadro normativo em vigor, do qual se destacam: a Lei n.º

[6] https://www.fatf-gafi.org/about/
[7] https://www.wolfsberg-principles.com/about/mission
[8] https://egmontgroup.org/about/

83/2017, de 18 de Agosto, e a Lei n.º 58/2020, de 31 de Agosto, que transpõem a Directiva 2015/849/UE, de 20 de Maio de 2015 (AMLD5), e a Directiva 2018/1673/UE, de 23 de Outubro de 2018, respectivamente, que estabelecem as medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo; os Avisos n.º 2/2018 e n.º 1/2022, do Banco de Portugal, que estabelecem os procedimentos e práticas a aplicar na prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo e na adopção de um modelo de gestão de riscos nas instituições financeiras. Nesse sentido, em concordância com o disposto nas leis supramencionadas, o Banco de Portugal baseia a sua acção preventiva na verificação do cumprimento de um conjunto de deveres preventivos que todas as instituições financeiras estão obrigadas a observar no exercício da sua actividade – a saber: deveres de identificação, de diligência, de exame, de recusa, de abstenção, de controlo, de comunicação, de colaboração, de segredo e de conservação.

De realçar ainda a criação, pelo governo português, em 2015, da Comissão de Coordenação de Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo. Esta comissão funciona na dependência do Ministério das Finanças e tem por missão «acompanhar e coordenar a identificação, avaliação e resposta aos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que Portugal está ou venha a estar exposto, contribuindo para a melhoria contínua da conformidade técnica e da eficácia do sistema nacional de prevenção e combate ao branqueamento de capitais».[9]

### 2.4. Enquadramento jurídico e caracterização do branqueamento de capitais

De acordo com a lei portuguesa, nomeadamente o artigo 368.º do Código Penal, o lenocínio, a extorsão, as infrações económicas e financeiras cometidas de forma organizada, o tráfico de espécies protegidas, a administração danosa em unidade económica do sector público, o peculato, a fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, o tráfico de estupefacientes e substâncias psicóticas, o tráfico de armas, a corrupção e a fraude fiscal são considerados crimes associados ao branqueamento de capitais.

[9] Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2015, de 6 de Outubro, que cria a Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo.

Esta actividade criminosa tem vindo a atingir um elevado grau de sofisticação e complexidade, nomeadamente quanto à forma como são utilizados os meios existentes nos sistemas financeiros internacionais. O grau de abertura e interdependência dos diversos sistemas económicos e financeiros torna-os, por si só, mais vulneráveis, ocasionando o seu uso ilícito através da utilização dos mais variados métodos para converter, transferir ou dissimular bens ou produtos gerados por actividades criminosas, e permitindo que os mesmos sejam utilizados pelos seus autores.

Independentemente da vantagem ilícita subjacente, o branqueamento de capitais é um processo complexo e dinâmico que visa a integração de fundos ilícitos no sistema financeiro de modo aparentemente legal. Segundo a sua caracterização pelo GAFI[10], este processo ocorre de forma gradual, em três fases distintas: *colocação*, *circulação* e *integração*.

A fase de colocação consiste em ocultar a associação directa entre a origem dos fundos e o crime que lhes está associado, e permite aos agentes desembaraçar-se do dinheiro obtido de forma ilícita. Os proveitos do crime são colocados nos circuitos financeiros, geralmente através de uma instituição financeira, sob a forma de depósitos em numerário, compra de instrumentos financeiros negociáveis, contratos fictícios, facturas falsificadas ou compra de bens de elevado valor. Estas movimentações ocorrem tipicamente em países com sistemas financeiros mais frágeis e permissivos.

Segue-se a fase da circulação, em que se procura dissimular a movimentação dos proveitos ilícitos para dificultar o seu rastreio, por via de uma multiplicação sucessiva de operações que visam ocultar a origem ilícita dos fundos. Esta fase caracteriza-se, por exemplo, pela frequência de transferências electrónicas internacionais, o recurso a empresas fictícias sediadas em jurisdições *offshore* ou a aquisição de instrumentos financeiros facilmente disponíveis que possibilitem uma rotação rápida e contínua de capitais.

Finalmente, na fase de integração, dá-se a disponibilização dos proveitos ilícitos aos beneficiários finais, depois de terem sido transformados em bens aparentemente legítimos. Estes são então colocados formalmente nos circuitos financeiros legais, tornando-se cada vez mais fácil legitimar a sua proveniência. As movimentações mais

[10] https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/

utilizadas nesta última fase são a compra de imóveis, de valores mobiliários ou de outros activos financeiros, participações no capital social de empresas e a aquisição de bens de luxo, como jóias e obras de arte.

CAPÍTULO 3

# Criptomoedas e Branqueamento de Capitais

Neste capítulo pretende-se introduzir e caracterizar os activos virtuais e as criptomoedas, definindo alguns conceitos-chave e discutindo os riscos associados ao branqueamento de capitais e os modos como as criptomoedas são utilizadas, actualmente, para este fim.

## 3.1. Activos virtuais e criptomoedas

Os activos virtuais e, em particular, as criptomoedas representam hoje um meio crescente e generalizado de pagamento, de investimento e de transferência de fundos a uma escala global. A sua origem e proliferação remonta ao início da crise financeira mundial. Em 2009, a Bitcoin surgiu como a primeira «moeda virtual descentralizada», constituindo uma novidade relativamente às moedas virtuais existentes na medida em que não dependia da intermediação de entidades centralizadas para operar. A ausência de intermediários convencionais – instituições financeiras ou bancos centrais – na realização de transacções permitiu a sua fácil disseminação junto de uma variedade de públicos e agentes financeiros, que rapidamente adoptaram e incorporaram esta nova realidade nas suas actividades e modelos de negócio. Este activo virtual é comummente designado por criptomoeda, pois tem por base uma tecnologia inovadora – a criptografia (Giungato et al., 2017).

À medida que as «moedas virtuais descentralizadas» se tornavam populares, duas abordagens foram sendo adoptadas. Considerou-se i) que estes activos virtuais representavam o futuro do universo dos sistemas de pagamentos; e ii) que eram uma nova e poderosa ferramenta para a realização de actividades criminosas, como o financiamento do terrorismo ou a evasão a sanções internacionais, movimentando e armazenando fundos ilícitos fora do alcance dos vários tipos de autoridades (FATF, 2014). De um ponto de vista teórico, este novo activo financeiro tem sido alvo de uma intensa discussão, nomeadamente quanto à sua caracterização como «moeda» e meio de pagamento e quanto ao seu valor subjacente; neste contexto, variadíssimos autores têm notado que as criptomoedas não têm um valor subjacente real nem se encontram alavancadas em nenhum outro activo, sendo os seus preços altamente voláteis

definidos, em grande medida, por fenómenos puramente especulativos (Cheah & Fry, 2015; Lu, 2018; Baldwin, 2018).

### 3.2. Definição de conceitos-chave

Para compreender melhor o enquadramento e a realidade acima descritos, e como ponto de partida para as interpretações e conclusões que se seguirão, comecemos por definir alguns conceitos-chave.

De acordo com a lei portuguesa que estabelece as medidas de combate ao branqueamento de capitais, entende-se por *activo virtual* uma representação digital de valor que não esteja necessariamente ligada a uma moeda legalmente estabelecida e não possua o estatuto jurídico de moeda fiduciária (notas de banco e moedas designadas como tendo curso legal, moeda escritural e moeda electrónica), mas que é aceite por pessoas singulares e colectivas como meio de troca ou de investimento e que pode ser transferida, armazenada e comercializada por via electrónica.[11] A mesma lei considera ainda «actividades com activos virtuais» as seguintes: serviços de troca entre activos virtuais e moedas fiduciárias, ou entre um ou mais activos virtuais; serviços por via dos quais um activo virtual é movido de um «endereço» ou carteira para outro; e serviços de guarda de activos virtuais que permitam controlar, deter, armazenar ou transferir esses activos, incluindo *chaves* criptográficas privadas.

Por sua vez, o BCE define *moeda virtual* do seguinte modo: «uma representação digital de valor, não emitida por um banco central, instituição de crédito ou instituição de moeda electrónica, que em algumas circunstâncias pode ser utilizada como alternativa ao dinheiro». Para o BCE, uma moeda virtual não é, do ponto de vista económico e legal, uma unidade monetária (European Central Bank, 2015). Segundo a definição do GAFI, trata-se igualmente de uma representação digital de valor que pode ser negociada de forma digital e que poderá funcionar como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor, mas que não tem curso legal em qualquer jurisdição. Assim, apenas cumpre estas funções mediante um acordo entre os seus utilizadores, sendo este o principal factor que a distingue das moedas reais (FATF, 2014).

[11] Lei n.º 83/2017, de 18 de Agosto, alterada pela Lei n.º 99-A/2021, de 31 de Dezembro.

Uma *criptomoeda* consiste também num activo virtual concebido para funcionar como meio de troca e unidade de valor. Segundo uma definição mais técnica, trata-se de uma moeda virtual «descentralizada», protegida por criptografia – isto é, que incorpora elevados níveis de segurança e confidencialidade na circulação e distribuição de informação e dados. As criptomoedas dependem de *chaves* públicas e privadas para transferir montantes entre entidades (particulares ou colectivas), que são assinados «criptograficamente» aquando da sua transferência (FATF, 2014). Vários tipos de criptomoedas têm sido desenvolvidos nos últimos anos, com especificidades próprias. Estes novos activos derivam, na sua maioria, da Bitcoin, «que usa um sistema de *proof-of-work* (mecanismo de verificação por «blocos» de transacções consensualizadas por todos os agentes na rede) para validar transacções» (FATF, 2014). Além disso, as criptomoedas são, por definição, «descentralizadas», pois não respondem a nenhuma autoridade administrativa central nem são alvo de qualquer monitorização ou supervisão central.

Como vimos, a *Bitcoin* foi a primeira moeda virtual descentralizada e a primeira criptomoeda. Segundo a definição técnica do GAFI, as Bitcoins «são unidades de conta compostas por sequências únicas de números e letras que constituem unidades da moeda», e que só têm valor porque há entidades dispostas a pagar por elas. Estas unidades são negociadas digitalmente entre entidades com um elevado grau de anonimato e podem ser transformadas em moeda fiduciária ou noutras moedas virtuais. Ao contrário da moeda fiduciária, a Bitcoin é criada, transaccionada e armazenada utilizando um sistema de registo descentralizado. Desde a sua criação, tornou-se a criptomoeda mais conhecida e transaccionada no mundo, estando na origem do desenvolvimento e criação de muitos outros activos semelhantes. Trata-se, historicamente, de um activo de elevada volatilidade e risco financeiro. Neste contexto, é importante mencionar também um conjunto de criptomoedas com características especiais, conhecidas como «*criptomoedas estáveis*», pois o seu valor de mercado encontra-se vinculado a outros activos financeiros ditos tradicionais, como moedas fiduciárias ou *commodities* (como por exemplo o ouro); esta característica faz com que estas criptomoedas sejam consideradas menos voláteis e, por conseguinte, mais estáveis.

As criptomoedas são geralmente transaccionadas em plataformas na Internet, comummente designadas por *plataformas de negociação*[12], e operam com base em tecnologia que assenta num registo global de transacções conhecido como *blockchain*. Este registo requer a existência de uma *chave* criptográfica aleatória; além disso, em vez de residir num sistema centralizado, é armazenado e partilhado em conjunto por uma comunidade de utilizadores, o que faz com que as transacções, uma vez realizadas, não possam mais ser modificadas (Yaga et al, 2019). A tecnologia *blockchain* funciona como uma salvaguarda para o processamento de transacções *peer-to-peer*, sem intermediários (*e.g.* bancos, instituições financeiras ou Estados), que garantem o anonimato ou quase anonimato geral dos seus dados (Stettner, 2018; Auffenberg, 2019).

### 3.3. Riscos associados ao branqueamento de capitais

Definidos e caracterizados os conceitos essenciais no que concerne ao branqueamento de capitais e ao universo das criptomoedas, importa identificar os principais riscos de branqueamento de capitais associados a este último. Esses riscos têm sido identificados ao longo da última década, principalmente por organizações internacionais, que são unânimes em considerar esta actividade como sendo de risco elevado e que têm emitido orientações e recomendações periódicas com vista a mitigar e prevenir esse risco. Destacam-se, neste contexto, o GAFI e a Europol.

Em primeiro lugar, estes activos virtuais permitem e promovem um grau de anonimato superior ao dos métodos tradicionais de pagamento à distância. As negociações ocorrem exclusivamente na Internet e são caracterizadas por interacções não presenciais, permitindo o financiamento anónimo, sem identificação clara dos intervenientes – ordenante e beneficiário – ou da proveniência dos fundos (Campbell-Verduyn, 2018). Por exemplo, no caso da Bitcoin, os «endereços» (que funcionam como contas bancárias ou «carteiras» de activos financeiros tradicionais) não contêm dados identificadores de clientes nem estão afectos a uma entidade ou servidor central. Além disso, não são gerados históricos das transacções realizadas (FATF, 2014).

[12] Entre as maiores plataformas de negociação de criptomoedas contam-se, à data, a Binance, a Coinbase, a FTX, a Kraken e a KuCoin.

A abrangência e a dispersão geográfica destes activos também agrava o risco de branqueamento de capitais. Os sistemas de obtenção e comércio de moeda virtual e a tecnologia *blockchain* podem ser utilizados para efectuar pagamentos e transferir fundos entre jurisdições de forma imediata e sem entraves fronteiriços. Adicionalmente, estes circuitos de transferência de fundos apoiam-se frequentemente em infraestruturas complexas que envolvem a intervenção de várias entidades, espalhadas por vários países, o que significa que os registos de clientes e de transacções, já de si insuficientes, serão mantidos por diferentes entidades e geografias, dificultando o escrutínio por parte das autoridades e reguladores locais (FATF, 2014). À semelhança do que acontece na utilização do sistema financeiro convencional para a prática do branqueamento, também a utilização destes activos virtuais recorre às três fases distintas do processo – *colocação*, *circulação* e *integração* – descritas no capítulo anterior.

Na fase de *colocação*, os infractores podem abrir várias contas de forma rápida e anónima, sem obstáculos nem apresentação de dados pessoais, dissimulando facilmente a origem criminosa dos fundos.

A *circulação* permite que a origem dos fundos seja encoberta através da realização de múltiplas transferências, em modo instantâneo, de conta para conta e/ou da conversão sucessiva em diferentes tipos de criptomoedas, entre diferentes geografias. Neste âmbito, a utilização de «contas de passagem» em diferentes plataformas de negociação e de *smurfing* – um método comum utilizado na actividade de branqueamento, que consiste em repartir grandes quantidades de dinheiro por várias transacções de montantes pequenos, através de várias contas bancárias, para assim escapar aos sistemas de detecção de operações suspeitas das instituições financeiras – é particularmente eficaz.

Finalmente, na fase de *integração*, a utilização de criptomoedas para a aquisição de bens e serviços, como por exemplo a compra de imóveis ou obras de arte – seja directamente ou através da sua conversão em moeda fiduciária –, é facilitada pelo número crescente de bens e serviços para os quais estes activos começam a ser aceites como meio de pagamento. Para tal contribui também a entrada neste mercado de entidades institucionais que, ao aceitarem a negociação destes activos como parte da sua actividade e modelos de negócio, conferem liquidez e legitimidade aos mercados de activos virtuais (Poskriakov et al, 2020). No Anexo A é apresentado um resumo

dos principais riscos associados às diferentes fases do processo de branqueamento de capitais através da utilização de criptomoedas.

Um outro risco que contribui para a prática de branqueamento de capitais no âmbito do comércio de criptomoedas é o aproveitamento por parte dos agentes criminosos das deficiências ou total ausência de mecanismos de monitorização e procedimentos internos de identificação de clientes – habitualmente designados por procedimentos *Know Your Customer* (KYC) – e transacções por parte das plataformas de negociação e entidades intermediárias envolvidas: o elevado grau de anonimato destes activos colide directamente com a génese dos procedimentos KYC, centrados na identificação da identidade e características dos clientes (Ramsey, 2020). Um estudo de uma das principais empresas de serviços de protecção contra crimes de branqueamento no universo das criptomoedas e tecnologia *blockchain* concluiu que, em 2020, mais de metade dos fornecedores à escala global carece de procedimentos robustos neste campo.[13]

Importa também salientar os constantes desenvolvimentos tecnológicos como um factor de risco para o branqueamento de capitais. Praticamente todas as atividades criminosas actuais apresentam algum tipo de componente tecnológica, baseada muitas vezes em métodos criptográficos. A criptografia garante privacidade e confidencialidade e protege os dados pessoais nas comunicações, tendo-se tornado, por isso, num recurso de segurança convencional para muitos canais de comunicação, incluindo ferramentas de mensagens instantâneas e outras plataformas *online* (Europol, 2021).

Além disso, um conjunto de actividades conexas e directamente ligadas ao branqueamento, como o tráfico de bens ilícitos, encontram, neste contexto, um ambiente propício à sua expansão: as criptomoedas fornecem um meio ideal de pagamento de bens e serviços ilegais, desde o tráfico de narcóticos ao tráfico de órgãos e seres humanos e à pornografia infantil, entre outras práticas promovidas nos mercados da *dark web* (ou *darknet*) – um conjunto de redes encriptadas que estão intencionalmente escondidas da Internet visível através de sistemas de encriptação[14]. De igual modo, em determinados países, as características das criptomoedas acima descritas, como o seu anonimato ou descentralização, tornam-se um meio atractivo

[13] https://ciphertrace.com/2020-geo-risk-report-on-vasp-kyc/
[14] https://www.publico.pt/2017/08/08/tecnologia/perguntaserespostas/o-que-e-a-dark-web-1781702

para entidades que pretendam escapar às sanções internacionais de que são alvo e que as impedem de realizar transacções através de instituições financeiras – e, em particular, de instituições bancárias. A evasão a sanções financeiras internacionais por via do uso de criptomoedas é um fenómeno crescente e que pode vir a comprometer a própria existência destas medidas, visto que a sua eficácia é consistentemente prejudicada pelo recurso a transferências ilícitas de criptomoedas (Macfarlane, 2020). Note-se, por exemplo, o aumento recente dos volumes de negociação deste tipo de activos utilizando rublos, após a imposição de sanções internacionais à Rússia.[15]

### 3.4. Tendências no uso de criptomoedas para o branqueamento de capitais

Tanto o GAFI, no seu relatório anual sobre activos virtuais de 2021 (FATF, 2021), como a Europol (Europol, 2022) concluem que uma grande parte das actividades de branqueamento de capitais recorre a activos virtuais para atingir os seus fins, como por exemplo pagamentos de *ransomware* (um *software* nocivo que é usado para bloquear dados de computadores e servidores através do recurso a criptografia, ao qual se segue um pedido de resgate em dinheiro), plataformas ilegais de apostas *online* ou outras práticas criminosas amplamente promovidas e anunciadas nos mercados da *darknet*. Também as autoridades europeias apontam para a crescente exposição do uso de criptomoedas aos riscos de branqueamento supramencionados dentro do espaço europeu.[16] Estas práticas ter-se-ão intensificado durante a pandemia da Covid-19.[17]

Neste âmbito, têm sido identificadas redes profissionais de branqueamento que transformam em criptomoedas dinheiro proveniente das suas actividades criminosas, *e.g.* tráfico de droga e evasão fiscal. De acordo com dados da Europol, estas redes criminosas oferecem serviços de branqueamento em grande escala a outros agentes criminosos e adoptam as criptomoedas como o meio transaccional preferencial; assentam em estruturas previamente montadas com recurso a instituições bancárias, plataformas de negociação e *fintechs* – empresas especializadas em soluções

[15] "For a few cryptos more: the Wild West of crypto finance". Speech by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, at Columbia University (25 April 2022).
[16] Relatório da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com actividades transnacionais a que está exposto o mercado interno. COM/2019/370.
[17] Opinion of the European Banking Authority (EBA) on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector. EBA/Op/2021/04.

tecnológicas aplicadas à oferta de serviços financeiros; e detêm um vasto conhecimento prático sobre as suas formas de funcionamento. De igual modo, é crescente a preocupação com o facto de as tradicionais técnicas de evasão e elisão fiscal, baseadas na utilização de contas *offshore* registadas em jurisdições identificadas como «paraísos fiscais», estarem actualmente a ser substituídas por operações altamente opacas realizadas através de activos virtuais. Conclui-se, assim, que o branqueamento de capitais com recurso à utilização de criptomoedas é uma receita de sucesso e de incentivo à prática de crimes em geral.

Uma outra tendência apontada prende-se com o facto de um número crescente de fornecedores de activos virtuais estar a operar especificamente em geografias com deficiências na aplicação de procedimentos de prevenção do branqueamento de capitais e combate ao terrorismo; o que, por sua vez, tem como consequência o aumento da eficácia dos agentes criminosos que recorrem a estes fornecedores. Em paralelo, há que destacar, ainda, o contínuo desenvolvimento de novas técnicas e ferramentas tecnológicas destinadas a promover o anonimato e a descentralização do comércio de activos virtuais. Há inclusivamente suspeitas de que algumas criptomoedas de menor dimensão são especificamente criadas com o intuito de servirem de veículos para a prática do branqueamento.[18]

Em termos quantitativos, e com base num estudo recente da plataforma de investigação de dados de *blockchain* Chainalysis (Chainalysis, 2021), estima-se que se tenha procedido à prática de branqueamento de capitais com utilização de criptomoedas num valor total de 8,6 mil milhões de USD em 2021 (33 mil milhões de USD desde 2017), o que representa um aumento de 30% nesta actividade face ao ano de 2020 e pode ser explicado pelo aumento do comércio destes activos registado em 2021. Este valor corresponde, ainda assim, a um valor bastante residual quando comparado com o valor total de transacções registadas com criptomoedas em 2021[19], estimando outros estudos valores substancialmente superiores (Foley et al, 2019). Embora as estimativas possam divergir em termos proporcionais, os valores absolutos registados revelam um aumento sustentado deste fenómeno.

[18] Committee of Experts on the Evaluation of Anti-money Laundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL, Council of Europe (2022), Annual Report 2021.
[19] Segundo este estudo, apenas 0,05% do total de transacções realizadas com criptomoedas terá envolvido a prática de branqueamento.

Quanto à realidade portuguesa, esta parece acompanhar as tendências globais anteriormente referidas. Segundo dados do Sistema de Segurança Interna[20], relativos a 2020, «é perceptível a apropriação, pelo crime organizado, da utilização de técnicas, de tácticas e de procedimentos criminosos típicos de actores estatais, visando formas de enriquecimento ilegítimo e de branqueamento de capitais com recurso a criptomoedas». Destacam-se, neste contexto, os índices elevados e o aumento de crimes de *ransomware* e extorsão utilizando estes activos. Também a síntese da mais recente «Avaliação nacional de riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo», publicada em 2020 pela Comissão de Coordenação de Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, realça este fenómeno, notando que «o desenvolvimento da actividade relacionada com este tipo de activos proporciona o aumento de actuações criminosas, sendo certo que este tipo de criminalidade apresenta formas cada vez mais complexas, opacas e difíceis de detectar ou de reprimir pelas autoridades.»

[20] Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral (2021), Relatório Anual de Segurança Interna 2020.

CAPÍTULO 4

# Regulação, Normas e Práticas de Prevenção do Branqueamento de Capitais dedicadas a Criptomoedas

Tendo sido explorados, no capítulo anterior, os principais riscos de branqueamento de capitais associados à utilização de criptomoedas, olhemos agora para a evolução das principais orientações regulatórias, normas e práticas existentes relacionadas com esta actividade, nos contextos internacional e português.

## 4.1. Regulação internacional

O nascimento da primeira criptomoeda, em 2009, não foi acompanhado, na altura, por uma reacção regulatória imediata. No quadro regulatório internacional, as principais iniciativas surgiram mais tarde e têm passado pela publicação de orientações gerais (*guidelines*) contendo advertências em relação aos riscos inerentes às criptomoedas, o que constitui uma forma eficaz de pré-regulação no curto prazo, mas carece de um enquadramento jurídico regulatório mais detalhado, especialmente para efeitos de aplicação da lei.

A nível europeu, a primeira grande iniciativa regulatória no combate ao risco de branqueamento de capitais com recurso a criptomoedas surgiu em 2018, com a quinta revisão da Directiva contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo[21], posteriormente transposta para a legislação nacional dos Estados-Membros. Esta revisão passou a exigir o registo formal das entidades prestadoras de serviços relacionados com criptomoedas. Veio igualmente impor a recolha e armazenamento de dados e documentos de identificação dos clientes dessas entidades, bem como a obrigatoriedade de avaliação do risco associado a novos clientes e prestadores de serviços (procedimentos KYC). Assim, as empresas prestadoras de serviços envolvendo criptomoedas sediadas na UE passaram a ter de cumprir os deveres de identificação e diligência tradicionalmente impostos aos bancos no que concerne às operações habituais dos seus clientes. Já em 2022, a UE estabeleceu um novo Regulamento sobre Mercados de Criptoactivos (MiCA), que deverá entrar em vigor em 2024. Este documento prevê a criação de um regime próprio de registo

[21] Directiva do Branqueamento de Capitais, (UE) 2018/843.

destes activos ao nível da União, que passa a abranger também a regulamentação de activos que até agora se encontravam fora do âmbito regulatório, incluindo plataformas de negociação, «carteiras» de activos em que as criptomoedas são mantidas e as «criptomoedas estáveis» (conforme a definição apresentada no Capítulo 3). As entidades prestadoras destes serviços necessitarão de uma autorização para operar no espaço da UE, num determinado Estado-Membro, e poderão actuar nesse espaço sem a autorização expressa dos restantes Estados-Membros. Este regulamento passa a definir igualmente um conjunto de novas regras que os prestadores de serviços terão de cumprir ao nível da protecção das «carteiras» dos consumidores e passarão, pela primeira vez, a assumir responsabilidades em cenários de perda de investimentos por parte dos investidores. Ademais, as «criptomoedas estáveis» passarão a ser supervisionadas pela EBA (todas as criptomoedas com mais de 10 milhões de utilizadores) e, relativamente a entidades prestadoras de serviços de maior dimensão, as autoridades nacionais passam a ter a obrigação de transmitir regularmente informações relevantes à ESMA. A ESMA terá igualmente a responsabilidade de criar uma «lista negra» (*blacklist*) de entidades que falhem no cumprimento das obrigações estipuladas.[22]

Fora do espaço europeu, o GAFI tem sido uma das organizações internacionais de maior relevo ao emitir orientações, com instrumentos práticos, no sentido de ajudar as autoridades nacionais a compreender e desenvolver respostas regulatórias adequadas, sugerindo inclusivamente alterações às leis nacionais com vista a combater os riscos de branqueamento associados ao uso de activos virtuais e a entidades prestadoras de serviços nessa área. Esta entidade tem emitido também orientações para as próprias entidades prestadoras de serviços do sector privado, incluindo instituições financeiras e bancos que planeiem levar a cabo este tipo de actividades, no sentido de compreenderem as suas obrigações e aplicarem uma série de medidas preventivas (*e.g. due diligence* de clientes, manutenção de registos de clientes e operações, e comunicação de operações suspeitas). Neste contexto, destacam-se as Recomendações n.º 15 (*New technologies*) e 16 (*Wire transfers*)[23], que recomendam aos países a introdução da obrigação de as entidades prestadoras de

[22] Conselho da União Europeia, Comunicado de Imprensa, 30 de Junho de 2022: *Digital finance: agreement reached on European crypto-assets regulation* (MiCA).
[23] FATF (2012-2022), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, FATF, Paris, France.

serviços de criptomoedas recolherem e partilharem determinadas informações sobre os ordenantes e beneficiários das transferências de activos virtuais que processem, à semelhança do que acontece com as transferências electrónicas convencionais processadas no sistema bancário.

Apesar destes primeiros desenvolvimentos ao nível de instrumentos de *soft law* e tentativas de enquadramento jurídico para a realidade europeia, verifica-se ainda uma forte necessidade de regulamentos específicos, que sejam harmonizados internacionalmente, definam os parâmetros a adoptar pelos participantes deste mercado e estabeleçam uma estrutura que permita aos agentes de supervisão e às entidades abordarem o seu risco inerente. A entrada em vigor do novo MiCA no espaço europeu, num futuro próximo, poderá fazer a diferença neste campo.

### 4.2. O contexto português

O Banco de Portugal passou a assumir, em Setembro de 2021, «competências de supervisão das entidades que exercem serviços de troca, transferência ou guarda de ativos virtuais, no que diz respeito ao cumprimento das regras preventivas de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo»[24]. Mais concretamente, a prática de actividades envolvendo activos virtuais em território português passou a depender obrigatoriamente de um registo prévio junto deste regulador.[25] Assim, as entidades que pretendam exercer este tipo de actividade têm de pedir uma autorização formal ao Banco de Portugal, bem como subsequentes pedidos de alteração dos registos.

Além disso, no seguimento de uma revisão da Lei do Branqueamento de Capitais, em 2020[26], o regulador português decidiu incluir no domínio das entidades obrigadas ao cumprimento das regras de prevenção do branqueamento todas aquelas que pratiquem alguma das seguintes actividades: «serviços de troca entre activos virtuais e moedas fiduciárias ou entre um ou mais activos virtuais; serviços de transferência de activos virtuais; e serviços de guarda ou guarda e administração de activos virtuais ou de instrumentos que permitam controlar, deter, armazenar ou transferir esses activos,

[24] Comunicado do Banco de Portugal, de 8 de Setembro de 2020: «Banco de Portugal passa a supervisionar activos virtuais na prevenção de branqueamento de capitais».
[25] Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2021.
[26] Lei n.º 58/2020, de 31 de Agosto.

incluindo chaves criptográficas privadas.» Contudo, não foram incluídas nesta actualização medidas e obrigações específicas para estes serviços, tendo a sua aplicabilidade mantido, portanto, o seu carácter geral.

Em termos operacionais, estes pedidos de autorização são analisados e concedidos pelo Departamento de Averiguação e Acção Sancionatória do Banco de Portugal (DAS). Não obstante, as competências do supervisor limitam-se à autorização desse registo, bem como à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, optando o regulador por não estender as competências tradicionais de âmbito prudencial e comportamental que exerce em relação às instituições financeiras, nomeadamente aos bancos.

No que concerne às instituições financeiras, as suas estruturas orgânicas e modelos de governança prevêem «o estabelecimento e manutenção de uma função de *compliance* independente, permanente e efectiva, para controlo do cumprimento do quadro normativo a que se encontram sujeitas, neste se incluindo as obrigações legais e regulamentares em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo»[27], que abrangem as actividades que envolvam activos virtuais. A este nível, o dever mais importante é o de identificação e diligência, tendo sido actualizado por lei, nesse sentido, em 2021. Na prática, traduz-se na obrigatoriedade de as entidades exigirem e verificarem a identidade dos seus clientes, dos respectivos representantes e dos beneficiários das transacções, quando i) se estabeleçam relações de negócio; ii) sejam efetuadas transacções ocasionais (*i.e.* transacções que não se enquadram na normal relação de negócio entre um cliente e a instituição financeira), independentemente de a transacção ser realizada através de uma única operação ou de várias operações aparentemente relacionadas entre si, de montante igual ou superior a EUR 15.000; ou iii) se verifique uma transferência de fundos ou uma transacção executada no âmbito de uma actividade com activos virtuais cujo montante exceda os EUR 1.000.[28]

No seu Aviso n.º 1/2022, de Junho de 2022 (com entrada em vigor em Agosto de 2022), que regulamenta «os procedimentos, os instrumentos, os mecanismos, as formalidades de aplicação, as obrigações de prestação de informação e os demais aspectos necessários a assegurar o cumprimento dos deveres preventivos do

[27] Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013, de 18 de Dezembro.
[28] Lei n.º 58/2020, de 31 de Agosto, que transpôs a Directiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2018.

branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, no âmbito da actividade das entidades financeiras», o Banco de Portugal não consagrou procedimentos concretos em matéria de criptomoedas, indicando apenas que os produtos ou serviços associados a activos virtuais podem constituir factores de risco potencialmente mais elevado de branqueamento de capitais, a serem ponderados pelas entidades financeiras. Finalmente, esta mesma autoridade publicou, muito recentemente, uma consulta pública sobre o projecto de um novo Aviso aplicável exclusivamente às entidades que exercem actividades com activos virtuais. Este novo Aviso (que se prevê entrar em vigor durante o ano de 2023), ainda em fase de discussão, terá como fim autonomizar e especificar os procedimentos e obrigações próprias das entidades que utilizam criptomoedas, focando-se no cumprimento dos deveres preventivos referidos no Capítulo 2, adaptados à sua realidade operativa específica. O documento introduz, além disso, uma lista exemplificativa de factores indicativos de um risco de branqueamento potencialmente mais elevado, que deverão ser tomados em conta por estas entidades e levá-las a adoptar medidas de diligência reforçada.

CAPÍTULO 5

# Limitações e Desafios à Regulação da Prevenção do Branqueamento de Capitais envolvendo Criptomoedas

Identificados os principais contextos, internacional e português, e as normas e práticas existentes no âmbito da regulação e prevenção do branqueamento de capitais associado ao universo das criptomoedas, este capítulo avalia criticamente o seu grau de suficiência e identifica um conjunto de desafios por enfrentar.

## 5.1. Uniformização jurídica e harmonização de conceitos

Está agora a emergir, finalmente, um novo quadro regulatório, fruto da vontade já manifestada pelas autoridades europeias de chamar a si a regulação e supervisão das entidades prestadoras de serviços envolvendo criptomoedas, designadamente no que toca à prevenção do branqueamento de capitais. Contudo, tanto a Directiva de Prevenção do Branqueamento de Capitais em vigor, na sua quinta revisão (AMLD5), como o novo MiCA parecem ser ainda insuficientes, pois carecem de uma harmonização jurídica ao nível do tratamento destes activos nas mais variadas jurisdições e de uma harmonização dos conceitos a eles associados e da sua caracterização. Por outras palavras, permanece o obstáculo fundamental a uma eficaz regulação à escala global, que se prende com o desafio de conciliar perspectivas divergentes entre reguladores nacionais, entidades reguladas, instituições financeiras e autoridades supranacionais, associados em várias jurisdições, em relação à natureza e caracterização destes activos, a começar pelas diferenças na nomenclatura utilizada. No panorama actual, e a título de exemplo, existem jurisdições que classificam as criptomoedas como uma forma virtual de dinheiro com curso legal na economia e outras que as classificam apenas como meio de troca, como um activo financeiro digital. Há até jurisdições que as adoptaram unilateralmente como moeda nacional (a Bitcoin): os casos recentes de El Salvador, em 2021, e da República Centro-Africana, em 2022.

### 5.2. Enquadramento fiscal e tributação

Um outro factor que contribui claramente para a opacidade e para o enfraquecimento do quadro regulatório existente prende-se com a falta de enquadramento e a incerteza fiscal que continuam a recair sobre esta actividade, o que favorece igualmente a prática do branqueamento de capitais. Conforme discutido no Capítulo 2, a fraude fiscal é uma das principais práticas associadas a este tipo de crime. Em grande parte dos países, incluindo Portugal, não está actualmente previsto ou em pleno funcionamento um regime de tributação para rendimentos originados através de ganhos provenientes do comércio de criptomoedas. No contexto português, até aqui, e ao contrário do que acontecia com a generalidade dos rendimentos financeiros e de capitais (*e.g.* acções e obrigações), as mais-valias geradas por estes ganhos não eram tributadas por meio de impostos directos (o IRS e o IRC).[29] Além disso, a conversão destes activos em dinheiro fiduciário, por exemplo em Euros, também não se encontra sujeita ao pagamento de imposto sobre o valor acrescentado (em Portugal, o IVA). Esta omissão decorre, pois, de uma decisão dos Estados em aplicar, por vontade ou por falta de actuação, um tratamento fiscal diferenciado aos activos virtuais, que concorre para o aumento da opacidade que rodeia a sua utilização.

Esta falta de enquadramento, e a correspondente isenção de tributação dos activos virtuais, levam vários investidores a «desviar» os seus rendimentos para estas jurisdições, com vista à obtenção de benefícios fiscais. E Portugal não tem sido alheio a esta dinâmica: em circuitos de investidores e comunicação da especialidade, o país tem sido visto como um dos novos «paraísos fiscais» para este tipo de investimentos.[30] Tal como noutras jurisdições, esta dinâmica pode ser atribuída, em parte, à expectativa de eventuais ganhos económicos gerados pela atracção de investidores internacionais. Mas esta estratégia, para além de suscitar problemas ao nível da justiça fiscal, constitui um catalisador para a prática de actividades criminosas.

[29] Conforme será referido mais adiante, no Capítulo 6, a Proposta de Orçamento do Estado para 2023 vem introduzir pela primeira vez em Portugal um enquadramento fiscal associado a esta actividade.
[30] https://decrypt.co/43513/countries-that-dont-tax-bitcoin-gains

### 5.3. Limitações dos reguladores nacionais: o Banco de Portugal

Como já foi referido, o Banco de Portugal não exerce actualmente, no âmbito das suas competências, responsabilidades de supervisão prudencial e comportamental relativamente a entidades prestadoras de serviços envolvendo criptomoedas, como acontece com a generalidade das instituições financeiras e de pagamentos com presença em território português. No âmbito dos seus objectivos de supervisão comportamental, destacam-se o «garantir da transparência de informação prestada pelas entidades supervisionadas aos seus clientes na comercialização de produtos e serviços e assegurar o cumprimento do quadro normativo destes produtos e serviços.» Relativamente aos objectivos da supervisão prudencial, o regulador verifica que as entidades supervisionadas dispõem, entre outros, «de um modelo de governo e de um sistema de controlo interno robusto e eficiente». Ora, esta limitação do seu espectro de intervenção quanto à prevenção do branqueamento de capitais torna a sua actuação algo redutora relativamente a estas entidades, na medida em que os seus poderes de supervisão comportamental e prudencial complementam a sua actuação global enquanto autoridade supervisora. Além disso, as entidades associadas a actividades envolvendo criptomoedas estão assim isentas da obrigação de cumprimento de um conjunto de requisitos e sistemas de controlo internos e de reporte que contribuiriam para o aumento do nível de transparência, segurança, escrutínio e informação acerca desta actividade.

Outra limitação importante, já mencionada, prende-se com a descentralização do comércio de activos virtuais e com a dispersão geográfica deste tipo de actividade, que, operacionalmente, não obriga à presença física das entidades prestadoras de serviços. Uma vez que o papel do regulador se cinge ao território português, o facto de uma entidade não ter presença física em Portugal, não ter obrigações fiscais ou não estar registada no país (de acordo com os requisitos de registo obrigatório abordados no capítulo anterior) impossibilita a actividade reguladora, mesmo que exista indícios inequívocos da sua actuação no mercado português. Com efeito, através da consulta do sítio de Internet do Banco de Portugal[31], constata-se que, à data, apenas se encontram registadas junto do regulador um total de sete entidades autorizadas a

[31] https://www.bportugal.pt/page/registo-de-entidades-que-exercem-atividades-com-ativos-virtuais?mlid=4588

exercer actividades com activos virtuais. Destas entidades, o caso mais paradigmático é o do Bison Bank, o primeiro e até ao momento único grupo bancário com sede em Portugal autorizado, em 2022, a operar neste negócio, oferecendo serviços de custódia e negociação de criptomoedas.[32]

Da consulta dos processos de contraordenação publicados no sítio da Internet do Banco de Portugal[33], até à data, não há qualquer referência a contraordenações ou coimas, concluídos ou em curso, aplicados pelo regulador no âmbito de falhas ou deficiências detectadas no cumprimento normativo das obrigações de prevenção do branqueamento de capitais associada ao comércio e utilização de criptomoedas. Embora se reconheçam os esforços recentes feitos pelo regulador no sentido de clarificar os procedimentos e obrigações das entidades que utilizam estes activos, esforços que derivam da legislação relativa ao branqueamento de capitais anteriormente referida, a sua exequibilidade e aplicabilidade ainda não foram demonstradas.

### 5.4. A intervenção dos bancos

Quando surgiram as criptomoedas, muitas instituições bancárias tradicionais e outras empresas de serviços financeiros adoptaram uma abordagem cautelosa, evitando participar directamente na intermediação de actividades de comércio destes activos. No entanto, há hoje um número crescente de instituições que, de modo mais ou menos voluntário, começa a integrar este tipo de operações e de clientes, seja através da oferta dos seus serviços a empresas ou investidores que se especializam nesse mercado, seja simplesmente ao permitir que clientes particulares utilizem a sua instituição como parte integrante do circuito de compra e venda de criptomoedas. Estas instituições devem, assim, ser capazes de entender e identificar o seu nível de exposição ao risco trazido por este tipo de activos.

A ausência de um pacote de medidas regulatórias claro e robusto retira incentivos aos bancos para incluírem nos seus sistemas de controlo interno de risco de branqueamento de capitais componentes dedicadas à realidade específica destes

[32] https://eco.sapo.pt/2022/04/14/bison-bank-anuncia-primeiro-criptobanco-em-portugal-apos-autorizacao-do-regulador/

[33] Todas as decisões de condenação em processos de contraordenação são divulgadas pelo Banco de Portugal ao abrigo do artigo 178.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de Agosto.

activos. No entanto, a adopção de uma estratégia baseada na avaliação do risco, com controlos para identificar, monitorizar e denunciar actividades suspeitas envolvendo activos virtuais é cada mais necessária.

Utilizando como exemplo o cenário português, analisámos as políticas internas em vigor publicadas nos sítios institucionais dos 10 maiores bancos a operar em Portugal (por activos)[34] em 2021 – e concretamente as Políticas de Prevenção de Branqueamento de Capitais –, no sentido de compreender se estas instituições dispõem de processos formais de controlo do risco de branqueamento de capitais associado a criptomoedas. Foram identificadas menções a estes processos em apenas três dos bancos analisados[35], reconhecendo que que as actividades envolvendo activos virtuais representam um factor de risco elevado de branqueamento para a instituição e, por isso, devem ser sujeitas a medidas de diligência reforçada.

Concluímos que, no universo das instituições financeiras ditas tradicionais, muitas poderão não ter ainda previsto, nos sistemas internos de controlo de risco de branqueamento, estratégias e procedimentos associados à entrada e monitorização de clientes participantes em actividades envolvendo criptomoedas. Estas instituições não estão a respeitar, por isso, as exigências de regulação e cumprimento normativo (ainda que gerais) aplicáveis.

### 5.5. Aplicação de sanções internacionais

Como referido anteriormente, o branqueamento de capitais é um dos métodos utilizados para financiar organizações terroristas, a compra ilegal de armamento e outros materiais ilícitos ou a evasão fiscal, actividades criminosas que podem envolver o uso de criptomoedas. Estes activos podem permitir a várias pessoas, entidades, e até países contornar sanções económicas e medidas restritivas que lhes sejam impostas. Embora não existam actualmente certezas a este respeito, nem tenham sido quantificados os níveis de ocorrência desta prática, ela é pelo menos

[34] CGD, Millennium BCP, Santander Totta, Novo Banco, BPI, Montepio, Crédito Agrícola, Eurobic, Bankinter, Abanca. Fonte: Associação Portuguesa de Bancos.
[35] CGD: https://www.cgd.pt/Institucional/Compliance/Documents/Principios-Aceitacao-Clientes.pdf; Millennium BCP: https://ind.millenniumbcp.pt/pt/Institucional/governacao/Documents/Politica-Prevencao-BCFT.pdf; Eurobic: https://www.eurobic.pt/-/media/Feature/Products/EuroBic/Politicas-Regulamentos/Politica-de-Prevencao-do-Branqueamento-de-Capitais-e-do-Financiamento-do-Terrorismo_31122021_.pdf.

reconhecida como um meio potencial para contornar sanções. Tal deve-se às características particulares das criptomoedas, já mencionadas, nomeadamente: o seu anonimato ou quase anonimato, a descentralização e a presença limitada de intermediários. Quando estes activos são enviados para outros usuários, intermediários ou plataformas de negociação, não passam pela «rotas» tradicionais do sistema financeiro internacional. É pública a informação de que alguém está a enviar e a receber transferências, bem como a quantidade de criptomoeda transferida. No entanto, não é fornecida qualquer informação sobre a identificação pessoal dos agentes envolvidos nas transacções. Este mecanismo interno permite que entidades em jurisdições sancionadas explorem as criptomoedas para evitar as sanções de que são alvo.

No que diz respeito à presença limitada de intermediários (por exemplo, as plataformas de negociação de criptomoedas), poucas dessas entidades têm capacidade real para cancelar ou congelar os pagamentos nesta modalidade, tipicamente no momento de conversão destes activos em moeda fiduciária. Ademais, a probabilidade de exercerem os seus poderes para monitorizar essas trocas é muito baixa, uma vez que, ao contrário do que acontece através da rede SWIFT, a ferramenta-padrão para o processamento de transacções financeiras internacionais (dentro e fora do espaço europeu), é muito complicado bloquear transacções descentralizadas encriptadas. Um exemplo recente desta dificuldade é o caso da Rússia e das sanções impostas no âmbito da guerra na Ucrânia, como apontado pelo BCE e pela Comissão Europeia.[36]

### 5.6. *Blockchain* e a protecção de dados

Como referido anteriormente, a actividade de comércio de criptomoedas encontra-se ancorada na utilização da tecnologia *blockchain*. Esta realidade representa um desafio no que concerne à gestão e protecção de dados pessoais, e mais concretamente ao quadro regulatório existente, que tem conhecido desenvolvimentos significativos. Por exemplo, o Regulamento Geral de Protecção de Dados (RGPD) da UE, em vigor desde 2018, que define as regras a observar no tratamento e transmissão de dados pessoais no espaço europeu, não enquadra, à data, o contexto da tecnologia *blockchain* ou a transferência de dados e informação, encriptada e descentralizada,

[36] https://www.publico.pt/2022/03/03/economia/noticia/travar-russia-criptomoedas-dificil-eficaz-1997500

que ela permite. Não estão previstas, para este âmbito, obrigações concretas das entidades ou direitos individuais específicos, como o «direito ao esquecimento», a autorização de transferência de dados pessoais ou o controlo sobre os mesmos e as consequências da sua violação (Finck, 2018; Wallace, 2019).

A regulação da protecção de dados e da prevenção do branqueamento de capitais encontram-se interligadas na medida em que o acesso excepcional a informação sensível e sigilosa por parte das autoridades é determinante para o sucesso do combate ao branqueamento (Karasek-Wojciechowicz, 2021). A sua coordenação é, pois, fundamental. A título de exemplo, as regras de sigilo adoptadas pelo sector bancário em diversas jurisdições permaneceram historicamente em vigor, tendo vindo a ser gradualmente levantadas, em muitos casos, em nome do acesso à informação e transparência nos fluxos financeiros e da transparência fiscal (*e.g.* o caso da Suíça). Os mesmos obstáculos e tensões entre o sigilo bancário e o combate ao branqueamento fazem sentir-se hoje em relação à tecnologia *blockchain*: a falta de enquadramento da regulação de protecção de dados relativamente a entidades que se servem da *blockchain* poderá também condicionar o sucesso do combate ao branqueamento.

CAPÍTULO 6

# Recomendações e Contribuições

No capítulo anterior foram apresentadas as principais orientações regulatórias e práticas existentes no âmbito da regulação da prevenção do branqueamento de capitais associado ao universo das criptomoedas. Para tal, avaliámos criticamente a sua suficiência e identificámos um conjunto de limitações e desafios. Neste capítulo propomos algumas recomendações e exploramos possíveis contribuições para tornar a regulação e os respectivos instrumentos de prevenção do branqueamento de capitais associado a criptomoedas mais robustos e eficazes.

## 6.1. Autoridade de governança global

Como referido anteriormente, as criptomoedas carecem de uma harmonização jurídica ao nível do seu tratamento em diversas jurisdições e de uma harmonização de conceitos e da sua caracterização, sendo necessário conciliar perspectivas divergentes entre reguladores, entidades reguladas, instituições financeiras e autoridades supranacionais. Ao nível da UE, esses esforços têm sido promovidos recentemente com a entrada em vigor de sucessivas directivas comunitárias. No entanto, a transposição destas directivas para a legislação nacional não é totalmente uniforme, devido às especificidades nacionais de cada Estado-Membro. Como também vimos, o GAFI e o Grupo Wolfsberg, através das suas recomendações, têm procurado ajudar as autoridades nacionais a desenvolver estruturas legais e regulatórias-padrão para apoiar os esforços globais de prevenção do branqueamento de capitais. Todavia, a eficácia destas iniciativas é limitada, pois partem de entidades supranacionais sem autoridade vinculativa e que apenas actuam ao nível da *soft law*, à qual aderem apenas um conjunto limitado de países e instituições bancárias.

Face ao exposto, uma solução poderia passar pela criação de uma nova entidade supranacional ou o fortalecimento de uma entidade já existente, reconhecida e ratificada por um amplo conjunto de países e entidades, incluindo as principais instituições bancárias. Uma entidade com autoridade para estabelecer uma taxonomia uniforme e definir uma governança global relativamente aos comportamentos e instrumentos a adoptar no combate ao branqueamento de capitais por via da utilização

de criptomoedas, dotada de meios técnicos e humanos próprios e independentes. O projecto de criação de uma «Autoridade Europeia de Combate ao Branqueamento de Capitais» referido no Capítulo 2 seria um bom ponto de partida (ainda que limitado ao espaço europeu). Não obstante, para além de responsabilidades pela supervisão das entidades financeiras transfronteiriças consideradas de risco elevado e pela coordenação das UIF dos Estados-Membros, recomenda-se que esta entidade tenha igualmente poderes sancionatórios supranacionais que, no limite, poderiam passar pela emissão de licenças de início e a revogação da actividade de entidades e plataformas de negociação de criptomoedas transfronteiriças, caso as mesmas não cumpram um conjunto de determinações mínimas.

Uma outra função desta entidade poderia ser a criação e a manutenção de um *ranking* ou lista dos países e jurisdições cujos regimes de combate ao crime associado a criptomoedas sejam considerados, com base em indicadores específicos e nos respectivos quadros legais, fracos ou insuficientes – à semelhança, por exemplo, do *Basel AML Index*[37] ou do *Corruption Perceptions Index*.[38] Como consequência da inclusão nessa lista, todas as entidades intervenientes ficariam obrigadas a aplicar medidas de diligência reforçada às operações envolvendo essas jurisdições, consideradas de risco elevado; e, no limite, poder-se-ia proibir a realização de operações deste tipo com esses países. Esta actuação contribuiria para pressionar os países a envidar esforços nesta matéria, sob pena de ficarem excluídos desta actividade a nível internacional. Consequentemente, geografias que deixassem de ter fracos regimes de combate ao branqueamento de capitais deixariam de ser tão atractivas para agentes criminosos que tiram proveito da natureza transfronteiriça e «descentralizada» das criptomoedas.

Outras responsabilidades atribuídas a esta nova autoridade poderiam incluir: *i)* a realização de auditorias específicas aos procedimentos de KYC e políticas internas de entidades intervenientes representativas neste universo (incluindo instituições financeiras que trabalhem com estes activos virtuais); *ii)* a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos de auto-avaliação por parte destas entidades, que identifiquem as medidas internas destinadas a mitigar os riscos de branqueamento; ou

[37] Índice de países relativo a riscos de branqueamento de capitais publicado anualmente pelo *Basel Institute on Governance*.
[38] Índice de países relativo a riscos de corrupção publicado anualmente pela *Transparency International*.

*iii)* a criação e actualização de uma base de dados internacional, partilhada e divulgada junto de reguladores e autoridades judiciais nacionais competentes, registando transacções, padrões transaccionais, entidades e fluxos de negócios suspeitos envolvendo actividades ligadas a criptomoedas.

### 6.2. Sistema de sanções internacionais específico

Uma rastreabilidade mais eficiente das transferências de activos virtuais torna mais difícil a pessoas e entidades que se encontrem submetidas a sanções ou medidas restritivas conseguirem evitá-las com êxito. Como vimos no capítulo anterior, este tipo de activos são enviados para outros usuários ou intermediários, não passando pelas «rotas» tradicionais do sistema financeiro internacional. Recomenda-se, assim, que os prestadores de serviços de criptomoedas e seus intermediários – incluindo as instituições financeiras – sejam obrigados a aplicar procedimentos, políticas internas e controlos de monitorização de operações, conhecidos como *Know Your Transaction* (KYT), adaptados a esta realidade e, em concreto, à tecnologia *blockchain*, de forma a combater a evasão a sanções e medidas restritivas nacionais e internacionais. Para tal, será necessário criar procedimentos e controlos com recurso a ferramentas tecnológicas de *screening* que consigam detectar fluxos geográficos, em tempo real, e que tenham um carácter bloqueante, *i.e.* que consigam impedir, em poucos instantes, a execução de determinadas transacções.

Actualmente, no quadro internacional de autoridades emitentes de listas de sanções e medidas restritivas (como por exemplo a ONU ou a UE), todas as sanções existentes se aplicam igualmente a entidades que operem no sector das criptomoedas. Uma solução poderá passar pela criação de listagens específicas para estes activos, por parte das autoridades competentes nacionais e internacionais, com objectos de filtragem adaptados em consonância. Todavia, não existem orientações concretas neste sentido e o desenho de um novo mecanismo de sanções ou a reforma do mecanismo existente teria de ser, portanto, coordenado no plano político internacional e ajustado a este novo contexto.

### 6.3. Tributação efectiva de activos virtuais

No capítulo anterior identificou-se a ausência de um enquadramento fiscal e de uma tributação adequada ao universo das criptomoedas e discutiu-se o modo como essa ausência contribui para a disseminação e o agravamento das práticas de branqueamento de capitais. Não existe, à data, uma orientação coordenada sobre esta matéria, a nível europeu ou internacional, que proponha um enquadramento fiscal adequado a estes novos activos, o que leva a que cada Estado tenha de tomar essa decisão isoladamente. Como referido, e ao contrário do que já acontecia noutros países, Portugal era, até aqui, um dos Estados em que os rendimentos de mais-valias gerados pela alienação de criptomoedas não se encontravam sujeitos a IRS ou qualquer outro imposto.

Recomenda-se, pois, que os activos virtuais, tal como os outros instrumentos financeiros, possam beneficiar de um enquadramento fiscal concreto, previsível, adequado à realidade de cada país, e, na medida do possível, harmonizado à escala internacional. Mais concretamente, recomenda-se que este tipo de mais-valias passe a ser tributado por meio de um imposto específico. A modalidade de tributação deve ser clara e uniforme, prevendo o mínimo de excepções possível, sob pena de trazer ainda mais complexidade a uma realidade já de si desafiante. Assim, é essencial encontrar respostas para as seguintes questões: Que tipo de transacções de activos devem ser tributados? Onde serão devidos os impostos a pagar? E esta segunda questão é tanto mais relevante quanto é sabido que, em muitos casos, as transacções ocorrem entre agentes e plataformas de negociação sediados em diferentes jurisdições. Além disso, deverá também ser garantida a efectiva capacidade prática e respectivos poderes às autoridades tributárias nacionais para a realização de acções de investigação, de adequação de meios e recursos técnicos e tecnológicos e de criação e formação de equipas técnicas especializadas. Só assim poderão cumprir de modo eficaz as suas obrigações, nomeadamente no que diz respeito à troca de informações fiscais com autoridades tributárias de outros países – como já acontece, por exemplo, ao nível da Norma Comum de Comunicação desenvolvida pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), relativa à troca automática de informações (*Common Reporting Standard*).

A concepção e viabilização de um quadro regulatório fiscal robusto e eficaz aplicado ao universo das criptomoedas é uma política pública essencial para a própria

regulação da prevenção do branqueamento de capitais nesta matéria, pelas razões já mencionadas. Um maior escrutínio, registo oficial, rastreabilidade e troca de informação sobre rendimentos obtidos por via de criptomoedas representam, inevitavelmente, um maior grau de transparência e de acesso a dados decisivos no âmbito do combate ao branqueamento de capitais. Os crimes de evasão fiscal e de branqueamento encontram-se intimamente ligados, pelo que a troca de informação fiscal é decisiva.

Em Portugal, segundo a proposta de Orçamento do Estado apresentada pelo Governo para 2023[39], as mais-valias obtidas neste âmbito passarão finalmente a ser tributadas a uma taxa liberatória de 28% em sede de IRS quando as criptomoedas forem detidas por um período inferior a um ano (ficando, contudo, as mais-valias detidas por período superior a um ano isentas de tributação). Os intermediários e plataformas de negociação de criptomoedas passarão igualmente a ter de pagar Imposto de Selo sobre as comissões cobradas nas transacções que realizem, bem como nos casos de transmissões gratuitas destes activos.

Com esta política, o Governo visa introduzir «segurança e certeza jurídica ao criar um regime próprio que visa fomentar a criptoeconomia»[40]. E, a confirmar-se, o colmatar deste vazio legal no sistema fiscal português é um passo importante na prossecução dos objectivos de prevenção do branqueamento acima mencionados. Não obstante, e em paralelo, é também fundamental garantir a coercividade e a eficácia na cobrança destas novas contribuições fiscais. No contexto português, uma solução possível é a criação de uma função interna, dentro da estrutura orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), com competências específicas de acompanhamento e verificação do cumprimento das regras fiscais, incluindo a monitorização do conjunto de agentes mais relevantes nesta actividade, nomeadamente os principais intermediários e plataformas de negociação de criptomoedas e os bancos com sede em Portugal que disponibilizem serviços associados a estes activos virtuais. Poderá também ser equacionado o estabelecimento de obrigações acessórias de reporte para estas entidades em concreto, nomeadamente através do cruzamento de dados com a informação e rendimentos efectivamente declarados pelos contribuintes. Uma eficaz tributação das criptomoedas e o combate à evasão fiscal serão, sem dúvida, enormes aliados na prevenção do branqueamento de capitais.

[39] Proposta de Lei n.º 38/XV/1.ª – Proposta de Orçamento do Estado para 2023.
[40] Relatório do Governo relativo à Proposta de Orçamento do Estado para 2023.

### 6.4. Inovação tecnológica ao serviço da regulação

A tecnologia e os modelos de negócio nela baseados têm desempenhado um papel central no desenvolvimento acelerado das criptomoedas e de outros activos financeiros nascidos na *blockchain*.[41] Este desenvolvimento pode traduzir-se, por um lado, numa maior incerteza, mas por outro pode gerar oportunidades que conduzam a progressos importantes no campo da regulação e boas práticas no combate ao branqueamento de capitais, assegurando também o cumprimento regulatório na vertente da protecção de dados.

Como vimos, a evolução recente da regulação europeia e nacional veio obrigar as entidades que exercem actividades com criptomoedas a aplicar sistemas de *compliance* robustos e adaptados às particularidades do contexto em que actuam. Para tal, deverão munir-se de ferramentas e sistemas tecnológicos específicos que as ajudem a mitigar os riscos de branqueamento a que se encontram sujeitas e a cumprir os deveres preventivos impostos pelos reguladores. Nesse sentido, terão de ser assegurados aspectos práticos como: a extracção e análise de dados provenientes da *blockchain*, incluindo a filtragem de endereços e «carteiras»; a detecção do recurso a tecnologias com o intuito de dissimular a localização e identidade das transacções; ou a identificação de padrões transacionais considerados suspeitos.

Ora, em paralelo com as empresas *fintech*, que se especializam em soluções tecnológicas aplicadas à oferta de serviços financeiros, têm surgido no plano financeiro internacional as chamadas *regtechs*; este conceito consiste na aplicação de tecnologia ao cumprimento das obrigações regulatórias das entidades, procurando, no caso do sector financeiro, fornecer soluções inovadoras que complementem as funções de *compliance*. Com efeito, face aos desafios que esta realidade apresenta – e tendo em conta que as próprias entidades não terão porventura os incentivos ou os recursos necessários para realizar esse tipo de investimentos internamente –, as soluções *regtech* poderão contribuir de modo decisivo para o sucesso da resposta a esses desafios. Naturalmente, o recurso a *regtechs* acarreta também riscos, sendo talvez o principal o facto de as entidades reguladas, ao subcontratarem estas soluções,

[41] Como os *Non Fungible Tokens* (NFTs), certificados digitais de propriedade que garantem ao seu detentor a propriedade única sobre o original de uma coisa não fungível.

poderem confiar nelas em demasia, descurando a realização dos seus próprios controlos e a eficaz monitorização do seu funcionamento.

Por outro lado, o recurso à tecnologia também poderá ser útil do ponto de vista dos reguladores e das autoridades competentes, nomeadamente as UIF ou as autoridades tributárias nacionais. As melhores práticas na utilização da tecnologia deverão, também neste âmbito, ser cuidadosamente estudadas, com vista a promover a sua capacidade de acção. Do ponto de vista fiscal, por exemplo, poder-se-á encontrar formas de utilizar a própria tecnologia *blockchain* no combate à evasão fiscal e de uniformizar a tributação e cobrança de impostos em transacções envolvendo activos virtuais.

### 6.5. Reforço do papel dos bancos

Os bancos ocupam um lugar de centralidade no funcionamento das economias. Num futuro que se adivinha desafiante, estes desempenharão um papel fulcral: por muito «descentralizadas» que as criptomoedas queiram permanecer, é claro que continuará a existir uma real necessidade de intervenção dos bancos como intermediários, nomeadamente no momento de conversão destes activos em moeda fiduciária. Com efeito, os bancos representam, na prática, autênticas âncoras e «linhas de defesa» que separam o universo *blockchain* do sistema financeiro e da economia real; e ainda mais enquanto prevalecer a postura dominante de que estes activos não são reconhecidos como um meio de pagamento, conforme abordado no Capítulo 3.

Como identificado no Capítulo 5, os bancos devem adoptar uma estratégia baseada no risco, com controlos para o cumprimento dos seus deveres de identificar, monitorizar e denunciar actividades suspeitas envolvendo transacções relacionadas com activos virtuais; devem ser capazes de identificar tanto transacções realizadas através de plataformas de negociação de criptomoedas como transacções *peer-to-peer*, sem intermediários. Antes disso, porém, a decisão fundamental e a mais crítica é a da aceitação, ou não – de acordo com a sua estratégia baseada no risco – da entrada de clientes com este perfil transaccional e da disponibilidade para servirem de intermediários neste tipo de operações. Ainda que os bancos sejam, actualmente, as entidades mais capacitadas para assegurar este tipo de intermediação, dada toda a regulação que têm de cumprir, recomenda-se que não o façam antes de terem aplicado e testado os controlos e procedimentos enunciados anteriormente e de conseguirem

demonstrar a sua eficácia. Ademais, recomenda-se que mesmo os bancos existentes – e não apenas os novos agentes que queiram entrar neste mercado – sejam objecto de uma autorização, mais ou menos formal, do regulador bancário, para que a decisão de aceitação não seja tomada unilateralmente pelos bancos.

Como também já foi referido, o investimento em tecnologia e ferramentas de análise especializadas será essencial para o sucesso dos sistemas de prevenção de branqueamento de capitais dos bancos que pretendam incorporar esta actividade de risco elevado nos seus modelos de negócio. Além disso, entre os exemplos de boas práticas específicas para activos virtuais que, ao serem adoptadas, poderão contribuir também para o combate ao branqueamento de capitais, contam-se: a elaboração de políticas internas dedicadas a esta matéria com orientações claras sobre qual a abordagem a seguir; a criação de planos anuais de prevenção dos riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; a elaboração de relatórios de auto-avaliação do cumprimento desses planos; a designação, nas instituições, de um responsável pelo controlo do cumprimento normativo em matéria de activos virtuais (esta medida encontra-se, aliás, prevista na consulta pública do projecto do novo Aviso do Banco de Portugal referido no Capítulo 4); a criação e actualização de matrizes de avaliação de risco; a realização periódica de auditorias internas e externas que identifiquem deficiências e fragilidades; a elaboração de planos de formação (incluindo componentes tecnológicas, *e.g. blockchain*) dirigidos aos trabalhadores directamente envolvidos no processamento e análise de operações que envolvam estes activos, designadamente nas áreas comerciais e operacionais e em funções de *compliance*.

CAPÍTULO 7

# Conclusão

A luta contra o branqueamento de capitais é uma tarefa contínua. A introdução e disseminação da utilização de criptomoedas na economia global apanhou os Estados e as entidades reguladoras desprevenidos e veio complexificar esta tarefa. Como vimos, o comércio de criptomoedas é unanimemente reconhecido como uma actividade de risco elevado, propensa a práticas de fraude e branqueamento. Embora tenha havido melhorias recentes no quadro regulatório existente, nomeadamente em termos legislativos e de boas práticas, a sua eficácia ainda não foi demonstrada, e há ainda diversos aspectos a melhorar, relacionados com o carácter «descentralizado» destes activos, o seu elevado grau de anonimato e a sua natureza transfronteiriça.

O presente trabalho procurou exactamente identificar essas limitações e desafios à regulação, tendo sido, em concreto, apontadas lacunas ao nível da fraca uniformização jurídica e harmonização de conceitos; da falta de enquadramento fiscal e regimes de tributação; das limitações actuais na acção dos reguladores nacionais, tendo sido explorado o exemplo do Banco de Portugal; dos constrangimentos na intervenção dos bancos; da falta de adequabilidade do modelo actual de aplicação de sanções internacionais; e da falta de enquadramento da tecnologia *blockchain* na protecção de dados.

Face aos desafios identificados, foram propostas recomendações e contribuições para tornar a regulação, práticas e respectivos instrumentos de prevenção do branqueamento de capitais associado a criptomoedas mais robustos e eficazes. Neste contexto, são sugeridas: a criação de uma autoridade supranacional específica em matéria de governança global de activos virtuais, com poderes sancionatórios amplos e reconhecidos; a adaptação do sistema actual de sanções internacionais e medidas restritivas ao contexto das criptomoedas e tecnologia *blockchain*; a relevância de uma tributação clara e efectiva destes activos e a sua importância para a prevenção do branqueamento; a exploração das oportunidades oferecidas pela inovação tecnológica, tanto por parte das autoridades reguladoras, tributárias e policiais como por parte das entidades sujeitas a regulação no cumprimento dos seus deveres preventivos, nomeadamente através de soluções *regtech*; e o reforço do papel dos bancos enquanto agentes fundamentais na protecção do sistema financeiro e na prevenção do

branqueamento por via da utilização de criptomoedas. Todas estas recomendações visam, em última análise, fortalecer o quadro regulatório existente e promover uma maior intervenção dos Estados (sozinhos e em coordenação internacional) e das suas políticas públicas no combate ao branqueamento de capitais.

No seguimento deste trabalho, e como possível tópico para futuras investigações, seria interessante explorar os impactos, riscos e benefícios de uma eventual emissão do «euro digital» na óptica das políticas de prevenção do branqueamento de capitais. A criação desta nova moeda digital, emitida e controlada pelo BCE, que viria substituir ou servir de alternativa às criptomoedas, está actualmente em discussão. Uma outra direcção de pesquisa seria alargar o âmbito da discussão do presente trabalho a outros fenómenos digitais que recorrem a criptografia e desenvolvimentos tecnológicos ainda mais recentes e que movimentam grandes quantidades de dinheiro, como os *Non Fungible Tokens* (NFT), a «criptoarte» ou a Web3. Finalmente, um terceiro objectivo de estudo interessante seria tentar apurar, por meio de uma análise custo-benefício, que tipo de vantagens e retorno as criptomoedas proporcionam realmente para as economias dos países (por exemplo, Portugal) apesar dos riscos que a sua existência acarreta – e nos quais se inclui, como vimos, o risco de branqueamento de capitais.

# Referências Bibliográficas


Auffenberg, L., 2019. Crypto Currencies as a New Challenge to Anti-Money Laundering Regulation and the Know-Your-Customer-Principle. Frankfurt School Blockchain Center [online], 12.

Baldwin, J. (2018). In digital we trust: Bitcoin discourse, digital currencies, and decentralized network fetishism. *Palgrave Communications*, 4(1), 1-10.

Banco de Portugal (2016). Livro Branco sobre a regulação e supervisão do sector financeiro. Gabinete do Governador. ISBN 978-989-678-437-9

Campbell-Verduyn, M. (2018). Bitcoin, crypto-coins, and global anti-money laundering governance. Crime, Law and Social Change, 69(2), 283-305.

Chainalysis (2021), The 2022 Crypto Crime Report – Original data and research into cryptocurrency-based crime.

Cheah, E. T., & Fry, J. (2015). Speculative bubbles in Bitcoin markets? An empirical investigation into the fundamental value of Bitcoin. *Economics letters*, 130, 32-36.

Choo, K. K. R. (2015). Cryptocurrency and Virtual Currency: Corruption and Money Laundering/Terrorism Financing Risks?. Handbook of Digital Currency: Bitcoin, Innovation, Financial Instruments, and Big Data, 283.

Duffie, D. (2018). Financial regulatory reform after the crisis: An assessment. Management Science, 64(10), 4835-4857.

European Central Bank (2015), Virtual currency schemes – a further analysis.

Europol (2021), European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Europol (2022), Cryptocurrencies: Tracing the Evolution of Criminal Finances, Europol Spotlight Report series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

FATF (2014), Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, Paris, France.

FATF (2019), Mandate of the Financial Action Task Force. 12 April 2019, Washington DC.

FATF (2021), Second 12-month Review Virtual Assets and VASPs, FATF, Paris, France.

Ferreira Malaquias, P., Martins, S., Oliveira, C., & Flor, P. (2009). Modelos de Regulação (ou supervisão) do Sector Financeiro. Modelos de regulação (ou supervisão) do sector financeiro, 41-53.

Finck, M. (2018). Blockchains and data protection in the European Union. Eur. Data Prot. L. Rev., 4, 17.

Foley, S., Karlsen, J. R., & Putniņš, T. J. (2019). Sex, drugs, and bitcoin: How much illegal activity is financed through cryptocurrencies?. The Review of Financial Studies, 32(5), 1798-1853.

Giungato, P., Rana, R., Tarabella, A., & Tricase, C. (2017). Current trends in sustainability of bitcoins and related blockchain technology. *Sustainability*, 9(12), 2214.

Lu, L. (2018). Bitcoin: speculative bubble, financial risk and regulatory response. *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, 33(3), 178-182.

Macfarlane, E. K. (2020). Strengthening sanctions: solutions to curtail the evasion of international economic sanctions through the use of cryptocurrency. Mich. J. Int'l L., 42, 199.

Maddaloni, A., & Scopelliti, A. (2019). Rules and discretion (s) in prudential regulation and supervision: evidence from EU banks in the run-up to the crisis.

Matias, A. S. (2011). Regulação Bancária: Conceito e Tipologia, *in* José Lebre de Freitas *et al* (org.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida*, Volume 1, Coimbra: Almedina, 401

Poskriakov, F., Chiriaeva, M., & Cavin, C. (2020). Cryptocurrency compliance and risks: A European KYC/AML perspective. *Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2020*.

Karasek-Wojciechowicz, I. (2021). Reconciliation of anti-money laundering instruments and European data protection requirements in permissionless blockchain spaces. Journal of Cybersecurity, 7(1), tyab004.

Ramsey, R. (2020). An examination of the challenges posed by cryptocurrencies to AML/CTF regulation. Amsterdam LF, 12, 1.

Schenk, C. R. (2021). The global financial crisis and banking regulation: Another turn of the wheel?. Journal of Modern European History, 19(1), 8-13.

Silva, V. C. A. D. (2019). Regulação bancária no plano nacional e no plano europeu: um olhar sobre o presente e sobre o futuro (Doctoral dissertation).

Sironi, A. (2018). The evolution of banking regulation since the financial crisis: A critical assessment. BAFFI CAREFIN Centre Research Paper, (2018-103).

Stettner, B. (2018). Anti-Money Laundering Regulation of Cryptocurrency: US and Global Approaches.

Wallace, A. (2019). Protection of Personal Data in Blockchain Technology: An investigation on the compatibility of the General Data Protection Regulation and the public blockchain.

Wouters, J., & Wessel, R. (2008). The phenomenon of multilevel regulation: interactions between global, EU and national regulatory spheres. International organizations law review, 4(2), 259-291.

Yaga, D., Mell, P., Roby, N., & Scarfone, K. (2019). Blockchain technology overview. arXiv preprint arXiv:1906.11078.

# Anexos

## Anexo A

Tabela 1 – Principais riscos associados às fases do processo de branqueamento de capitais através da utilização de criptomoedas

| Factores de risco principais | Colocação | Circulação | Integração |
|---|---|---|---|
| Elevado grau de anonimato | Capacidade de dissimulação de fundos de origem criminosa | Múltiplas operações sem confirmação da identidade dos intervenientes | Conversão em moeda fiduciária / aquisição de bens e serviços sem rastreabilidade |
| Transacções instantâneas | Fundos com origem criminosa podem ser transferidos para outras criptomoedas noutras geografias | Transacções em tempo real sem possibilidade de bloqueio para investigações de branqueamento | Canalização rápida dos fundos para o sistema financeiro global, para várias geografias |

Adaptado de Choo, K. K. R. (2015).