

Artigo integrado na obra coletiva promovida pelo Observatório da Economia e Gestão de Fraude, em curso de lançamento: Maia, A.J., Serra, R. (coords.) 2024. *Fraude e Corrupção na Administração Pública em 50 anos de democracia*. Almedina. pp. 37 a 70

RISCOS DE FRAUDE E DE CORRUPÇÃO – NOTAS PANORÂMICAS SOBRE PREVENÇÃO NO SETOR BANCÁRIO*

por NUNO SAMPAYO RIBEIRO¹

- * O texto que se propõe ao leitor enraíza-se no trabalho introduzido pelo autor através do *workshop* “Risco Legal e Reputacional na Banca: desafio estratégico e de *compliance*”, 1ª edição, 22 de novembro de 2011, I.F.B. – Instituto de Formação Bancária. A este respeito é devida uma vénia de reconhecimento ao Dr. Manuel Ferreira e à Dra. Lúcia Assunção Fernandes pelo lúcido e resoluto apoio ao traçado do programa, que então se propôs ao IFB, como se segue: “a base do *workshop* é a gestão do risco legal e reputacional colocado pelas novas condições de mercado criadas pelas iniciativas destinadas à promoção da integridade e transparência dos mercados e das instituições financeiras (transparência fiscal, iniciativas de luta contra a concorrência fiscal prejudicial, os paraísos fiscais, o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo, a corrupção, aos crimes fiscais e outros crimes financeiros)”. De igual modo é devida uma vénia de reconhecimento ao Dr. Jorge Patrício Paúl pelo inabalável testemunho de elevação e constante incentivo, nos anos em que exerceu funções na Associação Portuguesa de Bancos e que se mantém inalterável.

¹ Advogado, Especialista em direito fiscal (O.A.), Fundador & Chief Reputational Officer, Greenwealth > Reputação & Sustentabilidade, Professor Convidado, IFB – Instituto de Formação Bancária, IBFD – ITA Fellow in International Taxation

V olvidos 50 anos sobre o 25 de Abril de 1974 emergiu, perante todos, um mundo belicoso ameaçador do ideal da liberdade, da democracia e dos direitos cívicos, que nesta oportunidade se pondera sobre o prisma da prevenção do risco de fraude e do risco de corrupção no setor bancário. Esta prevenção, em linha com o que se vem advogando, adquiriu renovada importância devido a uma variedade de razões de entre as quais destaco duas em atenção à relevância para a análise que mencionei. Uma é a que respeita ao contributo para a realização das prioridades nacionais de segurança nacional, de estabilidade financeira, da sustentabilidade, das instituições bancárias em especial, proteção dos clientes, depositantes em particular, dos contribuintes, do desenvolvimento económico com eixo na sã concorrência, nas transições digital e climática e na coesão e justiça social, combate da pobreza em particular. Outra é a que respeita ao contributo para o enraizamento no setor empresarial, no bancário em concreto, de uma cultura de economia reputacional que defino como sendo o posicionamento que prioriza a longevidade institucional subindo na cadeia de valor social, através do reforço da qualidade do mercado, da empresa (marca), como agente ou intermediário de confiança enquanto atributo fundamental da vantagem comparativa.

Não cabe no âmbito deste trabalho o estudo da economia reputacional, apenas a ponderação das vertentes relevantes para a prevenção dos riscos aludidos que se pretendem examinar. Dentro desta ordem de ideias assume-se como referência orientadora para o presente trabalho que a qualidade de agente ou intermediário de confiança é avaliada pelas partes interessadas com critério na aptidão, ou falta dela, para gerir um núcleo essencial de escolhas e conflitos, entre eles os referentes aos desafios e fatores de risco emergentes: a) do contexto geopolítico, designadamente *weaponization*

of finance e execução de medidas restritivas (sanções internacionais), b) dos ciclos económicos, c) dos avanços tecnológicos e regulatórios na sociedade, dados e privacidade em especial, d) da deslocalização de fatores no espaço e do suporte cartular para o suporte eletrónico, e) da reconfiguração estrutural do setor bancário desencadeada pela descentralização, desintermediação, desbancarização, *shadow banking*, a integração de novos incumbentes no ecossistema financeiro, cripto-finança, *BigTech* e *Fintech* em particular, a agenda ESG, risco ambiental em especial, a mobilidade de dados, a cibersegurança, f) da alteração do comportamento do consumidor, g) da progressiva estruturação da criação de valor através do *customer-centric approach* e *platform based model*, com recurso à automação, *block-chain*, *cloud banking*, *third-party service providers* e a força de trabalho altamente qualificada, h) da redução do numerário nas transações referentes a pagamentos, crescentemente efetuadas por agentes não bancários, e i) da moderna criminalidade económico-financeira, os fluxos financeiros ilícitos, fraude, a empoderada pela inteligência artificial generativa e pela cripto-finança em especial, e a corrupção.

Neste sentido favorece-se na exposição a articulação de análise com síntese, mais do que o intuito descritivo. Iniciando-se com um relance à circunstância enquadradora, para a partir dela se atentar na reação verificada nos planos da regulação e da supervisão, de modo a enquadrar a evolução do setor bancário nacional desde 1974 até ao presente, com a finalidade de se examinar, no âmbito do regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras vigente², a regulação prudencial da conduta, governo e controlo interno, suas prioridades em especial, prevenção dos riscos de fraude e da corrupção em particular. Em seguida, procede-se, à ponderação das conexões e repercussões que se julgam mais relevantes para a gestão de risco na ótica da criação de valor no setor bancário numa lógi-

2 Aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei nº 298/92 de 31 de dezembro, na versão em vigor.

ca de economia reputacional, para então se propor um esboço de notas panorâmicas sobre a evolução que se perspectiva, em homenagem à Lição de *Gustave Flaubert* de acordo com a qual a “estupidez está em querer tirar conclusões”³. Lição cuja atualidade a fase de transição e mudança céleres que vivemos recomenda, de modo vívido, posto que como está perante todos já não se está onde se estava, mas ainda não se está onde se vai estar, no setor financeiro, em geral, e no setor bancário em particular.

Antes de se passar ao exame da circunstância enquadradora esclarece-se a respeito da noção de setor financeiro, que se optou por não nos vincularmos a um conceito específico, no que se procedeu em linha com a Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, presidida pelo saudoso Exmo. Senhor Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha, que o autor teve a honra de integrar, no sentido em que “não se tomou como irredutível ponto de partida uma específica noção, pois um tal conceptualismo poderia revelar-se inconsistente com as finalidades” deste trabalho. Além do mais, “seria totalmente incoerente com o tempo presente, caracterizado pela desintermediação e pelo desaparecimento dos contornos rígidos da atividade financeira.”⁴

Sem se perder de vista este ponto de referência lúcido, emprega-se a noção de setor bancário reportada ao âmbito demarcado pelo citado regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras tendo em conta a relevância operacional para a finalidade mencionada.

Optou-se, de igual modo, por não nos vincularmos a um conceito específico de fraude na ponderação das razões aludidas a respeito da noção de setor financeiro, na parte aplicável, e da miríade de tipologias que pode revestir, em parte resultantes das diversas espécies de serviços bancários (v.g., *retail*, *corporate*, *trade finance*, *private banking*), e de outros fatores, designadamente o tecnológico, cujo crescimento exponencial a sociedade digital vem propiciando.

No que respeita à corrupção, e não obstante serem aplicáveis uma boa parte das considerações indicadas a respeito das noções recenseadas, optou-se por nos vincularmos à definição consagrada no artigo 3.º do regime geral da prevenção da corrupção e infrações conexas a que se refere a alínea b), do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, em nome da clareza e do rigor na demarcação dos comportamentos censuráveis.

Circunstância enquadradora

Inegavelmente, entreabriu-se à *res publica*, assim como ao setor bancário, um horizonte de incerteza fora do usual sobre a evolução geopolítica e o risco geopolítico intrínseco ao futuro da política internacional e económica em particular, posto que o quadro de referência das últimas décadas se afigura estar desfasado. É uma evidência que o núcleo essencial da ordem internacional baseada em regras enquadradoras da paz e segurança, dos conceitos de liberdades coletiva e individual, da promoção do bem-estar social, da tranquilidade pública baseadas nos direitos do homem, no primado do direito, na democracia representativa, na universalidade da *internet*, na liberdade de expressão, no funcionamento eficiente do mercado baseado nas livres concorrência e circulação internacional de capitais, enfrenta perigos, ameaças, vulnerabilidades e riscos, alguns de nova geração, desencadeados por novas realidades como a *weaponization of information*, a *weaponization of finance*, a emergência da criminalidade grave organizada à escala global, a atividade de *hackers*, incluindo patrocinados por potências, nomeadamente no ataque a infraestruturas de energia ou do setor financeiro, bancário em particular.

3 Cfr. <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/3-minutes-de-philosophie-pour-redevenir-humain/flaubert-la-betise-consiste-a-vouloir-conclure-796041>

4 Cfr. Ministério das Finanças. (1999) - “A Fiscalidade do Sector Financeiro Português em Contexto de Internacionalização” (Relatório da Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros. [Comissão nomeada pelo despacho do Ministro das Finanças, Prof. Doutor António de Sousa Franco, nº 10 853/97 de 30.10.1997]), Lisboa, pág. 28.



Vem emergindo, igualmente, uma dinâmica de mudança social brusca, de radicalização político-social em países esteios da cultura ocidental, incluindo o despon-
tar de novos fascismos que se ponderou em anteriores análises⁵.

Enraizou-se a desconfiança, a guerra, a rivalidade entre grandes potências, o protecionismo, além de outros sintomas de mal-estar perceptíveis no encorpar de um sentimento de angústia de existir, no levantar de fronteiras nacionais no plano emocional e físico, exemplificadas, estas últimas, pela recente reposição temporária do controlo das fronteiras pela Alemanha no lapso temporal 16-09-2024/15-03-2025 invocando razões de segurança nacional⁶.

É verdade que existem avanços tecnológicos, políticos e outros desenvolvimentos como sejam os ocorridos na cooperação multilateral de que o Pacto para o Futuro adotado pela ONU em 22-09-2024 é exemplo, e que constituem evidência da criação de novas possibilidades e de esperança para a Humanidade, mas por agora, a mensagem de fundo do enquadramento apresentado concretiza-se tendencialmente na necessidade que o Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, em artigo de opinião no Jornal PÚBLICO de 18-03-2024 sintetizou assim: "Temos, portanto, de estar preparados para a defesa e passar ao modo "economia de guerra"". No que reforçou o sentido da intervenção da Presidente da Comissão Europeia, von der Leyen, perante o Parlamento Europeu⁷ em 28-02-2024, ou a

do Presidente dos E.U.A., Joe Biden, perante o Congresso Americano⁸ em 07-03-2024, quando asseverou:

Em janeiro de 1941, o presidente Franklin Roosevelt veio a esta assembleia falar à nação.

Ele disse: «Dirijo-me a vocês num momento sem precedentes na história da União.» Hitler estava em movimento. A guerra na Europa intensificava-se.

O propósito do presidente Roosevelt era acordar o Congresso e alertar o povo americano para o facto de aquele não ser um momento vulgar.

A liberdade e a democracia no mundo estavam sob ataque.

Hoje, venho à mesma assembleia para me dirigir à nação. Agora somos nós que nos deparamos com um momento sem precedentes na história da União.

E sim, o meu propósito aqui hoje é acordar este Congresso e alertar o povo americano para o facto de este também não ser um momento vulgar.

Desde o presidente Lincoln e a Guerra Civil que a liberdade e a democracia não estão sob ataque aqui em casa, como hoje.

O que faz o nosso momento raro é que a liberdade e a democracia estão sob ataque, aqui e no estrangeiro, ao mesmo exato momento.

A segurança e a defesa, notoriamente, recuperaram o epicentro das relações internacionais e europeias, deixando antever, a meu ver, a secundarização, na hierarquia de prioridades, do objetivo do desenvolvimento económico norteado pela eficiência e inovação financeiras que as orientou a partir das décadas de 70 e 80 da anterior centúria, e com maior intensidade na fase do pós-queda do muro de Berlim.

A promoção da eficiência e inovação financeiras foi,

5 Cfr. Ribeiro, N.S. (2021). "Reputação, transparência fiscal e os desafios contemporâneos". PÚBLICO online, 07-04-2021.

6 Cfr. Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control, 16/09/2024–15/03/2025. Realça-se na fundamentação apresentada pela Alemanha designadamente o seguinte: "[S]ecurity risks related to irregular migration, including smuggling, at the EU's external borders, continue to lead to increased levels of irregular entries, exacerbating already tense accommodation situation for refugees, especially in the context of the admission of Ukrainian nationals; borders with Belgium, The Netherlands, Luxembourg and Denmark."

7 Cfr. European Union (2024). "Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on strengthening European defence in a volatile geopolitical landscape" 28-04-2024.

8 Cfr. The White House (2024). "Remarks of President Joe Biden — State of the Union Address As Prepared for Delivery", 07.03.2024.



então, enquadrada por uma dinâmica de desregulamentação, do setor financeiro em particular, que a crise financeira e bancária de 2007-2008/9 inverteu em definitivo, reforçando uma trajetória iniciada em reação ao ataque, em solo norte-americano, às torres gémeas em 09-11-2001. Esta crise desencadeou a formação de um consenso internacional que priorizou, designadamente, uma reorientação no sentido da re-regulamentação do setor financeiro, do setor bancário, em especial, percecionado como *bête-noire* na origem da crise.

Realça-se que a secundarização aludida implica consequências relevantes no plano da prevenção e repressão dos fluxos financeiros ilícitos, da fraude e da corrupção em especial, as quais melhor se enquadram tendo-se presente a trajetória de re-regulamentação que vem sendo empreendida, e por esta razão a ela se fará referência em seguida.

A re-regulamentação aludida foi, e é orientada por diversos racionais de política pública, interligados por uma lógica de vasos comunicantes destacando-se, atenta a relevância para a presente análise, a estabilidade financeira, a transparência, a integridade, a competitividade, a proteção dos contribuintes e dos consumidores, a sustentabilidade, o crescimento económico inclusivo, a luta contra a pobreza, a segurança nacional, a cibersegurança de que são exemplos:

- a) o acervo normativo Basel III e IV visando fortalecer a regulação, a supervisão e a gestão de risco nas instituições bancárias, a iniciativas da U.E., o DORA (*Digital Operational Resilience Act*), com enfoque na resiliência digital do setor financeiro em face dos

ciber ataques, nas violações de tecnologia de informação e comunicação, nos dados em particular, e o MiCA (*The Markets in Crypto-Assets Regulation*), que instituiu regras europeias para os cripto-ativos;

- b) a *Foreign Account Tax Compliance Act* e o *Common Reporting Standard*, que operacionalizaram a inoponibilidade do sigilo bancário e fiduciário para efeitos fiscais, ao instituírem a recolha e o reporte de informações financeiras por instituições de crédito com a finalidade de proteger a integridade dos sistemas tributários contra a fraude, evasão e elisão fiscais;
- c) a revisão das Recomendações da *Financial Action Task Force*, nomeadamente de modo a incluir a fraude fiscal (*serious tax offences*), no catálogo dos crimes subjacentes ao crime de branqueamento de capitais, a conferir maior ênfase na luta contra a corrupção, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa;
- d) a criação de novos meios de perfuração do anonimato, de identificação do beneficiário efetivo, e de rastreio, congelamento e recuperação de bens de origem criminosa;
- e) a identificação e avaliação de jurisdições de (alto) risco regulatório (*black, grey lists*);
- f) o rastreio da intermediação e interconexões entre o circuito financeiro internacional sistemicamente importante, os centros financeiros globais, o circuito dito "offshore", e da integração de novos incumbentes no ecossistema financeiro, cripto-finança, *Big-Tech* e *Fintech* em particular;
- g) o reforço das medidas restritivas (sanções), aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, a serem executadas de imediato pelo setor bancário, tendo em vista a prossecução de objetivos como manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, o Estado de Direito, a democracia e para combater o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em

massa, de que são exemplo as ações destinadas a impedir o movimento, transferência ou operação de fundos (i.e., ativos financeiros e benefícios económicos de qualquer tipo), ou de recursos económicos (i.e., ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, que não sejam fundos, bens ou serviços);

- h) a criação da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030, aprovada em 2015 por todos os Estados membros das Nações Unidas, traduzida em 17 objetivos, realçando-se atenta a relevância para a presente análise, a redução dos fluxos financeiros ilícitos, da corrupção e do suborno prevista nos objetivos 16.4. e 16.5.

A análise desta trajetória evidencia que um fator decisivo na sua formação e modelação reside nas implicações da sociedade digital para a vida societal, nomeadamente a criação de um novo ambiente comunicacional, impulsionador de um *e-lifestyle* condutor a alterações profundas nas rotinas, hábitos e comportamentos inerentes à sociabilidade de todos e de cada um, tais como a comunicação, o consumo ou o pagamento *cashless*, incluindo através de novos meios. Disto são exemplos a *internet*, as redes sociais, as plataformas *online*, os motores de busca, a *digital wallet*, o *mobile banking*, o *open banking*, etc. Na origem destas alterações está igualmente a massificação de avanços tecnológicos, como a *internet*, *web real-time communication*, o *big data*, *data mining*, a *blockchain*, a inteligência artificial, "*large language models*" e os ciberativos, a qual se deve em boa medida à remoção ou à diminuição das barreiras técnicas ou dos custos inerentes à sua utilização.

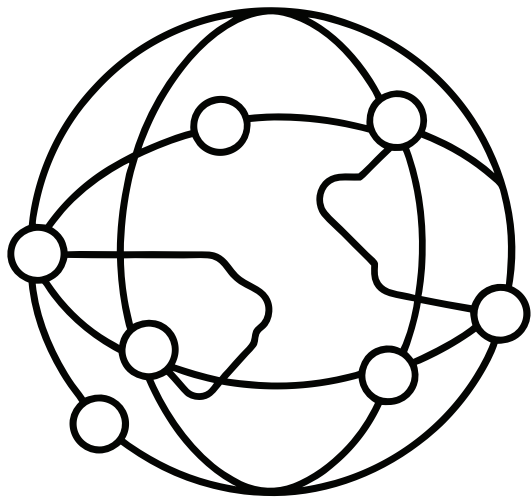
Tudo isto, e mais, são expressões do que vem sendo apresentado como a era do cibernundo em que a realidade se funde com imagens de computador. E cujo impacto se traduz em transformações estruturais em todas as áreas da vida social, que, em contínuo, alteram a organização social, o comportamento das pessoas, nas suas qualidades de cidadãos e de consumidores em especial.

As transformações que se mencionaram vêm sendo designadas a coberto da locução (r)evolução digital. O que se designa por digital, não suscita unanimidade. No entanto, goza de larga aceitação o entendimento de acordo com o qual a locução designa um fenómeno que consiste em tornar acessível a todos informação que antes tendia a estar confinada aos membros de um grupo.

O corolário dinâmico do digital, como se vem advogando⁹, é a reputação, entendida como *new commodity*, o que em interligação com o novo contexto a que se fez referência, origina consequências de grande fôlego, como a emergência de novas cadeias de valor, produtos e serviços, a renovada importância estratégica da (ciber)segurança e da estabilidade financeira além de outras. Isto é porque se vem desencadeando um efeito dominó entre o novo e o existente, incluindo mas não só, alterando a forma como se concebe o comércio, o investimento, a organização e gestão empresarial ou os sistemas de trocas e de pagamento, crescentemente baseados na digitalização da economia e da finança.

Todas estas consequências são propiciadoras de largas vantagens, tanto quanto do surgimento de perigos, ameaças, vulnerabilidades e riscos severos, ciber-risco em concreto, cibercrime em particular, fraude *on line*, em especial, assim como de novos métodos e estratégias de que se prevalece a fraude e a corrupção, incluindo na intrincada interligação com a economia paralela, o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, e com a *weaponization of finance* e a evasão de sanções internacionais com vista designadamente a incumprir normas e encobrir fundos ou recursos económicos.

.....
9 Cfr. CGD (2017), Transcrição do painel "O Futuro na Era Digital" (III "Encontro Fora da Caixa", Lisboa, 23-05-2017 [notas de edição propostas pelo Prof. Santiago Macias (sem embargo das diligências efetuadas não se logrou esclarecer a existência da publicação, após se ter realizado a revisão solicitada à edição proposta e concedida autorização para publicar).



Como fez notar a INTERPOL,

Os criminosos aproveitam-se desta transformação online para atacar as fraquezas nos sistemas online, em redes e em infraestruturas. Há um impacto económico e social gigante nos nossos governos, negócios e indivíduos mundialmente. *Phishing*, *ransomware* e violação de dados são só alguns exemplos de ciberameaças, enquanto novos tipos de cibercrime estão constantemente a surgir. Os cibercriminosos estão cada vez mais ágeis e organizados — exploram novas tecnologias, adaptam os ataques e cooperam de novas maneiras. Os cibercrimes não conhecem fronteiras nacionais. Os criminosos, as vítimas e as infraestruturas técnicas estendem-se por múltiplas jurisdições e trazem muitos desafios às investigações e prossecuções.¹⁰

Neste quadro, importa dar-se relevo à fraude financeira. Dados de 2024 divulgados pela INTERPOL sobre a avaliação conduzida relativamente a fraudes financeiras globais, realça como o uso incrementado de tecnologia permite que grupos de crime organizado consigam mirar, mais eficientemente, vítimas pelo mundo inteiro. O uso da Inteligência Artificial (IA), grandes modelos de línguas e criptomoedas combinado com modelos de negócios, como *phishing* e *ransomware* — enquanto-serviço, tem resultado em campanhas de fraude mais sofisticadas e profissionais sem a necessidade de ter conhecimentos tecnológicos mais avançados, e a um preço relativamente baixo.¹¹

¹⁰ Cfr. INTERPOL (2024). “Cybercrime”, www.interpol.org.

(sem embargo das diligências efetuadas não se logrou esclarecer a existência da publicação, após se ter realizado a revisão solicitada à edição proposta e concedida autorização para publicar.).

¹¹ Cfr. INTERPOL (2024). “Financial Fraud assessment: A global threat boosted by technology”, 11-03-2024.

Alertando o Secretário Geral da INTERPOL, Jürgen Stock, que:

Estamos a enfrentar uma epidemia no crescimento da fraude financeira, levando a que indivíduos, muitas vezes pessoas vulneráveis, e empresas sejam defraudadas a uma escala enorme e global. Mudanças na tecnologia e o aumento rápido na escala e no volume do crime organizados têm resultado na criação de uma miríade de formas para defraudar pessoas inocentes, negócios, e até governos. **Com o desenvolvimento da IA e das criptomoedas, sem ações urgentes a situação só piorará.** [destaque nosso]

Este enquadramento parece ser propício para se fazer sobressair um agente da moderna criminalidade económica-financeira que por agora parece não ter ainda logrado suficiente ponderação pela generalidade dos agentes económicos, incluindo os do setor bancário: os grupos de crime organizado.

Faz-se notar que estes grupos são avaliados pela INTERPOL como constituindo “grandes ameaças no mundo da fraude financeira. Os seus recursos, estrutura e natureza predatória tornam-nos particularmente perigosos”, e que “Redes criminosas estão a movimentar os lucros ilícitos de fraudes a velocidades cada vez mais rápidas que atravessam barreiras físicas e virtuais, usando complexos esquemas de branqueamento de capitais”.¹²

Faz-se notar, igualmente, que existem em paralelo outras realidades, agentes e elementos constitutivos dos fenómenos da fraude e da corrupção que não devem deixar-se sem uma alusão, na medida em que dão evidência de fatores associados aos eventos de risco a que o setor bancário está ou pode vir a estar exposto.

¹² Cfr. INTERPOL (2024). “INTERPOL Global Financial Fraud Assessment”, p. 19.

Neste âmbito, avulta a *weaponizing of finance*, a que já se fez referência mas cuja análise não se compreende neste trabalho, e que aqui se pondera unicamente na perspetiva do impacto na resiliência individual de cada instituição bancária, e do potencial efeito de contágio ao setor bancário como um todo. Neste plano deve ter-se presente que a fraude e a corrupção podem ser instrumentalizadas por atores estaduais ou não-estaduais, incluindo grupos de crime organizado, com vista à concretização dos seus objetivos políticos ou estratégicos malignos, desencadeando focos de turbulência, cujo risco sistémico é favorecido pelo elevado grau de interconexão entre o sistema financeiro mundial.

Centrando-se agora a atenção nas formas concretas de fraude e de corrupção que podem visar um banco, os seus colaboradores, clientes, fornecedores e investidores, deve destacar-se que existe uma tipologia vasta, em constante mutação, em boa medida devido aos aspetos tecnológicos a que já se fez pormenorizada referência, e à natureza da atividade bancária e seu âmbito espacial (v.g., *retail*, *corporate*, *private banking*, *international banking*, *trade finance*), além de outros aspetos. Por exemplo, na banca de retalho são comuns as situações de fraude visando as contas dos clientes tais como “*remote baking fraud*”, uso indevido de cartões de débito ou de crédito, “*authorised Push Payment*”, “*malicious payee*”, “*malicious redirection*”, extração indevida de dados do cliente (*incluindo vishing e smishing*), ou do sistema informático da instituição bancária.

Torna-se, porém, necessário compreender, nesta breve passagem em revista, a vertente que respeita à instrumentalização do setor bancário para colocar, circular e integrar fundos ou recursos económicos resultantes de modalidades de fraude de natureza diversa, de que são exemplos salientes a fiscal (v.g., “carrocel do IVA”, os “desvios de lucros”, a ocultação de rendimentos, a faturação indevida no comércio “*trade misinvoicing*”), a sucessória (v.g., sonegar bens à herança), a ocultação de bens à justiça ou a credores (v.g., insolvência culposa, divórcio, frustrar privilégios creditórios), o abuso de informação e a manipulação de mercado, a

evasão de sanções internacionais, a indevida contratação pública e privada, o suborno, o desvio de dinheiros, as comissões ilícitas, o conflitos de interesse, o nepotismo, o favoritismo, envolvendo, ou não funcionários públicos, pessoas politicamente expostas, membros próximos das famílias, ou pessoas reconhecidas como estreitamente associadas.

Passando agora em revista os fatores facilitadores das anomalias expostas, sobressai uma crescente sofisticação nos métodos empregues pela moderna criminalidade económico-financeira ao serviço das práticas de transgressão, conhecidas ou novas, com a intenção de encobrir fundos, pagamentos em especial, ou recursos económicos, e de os colocar, circular e integrar na economia legítima.

Em comparação com fases anteriores podem ser apontados como traços distintivos mais significativos da realidade operacional atual a centralidade do ciberespaço, o recurso a especialistas em técnicas de crime, como *cybercrimes-as-service* e *money laundering-as-a service*, e a utilização de tecnologia de ponta, designadamente com a pretensão de explorar a opacidade de algoritmos, de neutralizar soluções de *RegTech* dedicadas à deteção de fraude por instituições bancárias, o branqueamento de capitais em especial, de ludibriar o *who owns what*, de lograr novas formas de anonimato, incluindo mas não só, com emprego de *smart contracts*, ativos virtuais, montagens artificiais (v.g., interposição de entidades, com ou sem personalidade jurídica), integradas, ou não, no circuito de centros financeiros internacionais e das jurisdições ditas “*offshore*”.

Outros traços distintivos são o recurso a peritos em técnicas de inteligência artificial generativa, *deepfakes* nomeadamente, de encriptação, a utilização de *money mules*¹³, de redes bancárias ilícitas e a destreza no abuso de serviços e processos legítimos de *savoir-faire*, como a intermediação de advogados, contabilistas, notários, agentes imobiliários, antiquários e comércio de luxo, além de outros.

¹³ Cfr. Associação Portuguesa de Bancos (2024). “Money mulling”, www.apb.pt.

Prioridades da cooperação multilateral

De tudo o que fica descrito pode extrair-se uma categoria agregadora dos fatores associados aos eventos de risco a que o setor bancário está, ou pode vir a estar exposto: a finança ilícita, *rectius* o risco de ser instrumentalizado pelos fluxos financeiros ilícitos¹⁴ em especial, neles se incluindo os originados pela fraude e pela corrupção. Neste âmbito é de salientar, atenta a relevância para o presente trabalho, a sua intrincada conexão com a *weaponization of finance*, a evasão de sanções internacionais, a economia paralela, o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, com a intenção de encobrir fundos, pagamentos em especial, ou recursos económicos, e de os colocar, circular e integrar na economia legítima.

Como já se fez referência os fluxos financeiros ilícitos podem revestir uma imensidade de formas, neles se compreendendo a (ciber-) fraude e corrupção – à qual se circunscreve este trabalho –, o que, em parte, justifica que a locução seja empregue para designar sentidos nem sempre coincidentes, sendo utilizada por diferentes entidades ou legislações com interpretações dispares, resultantes desde logo dos dispares objetivos e interesses institucionais que prosseguem ou tutelam. De modo semelhante se passam as coisas no que respeita às definições de fraude ou de corrupção, ou à sua tipologia que podem revestir um sem fim de formas.

Optou-se, em atenção aos objetivos da presente análise, por se empregar a locução “fluxos financeiros ilícitos” na esteira do sentido interpretativo que lhe é atribuído pelo FMI, i.e., «refere-se ao movimento de dinheiro para lá das fronteiras, ilegal na sua origem (e.g. corrupção, contrabando), na sua transferência (e.g. evasão fiscal), ou no seu uso (e.g. financiamento terrorista)», conquanto se recorte um âmbito mais amplo, do que aquele que o FMI delimita, posto que nele incluímos o movimento de dinheiro ilícito efetuado no interior de uma jurisdição, e não apenas o movimento que suponha interação entre jurisdições, como efetua o FMI.

Mais se faz notar, como igualmente assinala o FMI, que os fluxos financeiros ilícitos, incluindo os relacionados com a evasão fiscal (ITAFF¹⁵), são inerentemente difíceis de medir, tendo em conta a ilegalidade e opacidade associadas a alguns destes fluxos, as transferências para lá das fronteiras, e a falta de transparência nas atividades ali baseadas. Muitos destes fluxos são gerados por atividades vistas como crimes financeiros no contexto de anti-branqueamento-de-capitais e do combate ao financiamento do terrorismo (AML/CFT). Tentativas para medir ITAFF dependem de métodos indiretos, por isso as estimativas são, muitas vezes, aproximações e, por vezes, incorretas. Porém, as provas sugerem que estes fluxos podem ser substanciais.¹⁶

A consciencialização dos perigos, ameaças, vulnerabilidades e riscos conexos à finança ilícita, e aos fluxos financeiros ilícitos em particular, fraude e corrupção em especial, designadamente para a estabilidade financeira, originou um movimento de concertação no âmbito da cooperação multilateral, europeia e nacional a que já se fez referência, e que agora se aprofunda com enfoque na vocação específica para a prevenção do risco de fraude e de corrupção no âmbito do setor bancário. Nesta perspetiva destacam-se, sem preocupação de exaustão, as iniciativas regulatórias seguintes:

- A) a promoção da “global security and stability” e do combate, preventivo e repressivo, à finança ilícita, proporcionada pela FATF – *Financial Action Task Force*,

¹⁵ A este respeito o FMI entende que «Evasão ilícita e fiscal relacionada a fluxos financeiros (ITAFF) pode ter um impacto significativo na estabilidade económica de um país e no sistema financeiro global. Podem drenar as reservas de câmbio estrangeiras, distorcer a competição, inflacionar preços do mercado imobiliário e de outros ativos, descer as receitas fiscais e reduzir a receita governamental. Desviam recursos dos gastos públicos e podem reduzir o capital disponível para investimentos privados. Fluxos ilegais podem estimular mais atividade criminal, enfraquecer o estado de direito, corroer a confiança em instituições públicas e ameaçar a estabilidade política de um país. Mais ainda, ITAFF pode ter um impacto negativo na economia em geral, com potenciais repercussões noutras economias, através do aprofundamento da desigualdade e do enfraquecimento da coesão social dentro e entre países.» Cfr., nota n.º 14, *ibes in idem*.

¹⁶ Cfr., nota n.º 14, *ob.cit.*

¹⁴ Cfr. IMF (2024). “The IMF and the Fight Against Illicit Financial Flows”. www.imf.org.

Setor bancário nacional

através das suas Recomendações, que constitui um quadro abrangente de medidas para apoiar os países a combater os fluxos financeiros ilícitos.

Como é destacado na *Declaration of the Minister of the Financial Action Task Force* a finança ilícita: «alimenta sérios crimes, incluindo o terrorismo, a corrupção, a fraude, o tráfico de droga, a evasão fiscal e crimes ambientais ou informáticos (incluindo a exploração infantil online) e outros crimes organizados. Também acaba com a integridade do sistema financeiro internacional e dificulta os desenvolvimentos sustentáveis económicos e sociais.¹⁷

Outra prioridade atribuída nesta Declaração diz respeito aos «riscos emergentes para o sistema financeiro global, incluindo as crescentes ameaças colocadas pelas fraudes transnacionais, provocadas virtualmente, por tráfico de opioides sintéticos, o uso indevido de ativos virtuais, os riscos relativos a *ransomware* e o abuso de plataformas de *crowdfunding* para financiamento terrorista e a potencial má utilização das artes e das antiguidades como ferramentas para branqueamento de capitais e financiamento terrorista»

- B) da União Europeia, da Autoridade Bancária Europeia, do Comité de Supervisão Bancária de Basileia, do *Financial Stability Board*, e do Banco de Portugal na promoção da gestão sã e prudente, com ênfase nos requisitos de natureza prudencial, conduta, cultura organizacional, governo e sistema de controlo interno, cultura de risco em especial, e desenvolvimento de meios para prevenir e reprimir a fraude, a *online em especial*, e a sua conexão com o branqueamento de capitais.

O acervo normativo internacional, europeu e nacional que se identificou em conjugação com um conjunto de outros fatores, entre eles acontecimentos históricos, e a experiência adquirida com irregularidades graves ocorridas em instituições bancárias nacionais, a que se aludirá em diante, exerceram influência decisiva na evolução do quadro institucional, legal e regulamentar do setor bancário nacional. E são essenciais para explicar o surgimento no topo da hierarquia de prioridades, dos requisitos regulatórios de natureza prudencial em vigor, nomeadamente os referentes à prevenção da fraude e da corrupção.

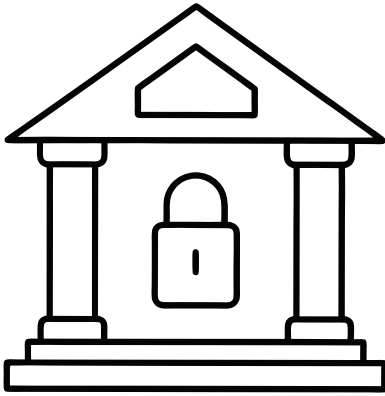
Disto é exemplo a publicação do Aviso nº 3/2020 de 15 de julho de 2020, com a finalidade de promover a “adoção de comportamentos consonantes com a preservação da estabilidade financeira e com a proteção dos interesses dos depositantes e outros clientes”, cuja *rationale* e configuração melhor se clarifica tendo presente a evolução do quadro de atuação do setor bancário em Portugal nos últimos 50 anos, e que por este motivo se observará de relance nos traços mais salientes dessa evolução¹⁸.

No período referido o quadro institucional, de regulação e de supervisão prudencial do setor bancário, foi influenciado, primeiro, e principalmente, pela evolução da integração e interdependência dos mercados financeiros à escala global, e não apenas à escala europeia, pese embora a influência determinante, nesta evolução, do acervo comunitário, Mercado Único, criação da moeda única e “single rule book”, em particular, resultante da adesão de Portugal às Comunidades Económicas Europeias, em 1985, com efeito a partir de 1 de janeiro de 1986.

Inegavelmente, neste lapso de temporal, o setor bancário navegou um quadro institucional que o expôs a uma coisa e ao seu contrário, de que são evidências: a) a nacionalização das instituições em 1975 nos termos determinados pelo Conselho da Revolução, e a proibição do acesso ao setor da iniciativa privada, a sua posterior liberalização, iniciada em 1983, na trajetória

¹⁷ Cfr. Ministers of the Financial Action Task Force (2024). “Declaration of the Minister of the Financial Action Task Force”, Washington D.C., 18-04-2024.

¹⁸ Para melhor aprofundamento do tema no lapso temporal analisado pela Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, i.e., até 1999, ver pp. 26 a 24 do Relatório da Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros citado na nota de rodapé nº 3.



ria de adesão do país à C.E.E., com a criação em 1985 dos primeiros bancos privados de capital português, na fase pós-nacionalização; b) a remoção de barreiras ao acesso ao mercado em 1993, resultante da vigência da licença bancária única (passaporte comunitário e *home country control*), em substituição da territorialidade conexa ao âmbito de operação; c) da vigência de restrições aos movimentos de capitais e aos pagamentos, à proibição, desde 2004, dessas restrições; d) o ambiente macroeconómico que pendulou entre ser “um dos países da zona euro que tem tido o maior crescimento nos últimos anos, com índice anual na média dos 3^{1/2} desde 1995 a 2000¹⁹”, e agente justificador de intervenções do FMI (1977, 1983 e 2011); e) de um regime de desvalorização cambial constante, à fixação permanente da taxa de câmbio (euro); e f) registar inflação entre os dois dígitos e a inflação negativa, e a praticar taxa de juro, entre os dois dígitos e a taxa de juro negativa.

Dois outros fatores exerceram influência determinante na evolução do quadro de atuação em relance. Um primeiro fator é o que respeita a acontecimentos históricos, respeitando o outro fator aos objetivos de política pública e de supervisão prudencial que se passam a analisar.

Destacam-se entre os acontecimentos históricos, a *Black Monday* (1987), a queda do Muro de Berlim (1989), a *Black Wednesday* (1992), a pressão das bandas de flutuação do sistema monetário europeu (1992), e o seu posterior alargamento (1993), a entrada em circulação de moedas e notas físicas de euro (2002), a crise financeira 2007-2008/9, a crise de dívida sobre-

rana, os escândalos de corrupção e fraude de que são símbolos o *Bettencourt Affair* (2010), e os *Panamas Papers* (2016), o *Brexit* (2020), a emergência de saúde pública de dimensão internacional ocasionada pela doença COVID-19. Destacam-se, igualmente, as anomalias e as irregularidades verificadas em diversas instituições bancárias nacionais, incluindo nas de primeira grandeza, tais como naquelas em que os proprietários são o Governo da República Portuguesa, ou a iniciativa privada de referência. Compreendendo-se nestas irregularidades, sem as elas se limitar, os atos dolosos de gestão ruinosa, a falsidade informática, a falsificação de documentos, a falsificação de contas, o crime de burla qualificada, o crime de corrupção ativa, os crimes de fraude fiscal, de branqueamento de capitais, além de outros já provados em tribunal com sentenças transitadas em julgado, como a manipulação de mercado.

Irregularidades que resultaram, designadamente, na aplicação de sanções de grau e natureza diversa a instituições bancárias e ao colaborador/dirigente apurado como responsável. Sanções de que servem de exemplo as aplicadas aos membros de órgão de administração sentenciados com pena de prisão efetiva, ou de pena suspensa mediante a entrega de compensações a instituições de caridade, e inibição de atividade no sector financeiro por períodos especificados.

No tocante ao segundo fator, i.e., objetivos de política pública e de supervisão prudencial, destacam-se a estabilidade financeira, a adequação de liquidez e capital, o governo e controlo interno, bem assim a função do setor na captação e intermediação de recursos financeiros, a redução da exposição às participações de grupos industriais na estrutura de propriedade de bancos, e a consolidação de grupos financeiros, abandonada que foi a ideia da formação de “campeões nacionais”.

Depurando o exposto numa pincelada impressionista em jeito de balanço sobre a evolução ocorrida nos últimos 50 anos, parece puder afirmar-se que o setor bancário intercalou, tendencialmente, entre o erigir Portugal em ser um ponto de referência internacional de distinção, com o ser uma referência do seu revés, a ponto mesmo de ter impacto negativo na reputação internacional do setor, se não mesmo de ser perçecionado com desconfiança na sociedade. Uma evidência

¹⁹ OECD (2001). *OECD Economic Surveys: Portugal 2001*. OECD Publishing, Paris, pág. 21 https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2001-en

disto decorre da avaliação da OCDE, em 2001, de acordo com a qual “Reformas realizadas desde o final dos anos 1980 têm transformado, significativamente, o setor financeiro português, ao ponto de a maior parte dos indicadores de performance terem convergido com ou ultrapassado as médias da OCDE”²⁰, o que contrasta com: a) o montante de 21 833 milhões de euros de despesa pública, entre 2008 até 2022, resultante de apoios públicos ao setor financeiro, tais como a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos, a transferência de verbas para absorção de prejuízos, ou a prestação de garantias, de acordo com os dados divulgados no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2022²¹,²²; b) as deficiências decorrentes da avaliação de solvabilidade e desalavancagem apuradas no âmbito do Programa de Assistência Financeira de 2011, e necessidade conexa de recapitalização com a finalidade de “reforçar a resiliência do sistema bancário a choques adversos e de acompanhar os níveis mais exigentes (...) estabelecidos no plano internacional”²³, tendo para o efeito sido disponibilizado o recurso a apoios públicos de reforço da solidez financeira das instituições de crédito no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, criadas no âmbito do *memorandum* de entendimento (2011), *Bank Solvency Support Facility* com a dotação de 12 mil milhões de euros; c) a medida de nacionalização, em 2008, do BPN – Banco Português de Negócios, S.A., de resolução bancária, em 2014, do BES – Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa, S.A., e, em 2015, do BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A., aplicadas por imperativos de estabilidade financeira em face do risco sistémico emergente, originado designadamente por irregularidades de gestão, incluindo com natureza criminal.

²⁰ Cfr. pág. 36 da publicação citada na nota nº 19.

²¹ Cfr. Tribunal de Contas (2023). “Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2022”. Lisboa, p. 182.

²² Faz-se notar que o Tribunal de Contas observou que “[E]m 2022, pela primeira vez desde o início da crise financeira internacional de 2007/2008, o saldo entre a receita e a despesa dos apoios concedidos pelo Estado ao setor financeiro foi favorável ao setor público (165 MC)”. Ver página 182 da fonte citada na nota de rodapé nº 21.

²³ Cfr. Aviso do Banco de Portugal n.º 3/2011, Diário da República, 2ª Série, nº 95, 17-05-2011.



Interligando o passado, o presente e o futuro na compreensão da evolução do quadro legal enformador da atuação do setor bancário, pode dizer-se que sobressai a influência decisiva de um fator que se desencadeou progressivamente, moldando fortemente o seu progredimento, incluindo do ponto de vista da prevenção, atual e futura, dos riscos de fraude e de corrupção. Este fator consistiu, a meu ver, quase numa revolução copernicana, e manifestou-se na ascensão ao topo da hierarquia de prioridades da agenda multilateral, europeia e nacional, e da prática da supervisão prudencial, da escola de pensamento favorável ao reconhecimento do valor das vertentes da governação societária, da cultura organizacional, do controlo interno, cultura de risco e da função de *compliance*, em particular, vinculadas a padrões éticos e profissionais elevados, em enaltecimento da concepção de acordo com a qual o reforço do capital de uma instituição bancária não é a única opção para lidar com os riscos, aos quais está ou pode vir a estar exposta.

Governo societário e controlo interno

O contexto exposto parece ter exercido influência preponderante na formação do objetivo regulatório e de supervisão prudencial de “tratar de forma integrada as diversas matérias de cultura organizacional e de governo e controlo interno, no sentido de promover uma visão integrada e holística das mesmas”²⁴, concretizado através do Aviso nº 3/2020 a que já se fez referência.

Sobressai nesta integração uma mensagem de fundo que se nos afigura ser composta por duas componentes principais. Uma é a que consiste em constituir as matérias ditas de governação societária (*corporate governance*), cultura de risco em particular, numa espécie de guarda avançada da promoção da gestão sã e prudente vinculada a deveres éticos e fiduciários, em particular da proteção do risco a que a instituição está ou pode vir a estar exposta. A outra é a que consiste em integrar no núcleo essencial da gestão o risco não-financeiro, os riscos operacional²⁵, legal, reputacional e estratégico em especial.

Faz-se notar que, daquilo que se mencionou, resultam consequências relevantes no plano da prevenção dos riscos de fraude e de corrupção, posto que, como se concretizará adiante, pretendeu-se a criação de um governo interno dotado de uma estrutura organizacional e planeamento estratégico que sujeite a controlo e fiscalização, a todo o tempo, a função ou atividade com um desiderato que sintetizo assim:

avaliar se o Banco é Banco a ser Banco, o Colaborador é Colaborador a ser Colaborador, o Cliente é Cliente a ser Cliente, o Prestador de Serviços²⁶ é Prestador de Serviços a ser Prestador de Serviços, ou se estas qualidades estão a ser, ou podem vir a ser instrumentalizadas a fins indevidos, ilícitos em especial.

²⁴ Cfr. Preâmbulo do Aviso nº3/2020 de 15 de julho.

²⁵ Têm-se, designadamente, em mente os riscos associados à tecnologias de informação e comunicação, à segurança e bem assim às fraudes internas e externas.

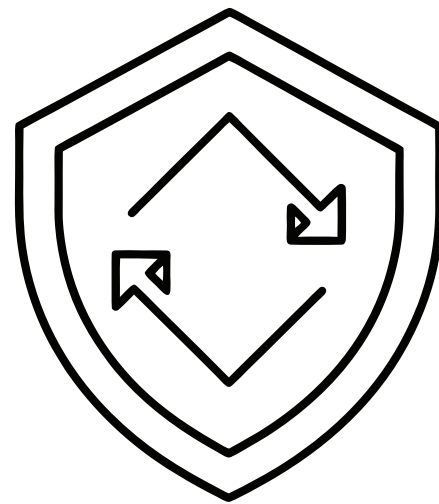
²⁶ Relewa-se a situação de subcontratação de funções essenciais ou importantes.

O Aviso em apreciação, em coordenação com a legislação que desenvolve, em particular o regime geral das instituições de crédito e das sociedades financeiras e as orientações da EBA, optou pela metodologia da autorregulação regulada, para assim operar a modificação dos padrões mínimos obrigatórios aplicáveis à modelação dos sistemas de governo e controlo interno em que deve assentar a cultura organizacional. Impôs-se designadamente a obrigatoriedade de a instituição dispor de um sistema de controlo interno que tem por base o modelo das três linhas de defesa, estruturado com base no princípio de que “cada entidade é responsável pela decisão e implementação do modelo de organização interna que considere mais apropriado, atendendo ao princípio da proporcionalidade e às suas características e circunstâncias idiossincráticas”, “assente num ambiente de controlo adequado, que envolva todos os colaboradores, cada um dos quais ciente do papel que desempenha no sistema em causa”.

Outra particularidade que se destaca, sem preocupação de exaustão, é que o sistema de controlo interno abrange toda a instituição, incluindo as responsabilidades e as funções dos órgãos de administração e de fiscalização, todos os seus segmentos de atividade, unidades de estrutura, nomeadamente as funções de controlo interno, atividades subcontratadas e os canais de distribuição de produtos.

Realça-se que foi estabelecido²⁷, expressamente, que os órgãos de administração e de fiscalização são responsáveis, no âmbito das respetivas competências, por promover a existência, na instituição bancária, de uma cultura organizacional assente em elevados padrões de exigência ética nos termos que prevê e que cumulativamente: a) promova uma cultura de risco integrada que abranja todas as áreas de atividade da instituição e que assegure a identificação, avaliação, acompanhamento e controlo dos riscos a que a instituição está ou pode vir a estar exposta; b) promova uma conduta profissional responsável e prudente, a observar por todos os colaboradores e membros dos órgãos de administração e de fiscalização no desempenho das

²⁷ Cfr. nº 1 do artigo 2.º do Aviso n.º 3/2020 de 15 de julho.



respetivas funções, pautada por elevados padrões de exigência ética consagrados num código de conduta próprio da instituição; c) contribua para reforçar os níveis de confiança e reputação da instituição, quer a nível interno, quer nas relações estabelecidas com clientes, investidores, autoridades de supervisão e outros terceiros.

Neste processo, o órgão de administração da instituição está adstrito designadamente ao dever de estabelecer e manter um controlo interno, traduzido num conjunto de estratégias, políticas, processos, sistemas e procedimentos com o objetivo de garantir a sustentabilidade da instituição no médio e longo prazo, e o exercício prudente da sua atividade, através da vinculação à prossecução de objetivos, entre eles do cumprimento da legislação, da regulamentação e das orientações aplicáveis à atividade da instituição, emitidas pelas autoridades competentes, do cumprimento dos normativos internos da própria instituição, bem como das normas e usos profissionais e deontológicos e das regras de conduta e de relacionamento com clientes.

O órgão de administração está igualmente adstrito ao dever de assegurar:

- a) a implementação de um sistema de gestão de riscos, traduzido num conjunto de estratégias, políticas, processos, sistemas e procedimentos, que têm como objetivo a identificação, avaliação, acompanhamento e controlo de todos os riscos a que a instituição está ou pode vir a estar exposta, por via interna como externa, de forma a assegurar que aqueles se mantêm ao nível previamente definido pelo órgão de administração e que não afetam significativamente a situação financeira da instituição;
- b) que a instituição, adota categorias de risco que, no seu conjunto, abrangem todos os fatores associados aos eventos de risco a que a instituição está ou pode vir a estar exposta tendo em consideração, designadamente o disposto na legislação, regulamentação e orientações aplicáveis.

A configuração do sistema em rigor comporta uma linha de defesa derradeira exercida pelo Banco de Portugal, designadamente através do controlo e fiscalização das normas aplicáveis ao sistema de governo e de controlo interno, âmbito relativamente ao qual dispõe

de ampla margem de discricionariedade técnica na apreciação dos requisitos de natureza prudencial. Neste âmbito instituíram-se meios diversos, neles se incluindo processos de reporte, nomeadamente relatórios de autoavaliação, contactos com o governo societário, sistema de controlo interno em particular, e um conjunto de outros poderes, entre eles, a sujeição do revisor oficial de contas à comunicação obrigatória de informações nos termos previstos.

Cultura de risco e a prevenção dos riscos de fraude e da corrupção

Fica patente que os deveres dos órgãos da administração e fiscalização a que se fez alusão são instrumentais à realização de um conjunto de objetivos prudenciais, restringindo-se a análise tão somente a um objetivo em particular: a prevenção do risco de abuso da instituição bancária.

Esta é uma problemática vasta que se interliga com a prevenção da finança ilícita, *rectius* fluxos financeiros ilícitos, a que já se fez referência, e que nesta oportunidade se examinará circunscrita à prevenção do risco de instrumentalização de um banco, intencional ou não, por atividades ilícitas, criminosas em especial, unicamente no que à prevenção dos riscos de fraude e da corrupção diz respeito.

Destaca-se que o objetivo que se mencionou, longe de ser estranho, já norteava a Instrução do Banco de Portugal n.º 72/96, de 17.06.1996 que iniciou a densificação do controlo interno, vinculando-o, designadamente, à obrigação de “minimizar os riscos de fraudes, irregularidades e erros, assegurando a sua prevenção e deteção tempestivas” no prosseguimento dos objetivos fundamentais que estabeleceu. Desde então, a evolução normativa através da qual foi sucessivamente alterado, e que antecedeu o Aviso nº3/2020 vigente, i.e., o Aviso do Banco de Portugal nº3/2006 de 09-05-2026, e o Aviso do Banco de Portugal nº5/2008, de 01-07-2008 manifesta a expansão da tutela desta finalidade.

É neste âmbito que se integra a identificação, avaliação e acompanhamento do risco intrínseco de fraude, interna e externa, e de corrupção. Saliente-se que a opção do legislador consistiu em destacar a prevenção do risco de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, e do risco de corrupção e infrações conexas, consagrando-lhes um controlo interno – relativo a cada um dos riscos aludidos a que se fará referência adiante –, em conformidade com o conteúdo das normas legais e regulamentares específicas aplicáveis sem prejuízo da obrigatoriedade de ser assegurado que a função de gestão de riscos dispõe de uma visão holística sobre todas as categorias a que a instituição está ou pode vir a estar exposta.

Assinalados estes casos de controlo interno “a se” não se deverá descurar a relevância prudencial dos incidentes de cibersegurança, em matéria de controlo interno, designadamente no tocante ao controlo do risco operacional, em particular dos riscos associados às tecnologias de informação e comunicação e segurança com a finalidade de assegurar a adequada gestão da resiliência operacional da instituição e da estabilidade do setor bancário. Avulta neste domínio mencionar que a ocorrência de situações de burla, de fraude ou de natureza similar, com recurso a técnicas de *phishing* (incluindo *vishing* e *smishing*), em contas de titulares junto de instituições constitui a instituição bancária na obrigação de cumprir deveres de comunicação como especificados pelo Banco de Portugal, além de outros com a finalidade de minimizar os impactos que dele possam advir, designadamente dispor de métodos adequados para registo de perdas operacionais.

No tocante à prevenção do risco de corrupção e infrações conexas existe a sujeição a legislação específica,²⁸ como se mencionou, a qual será examinada unicamente na perspetiva da configuração do dever de controlo interno. Nestes termos as entidades abrangidas estão vinculadas ao dever de:

a) adotar e implementar um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias, a fim de prevenirem, detetarem e sancionarem atos de corrupção e infrações conexas, levados a cabo contra ou através da entidade; b) designar, como elemento da direção superior ou equiparado, um responsável pelo cumprimento normativo, que garante e controla a aplicação do programa de cumprimento normativo. Estabelecendo-se expressamente que o responsável pelo cumprimento normativo exerce as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória, devendo ser assegurado, pela respetiva entidade, que dispõe da informação interna e dos meios humanos e técnicos necessários ao bom desempenho da sua função.

As entidades privadas abrangidas implementam procedimentos e mecanismos internos de controlo que abrangem os principais riscos de corrupção identificados no plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas. Neste sentido podem ser considerados os objetivos e adotada a abordagem definida no artigo 15.º do regime geral da prevenção da corrupção a que já se fez referência, relativo ao controlo interno.

Analisando, sem preocupação de exaustão, a sua configuração essencial apura-se que se pretendeu: a) a implementação na instituição de um sistema de controlo interno proporcional à natureza, dimensão e complexidade da entidade e da atividade por esta prosseguida e que tenha por base modelos adequados de gestão dos riscos, de informação e de comunicação, em todas as áreas de intervenção, designadamente as identificadas no respetivo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

²⁸ Ver Regime geral da prevenção da corrupção, a que se refere a alínea b) do artigo 1º do Decreto-Lei nº 109-E/2021 de 09-12-2021.

Para este efeito o sistema de controlo interno engloba, nomeadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos, procedimentos e boas práticas de controlo definidos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada, eficiente e transparente. Visando garantir, designadamente: a) o cumprimento e a legalidade das deliberações e decisões dos titulares dos respetivos órgãos; b) o respeito pelas políticas e objetivos definidos; c) o cumprimento das disposições legais e regulamentares; d) a adequada gestão e mitigação de riscos, tendo em atenção o plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas; e) o respeito pelos princípios e valores previstos no código de conduta; f) a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, corrupção, fraude e erro; g) a salvaguarda dos ativos; h) a qualidade, tempestividade, integridade e fiabilidade da informação; i) a prevenção do favorecimento ou práticas discriminatórias; j) os adequados mecanismos de planeamento, execução, revisão, controlo e aprovação das operações; k) a promoção da concorrência; l) a transparência das operações.

Outros traços essenciais respeitam ao dever de o sistema de controlo interno constar de manuais de procedimentos, tendo por base as melhores práticas nacionais e internacionais, e de ser promovida a avaliação da respetiva adequação e eficácia, através do acompanhamento regular da implementação do sistema de controlo interno, designadamente através da realização de auditorias aleatórias, reportando-se superiormente os seus resultados e eventuais condicionantes, e implementando-se as necessárias medidas corretivas ou de aperfeiçoamento.

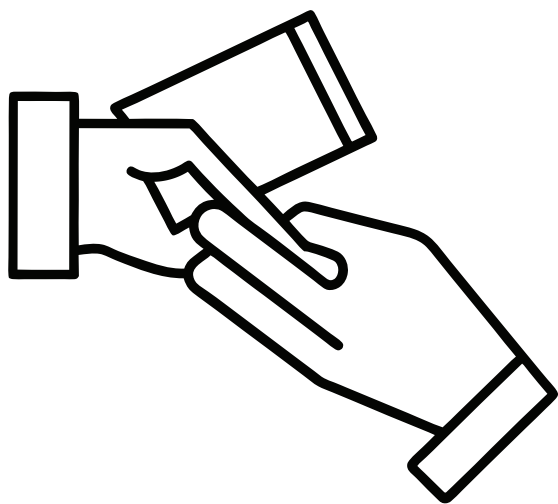
Em face do exposto suscita-se um aspeto, cuja oportunidade se afigura dever ser reapreciada sem em nada se pretender diminuir a transparência como princípio rector ou exorbitar o âmbito de análise proposto. Respeita este aspeto à consideração do conhecido grau de preparação de destreza dos agentes maliciosos e da dinâmica de economia de guerra a que se efetuaram alusões: perante este fundo faz sentido uma instituição bancária divulgar publicamente as vulnerabilidades existentes na instituição, graduando-as e especificando-as no plano de prevenção de riscos de corrupção e de infrações conexas?

Cabe agora examinar de modo sucinto a prevenção do risco de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, que de igual modo sujeita o controlo interno a legislação específica²⁹. Os traços distintivos mais relevantes atendendo à relevância para este trabalho são os seguintes. As entidades estão proibidas de praticar atos de que possa resultar o seu envolvimento em qualquer operação de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e obrigadas a adotar todas as medidas adequadas para prevenir tal envolvimento. Com esta finalidade foi imposta às instituições bancárias a obrigação: a) de criar um controlo interno estruturado com base na identificação do risco intrínseco no contexto da realidade operativa específica a que esteja ou venha a estar exposta; b) a identificação do membro executivo do órgão de administração designado em conformidade com as exigências legais, bem assim de um responsável pelo cumprimento normativo; e c) a adoção de políticas e procedimentos e controlos de prevenção que devem ser proporcionais à natureza, dimensão e complexidade da instituição e da atividade por ela prosseguida, em especial, do cumprimento dos deveres preventivos previstos na lei, bem assim das deficiências identificadas no ambiente de controlo.

Neste contexto, reveste-se de importância fundamental o cumprimento dos deveres preventivos seguintes: a) dever de controlo; b) dever de identificação e diligência; c) dever de comunicação; d) dever de abstenção; e) dever de recusa; f) dever de conservação; g) dever de exame; h) dever de colaboração; i) dever de não divulgação; e j) dever de formação. Deveres estes que são instrumentais ao *customer due diligence*.

Anualmente, a instituição deverá submeter-se a uma autoavaliação em modelo definido pelo supervisor e reportá-la através do reporte anual em matéria de prevenção de branqueamento de capitais.

²⁹ Disponível em <https://portalbcft.pt/pt-pt>



Risco, reputação e criação de valor

Reitera-se que a existência e o funcionamento dos meios de governo societário e de controlo interno a que se fez referência detalhada, sendo de primordial importância, não nos devem fazer perder de vista a sua natureza instrumental em face do desiderato da gestão sã e prudente na criação de valor, no cumprimento dos deveres éticos e fiduciários, da qual o Banco de Portugal constitui guardião e linha de defesa derradeira.

Nesta ordem de ideias deverá priorizar-se a compreensão dos desafios, ameaças, vulnerabilidades e riscos que se colocam – em especial os de um tempo incerto, os do modo tecnológico, os dos novos incumbentes e os dos agentes malignos –, para, a partir destes pontos de referência, se aquilatar a adequação da hierarquia de prioridades, em face das situações existentes e das novas. Neste curso de ação, assume relevância preponderante a avaliação das conexões e das repercussões dos riscos em apreço, que se advoga dever ser efetuada numa lógica de economia reputacional, como se aprecia em seguida.

No que às conexões diz respeito tem-se em mente colocar em evidência que a prevenção dos riscos de fraude e de corrupção, tutela a proteção da estabilidade e solvabilidade da instituição e do sistema bancário como um todo, e não apenas, como por vezes parece ser entendimento, a proteção dos bens e interesses tutelados pelo conteúdo das normas jurídicas atinentes ao sancionamento da fraude e da corrupção. Basta para o demonstrar, referir-se a conexão existente entre o risco de fraude ou o risco de corrupção e o risco de crédito, nele se incluindo designadamente a integridade da avaliação do risco climático e ambiental, o risco de mercado (por ex., o risco de incumprimento ou o risco especulação imobiliária), o risco de taxa bancária e carteira bancária (por ex., o risco de reavaliação de ativos), o risco operacional (por ex. o risco associado às tecnologias de informação e comunicação, *phishing* em especial), o risco de liquidez e de financiamento (por ex., o risco de custo de financiamento), os riscos de branqueamento de capitais, de financiamento do terrorismo e de financiamento da proliferação de armas de destruição em massa.

No quadro da apreciação que se efetuou à prevenção dos riscos sujeitos a legislação específica de controlo interno, importa assinalar uma característica fundamental e que consiste na coordenação integrada desses regimes de prevenção, com o disposto no Código de Conduta da instituição bancária e nos normativos internos que o desenvolvem e concretizam, destacando-se em atenção à relevância para a prevenção dos riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo ou dos riscos de fraude e de corrupção, a articulação das políticas respetivas, consoante a situação, com as políticas referentes à aceitação de clientes, a partes relacionadas e conflitos de interesses, à participação de irregularidades, à subcontratação, à seleção e avaliação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares das funções essenciais, à política global de risco, à política de risco operacional, além de outras no âmbito da vivência quotidiana da função de supervisão interna e do controlo interno.

Desta coordenação integrada decorre, como já se mencionou noutro passo, a finalidade de acompanhar e monitorizar se no funcionamento corrente o Banco é Banco a ser Banco, o Colaborador é Colaborador a ser Colaborador, o Cliente é Cliente a ser Cliente, o Prestador de Serviços é Prestador de Serviços a ser Prestador de Serviços, ou se estas qualidades estão, ou podem vir a ser, instrumentalizadas a fins indevidos, ilícitos em especial.

Deve, de igual modo, realçar-se a existência de outras conexões relevantes com a prevenção dos riscos em exame as quais respeitam à tutela de bens e interesses públicos de primeira grandeza, de entre as quais se salientam: a) a segurança nacional, em particular as relativas à implementação das medidas restritivas (sanções internacionais), a prevenção do financiamento do terrorismo e do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa; b) a reputação internacional do Estado Português no tocante à efetividade dos compromissos internacionais a que se vincula; c) à promoção da sã concorrência entendida como mecanismo ao serviço da coesão económica e social e da integridade do processo social, indispensáveis à prevenção da radicalização política; d) a cibersegurança e a confiança na infraestrutura digital.

Entrando na apreciação das repercussões a que se fez alusão, refira-se que se pretende acentuar aquelas que são desencadeadas pela materialização dos riscos de fraude e de corrupção, as de natureza legal, financeira e reputacional em especial.

Relativamente às de natureza legal, está patente que a evolução ocorrida no regime sancionatório, punitivo em particular, se vem traduzindo no reforço do desvalor associado a estas espécies de ilícitos. Este desvalor atinge expressão no caso julgado nos tribunais, designadamente na severidade das penas de prisão efetiva aplicadas, nas decisões do supervisor em sede contraordenacional, e nos normativos internos das instituições bancárias, antevendo-se mesmo, como adiante melhor se concretizará, a intensificação deste sentido de evolução.

Em relação às repercussões financeiras cabe salientar os valores elevados previstos na moldura legal e um crescimento expressivo dos valores aplicados na prática sancionatória, bem assim o impacto desfavorável na capitalização em bolsa de valores, ou nos custos de financiamento do passivo do balanço. Há, igualmente, que ter presente os encargos diretos resultantes de incidentes de *phishing* decorrentes da resolução da violação de dados ou da obrigação de indemnizar clientes ou outras partes.

No tocante às repercussões de natureza reputacional entende-se que se justifica dedicar atenção redobrada à sua compreensão, no reconhecimento da incipiência -- e até inconsistência --, do acervo regulatório de natureza prudencial relativo ao risco reputacional, até certo ponto relacionada com a tardia valorização e tutela deste risco, pelas autoridades ditas de *standard setting*, e da complexidade do ciclo relativo à gestão do antes, do durante e do após a ocorrência indesejada.

Ainda que não se ignorem os desenvolvimentos ocorridos no mercado de seguros com relação ao risco reputacional, reitera-se o que se vem advogando no reconhecimento de que persiste, no que respeita ao cálculo de probabilidade e grau de impacto reputacional, uma limitação resultante dos limites da ciência, atendendo a que por agora não está demonstrado que se tenha logrado uma equação fiável para a quantificação do seu impacto. Isto é porque o efeito condicionador no comportamento humano, da perceção da realidade, não é por agora subsumível a fórmulas matemáticas consistentes e validadas na sua exatidão, tanto quanto se julga saber.

O que parece ser, no entanto, inegável é que as irregularidades com fonte em fraude e corrupção, no contexto do setor bancário em especial, são hostilizadas nas relações sociais por uma força de coerção social, portadora de uma carga emocional com reflexos que podem ser muito enérgicos nas atitudes das partes interessadas, amplificadas pelo contexto de redes sociais, e que são suscetíveis de afetar o fluxo continuado de clientes, de investidores, a capitalização em bolsa de valores, de financiadores do balanço, a continuidade dos postos de trabalho, a capacidade para recrutar talento, fornecedores, dar pretexto a campanhas de destabilização por agentes maliciosos, não podendo mesmo excluir-se que, no limite, possa retirar a licença social de intermediário de confiança à instituição, originando o seu perecimento como já ocorreu em diversos casos conhecidos.

Em face do que se mencionou, renova-se a atualidade e a oportunidade do que se escreveu³⁰, e que aqui se apresenta com as adaptações necessárias ao presente trabalho.

Entende-se que no propor-se ao mercado o decisor privado, em especial os detentores de participações sociais qualificadas e o governo societário, devem atribuir prioridade a uma estratégia de economia reputacional, com critério na prevalência da reputação sobre o lucro. Vinculando neste sentido o exercício dos seus deveres fiduciários à prevalência da gestão de risco sobre a mera conformidade, em especial no arbitrar das assimetrias entre as possibilidades de inovação e a debilidade dos atuais mecanismos de regulação, supervisão e punição, em particular dos riscos, novos e conhecidos, e canais de sua transmissão.

O enfoque na gestão sã e prudente, em especial no processo de análise e de tomada de decisão deverá colocar no topo da hierarquia de prioridades o alinhamento do risco legal, do risco operacional (*maxime* o associado às tecnologias de informação e comunicação), do risco reputacional e do risco estratégico colocado pelos fluxos financeiros ilícitos, fraude e corrupção em particular. Com esta finalidade deverá ser definida

uma estratégia enquadrada operacionalmente por uma visão agregada e holística de todos os riscos, aliçada no propósito de sustentabilidade e longevidade para lá de fatores temporários. Nisto são instrumentais o zelo e o escrúpulo na cultura de risco e ambiente de controlo interno, em especial na vivência quotidiana das exigências que defluem do modelo das três linhas de defesa a que se fez alusão.

Igualmente é instrumental o reforço de meios humanos e materiais com enfoque na ação estruturada numa lógica de *risk intelligence* com a finalidade de avaliar a qualidade da informação, da segurança da operação e do controlo interno do cumprimento da política de risco. Esta finalidade por natureza não pode lograr-se sem a especialização e sólida formação permanente dos dirigentes, quadros e membros dos órgãos sociais, nem sem uma efetiva prática ética e proficiência técnica no arbitrar da questão “Não é proibido, posso fazer?”

Não se criem equívocos: a mensagem de fundo da evolução sociopolítica, legislativa e prudencial é clara ao interpelar o setor bancário a uma assunção plena da filosofia de responsabilidade social perante a comunidade de partes interessadas em que se integra a criação de valor do setor bancário, como um todo, ou através de cada instituição bancária a proceder em benefício da valorização da sua licença social/capital reputacional e da preservação da sua insubstituível função de intermediário de confiança no epicentro da transição digital e climática em contexto de desintermediação, descentralização, desmaterialização de operações numa dinâmica de economia de guerra.

Neste contexto deverá priorizar-se na proposta de valor a prevenção dos riscos de fraude e corrupção em conexão com uma prudente gestão de risco em benefício do melhoramento da sociedade e da humanidade em linha com os objetivos 16.4. e 16.5. da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030.

³⁰ Cfr., Ribeiro, N.S. (2024). Política fiscal: entreabrir o futuro. *InforBanca*, (130), janeiro, 22-24, (2022). Cripto-Finança Ativos Virtuais e Economia Reputacional. *InforBanca*, (126), outubro, 20-26, (2020) *Compliance*, gestão fiscal e planificação fiscal — Colaboração com a Autoridade Tributária. O Direito, Almedina, Ano 152, IV, 759-784.

Maia, A. J., Almeida, J. F., Silva, M. T., Serra, R. (Coords.) (2020). Ética e Integridade na Vida Pública. Almedina, pp. 151-179.

Ribeiro, N. S. (2018). Compliance e Cooperação Fiscal Internacional e Europeia.

InforBanca, (112), jan-abril. 34-39.

- (2017). OE 2018: Vamos mas é almoçar? *Público online*, 25-10-2027.
- (2017). Economia Reputacional: Prioridades e Desafios. *InforBanca*, (111), nov 2017- fev 2018, 10-15.
- (2016). Cibercrime e a Reputação de Cofre-Forte. *InforBanca*, (108), set-dez.
- (2016). Cibercrime e “ciberignorância”. *Público online*, 10-06-2016.
- (2016). Impunidade. *Público*, 25-04-2016.
- (2016). Panamas Papers: pirataria social? *Público online*, 05-04-2016.
- (2015). Tributação, risco e supervisão. *InforBanca*, (106), out-dez, 15-16.
- (2012). Risco Legal e Reputacional na Banca. *InforBanca*, (92), abril-junho, 6-8.
- (2011). Transparência Fiscal e Risco Reputacional. *Expresso*, 28-05-2011. Crisóstomo, P., Sampaio, R., (Vídeo) (2019) “Os impostos são fundamentais “para religar a Europa aos cidadãos”, *Jornal Público online*, 24 de Fevereiro de 2019” (entrevista ao autor).

Notas panorâmicas

Na ponderação do exposto extraem-se as notas panorâmicas seguintes:

- A prevenção do risco de abuso das instituições é uma prioridade estrutural do quadro legal enforcador do exercício da atividade no setor bancário e da supervisão prudencial. Trata-se de uma problemática vasta nela se integrando a prevenção da finança ilícita, *rectius* fluxos financeiros ilícitos, que se examinou circunscrita à prevenção do risco de instrumentalização de uma instituição do setor bancário, intencional ou não, por atividades ilícitas, criminosas em especial, unicamente no que respeita à prevenção dos riscos de fraude e de corrupção.
 - A evolução do quadro que se mencionou recebeu influência marcante da conceção, de acordo com a qual o reforço do capital de um banco não é a única opção para lidar com os riscos. Um traço distintivo desta influência consiste na obrigatoriedade da modelação do governo societário e do sistema de controlo interno em conformidade com o que dispõe o Aviso nº3/2020, nomeadamente a adoção do modelo das três linhas de defesa.
 - A mensagem de fundo desta evolução é a de constituir as matérias ditas de governação societária, cultura de risco em particular, numa espécie de guarda avançada da gestão sã e prudente, vinculada a deveres éticos e fiduciários, e da integração do risco não-financeiro no seu núcleo essencial, dos riscos operacional (*maxime* o associado às tecnologias de informação e comunicação), legal, reputacional e estratégico em especial.
 - Pode afirmar-se que a intenção da supervisão prudencial foi a criação de um governo interno dotado de uma estrutura organizacional e planeamento estratégico que opere numa lógica de coordenação integrada entre as normas públicas e o disposto no Código de Conduta da instituição, e dos normativos internos que o desenvolvem e concretizam.
 - Como se assinalou, pretende-se sujeitar a controlo e fiscalização interna, a todo o tempo, o funcionamento corrente da atividade desenvolvida ou a desenvolver, com um desiderato que se sintetiza assim: avaliar se o Banco é Banco a ser Banco, o Colaborador é Colaborador a ser Colaborador, o Cliente é Cliente a ser Cliente, o Prestador de Serviços é Prestador de Serviços a ser Prestador de Serviços, ou se estas qualidades estão a ser, ou podem vir a ser, instrumentalizadas a fins indevidos, ilícitos em especial, fraude e corrupção, em particular.
 - Outra influência marcante na evolução do quadro legal em apreciação manifesta-se no propósito de tutelar outros racionais de política pública além da estabilidade financeira. Neste sentido, a cooperação internacional, europeia e nacional, vem fazendo convergir a prática do setor bancário com outras prioridades públicas que se mencionaram, destacando-se a relativa à segurança nacional, à transparência, à integridade e à cibersegurança de serviços essenciais, além de outras.
- Como já sucedeu anteriormente, ao fazer convergir a prática do setor com o objetivo de proteger a integridade dos sistemas e receitas fiscais, instituindo-se a comunicação obrigatória de contas financeiras, baseada na identificação dos beneficiários efetivos e na inoponibilidade do segredo bancário e fiduciário para efeitos fiscais.
- A inclusão do setor bancário na gestão destes desafios e riscos é, antes do mais, uma afirmação de que o cuidado da segurança nacional é uma tarefa que cumpre à comunidade no seu todo, resultante, desde logo, do imperativo ético-social que ninguém se poderá apresentar a fruir sem contribuir na medida da sua capacidade contributiva, e do desfasamento da ideia de acordo com a qual esta seria incumbência a cargo exclusivo do Estado no âmbito das funções de soberania.

- Tais alterações rasgam no horizonte do setor bancário a afirmação de uma cultura de colaboração, que de igual passo se entende constituir uma oportunidade estratégica para subir na cadeia de valor social, e para reforçar a sua percepção social como intermediário de confiança e fator de sociabilidade, atento designadamente o contributo para a preservação da liberdade, da democracia, da segurança e da prosperidade económica baseada na saudável concorrência, além das suas funções económico-financeiras ditas tradicionais.
- A existência e o funcionamento dos meios de governo societário e de controlo interno a que se fez referência detalhada, sendo de primordial importância, não devem fazer perder de vista a sua natureza instrumental em face do desiderato da gestão sã e prudente na criação de valor, no cumprimento dos deveres éticos e fiduciários e na afirmação da responsabilidade social da instituição bancária.
- Advoga-se que o capital reputacional de intermediário de confiança é o atributo fundamental da licença social de uma instituição bancária e da sua vantagem comparativa. Este reconhecimento deve repercutir-se na gestão sã e prudente, em especial no processo de análise e de tomada de decisão, priorizando no topo da hierarquia de prioridades a criação de valor norteadas por uma lógica de economia reputacional, com critério na prevalência da reputação sobre o lucro.
- O governo societário no exercício dos seus deveres fiduciários e de controlo interno deverá assegurar a prevalência da gestão de risco sobre a mera conformidade, em especial no arbitrar das assimetrias entre as possibilidades de inovação e a debilidade dos atuais mecanismos de regulação, supervisão e punição, em particular dos riscos, novos e conhecidos, e canais de sua transmissão, favorecendo o alinhamento do risco legal, do risco operacional, do risco reputacional e do risco estratégico com fonte nos fluxos financeiros ilícitos, fraude e corrupção em particular.
- Na atual fase, comportamentos nestes domínios, mesmo que não sejam ilegais, podem ser percebidas como reprováveis e originar uma espiral de quebra de confiança, e até retirar à instituição bancária a licença social respetiva. O que atribui renovada importância a uma efetiva prática ética e proficiência técnica no arbitrar da questão “Não é proibido, posso fazer?”
- A afirmação da segurança nacional no epicentro das relações internacionais e europeias, em especial os desafios e riscos desencadeados pela *weaponization of finance*, o crime organizado e a (ciber)fraude financeira permite antever o reforço: a) dos requisitos prudenciais aplicáveis às instituições do setor financeiro, bancário em particular, no tocante à prevenção do risco colocado pela finança ilícita, *rectius* fluxos financeiros ilícitos, branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa, do riscos de (ciber)fraude, financeira em especial, e de corrupção; e b) dos poderes de supervisão de natureza prudencial nestes domínios.
- A transformação em curso nas estruturas e condições dos mercados, dos negócios e o seu reflexo nos comportamentos e expectativas dos cidadãos, clientes, investidores, financiadores e outras partes interessadas interpela decisivamente os decisores público e privado a favorecer uma cultura de economia reputacional no sentido de se obterem as melhores vantagens para o País e para a construção europeia.
- O decisor público é interpelado a adequar e adaptar o enquadramento institucional, legal e de supervisão prudencial, designadamente através da articulação da maximização dos múltiplos benefícios sociais das novas realidades, ciberespaço em especial, e avanços tecnológicos com a minimização dos perigos, ameaças, vulnerabilidades e riscos da sua utilização indevida.

- Por sua parte, o decisor privado é interpelado a repensar a presença no mercado, o modelo de negócio e a proposta de valor fazendo-a convergir com as prioridades políticas e de supervisão prudencial colocadas pelo contexto que se apreciou. É central priorizar nesta convergência o que se advogou aquando da entrada em vigor do Aviso n.º3/2020, quanto à necessidade de ser promovida “uma alteração de mentalidades centrada em liderar pelo exemplo, no dia-a-dia, de que todos e cada um dos dirigentes e colaboradores são responsáveis pelo cumprimento das normas legais e procedimentos internos aplicáveis à sua função.”³¹ É central, igualmente, priorizar a afirmação da instituição bancária como um cofre (ciber)seguro devido à qualidade da gestão dos riscos de fraude e de corrupção e dos meios de prevenção e luta contra o (ciber)crime (ciber)fraude financeira em especial.
- A experiência recente dá evidências de que, na origem das situações de irregularidades graves verificadas em instituições bancárias nacionais de referência, terá estado a debilidade do controlo e fiscalização interna, tanto quanto terá estado a incompreensão das implicações sociais, institucionais e de mercado decorrentes do aprofundamento da integração internacional e europeia, em especial a dinâmica da área do euro e a da cooperação internacional com enfoque na promoção da transparência e integridade dos mercados. Esta incompreensão foi conducente a sérios problemas na reputação do país e do setor bancário, a expressiva destruição de valor, a acentuada diminuição de propriedade e influência nacional em instituições bancárias de referência, e a solicitação de esforço fiscal inusitado e severo aos contribuintes.
- No reforço dos requisitos regulatórios e dos poderes de supervisão prudencial que se antevê, afigura-se necessário atribuir a devida ponderação às especificidades da economia nacional, ao impacto nas condições de concorrência das economias de escala que se pretendem favorecer, às exigências da proporcionalidade e da efetividade do processo (*due process*), incluindo, mas não só, do controlo e fiscalização da subsunção ao princípio da legalidade do livre arbitrio da administração pública, discricionariedade técnica em especial. Adotando-se com esta finalidade medidas adequadas à tutela da segurança e certeza jurídica, da liberdade de empresa prevista no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e de prevenção, designadamente do risco de derivas dogmáticas ou outras afrodisíacas tentações, no reconhecimento de que consagrados historiadores e agentes da sua realização, como Sir Winston Churchill, não disponham da outorga da credencial de licenciado em História.
- Ponderação esta que se entende revestir importância decisiva na afirmação do capital reputacional da Supervisão prudencial a ser Supervisão prudencial, como intermediação de confiança e derradeira linha de defesa da comunidade e da promoção do interesse público, sobre pena de se tornar inimiga de si própria e da comunidade.
- Através da mobilização em torno da prevenção dos riscos de fraude e de corrupção sinaliza-se um anseio de melhoramento social, concretizador do impulso de transformação social na origem de 25-04-1974³² que constitui de igual passo uma mensagem de esperança no futuro.

³¹ Cfr. Pereira, M. (2020). “Portugal Empresário das cantinas foi um dos casos reportados”.

Expresso (p.35).20-09-2020 [declarações do autor neste artigo dedicado ao tema FinCEN Files].

³² «O Programa do Movimento das Forças Armadas», publicado em anexo à Lei nº 3/74, de 14 de maio, da Junta de Salvação Nacional, reclamava, entre outros propósitos, um «combate eficaz contra a corrupção e especulação».



- É que na origem da prioridade atribuída a esta prevenção estão mudanças reais no processo cultural e social delas emergindo uma nova mentalidade referente às regras sociais de convivência económico-financeira, concretizadoras da aspiração por uma nova cidadania económico-financeira, com ênfase na interligação entre liderança, integridade e responsabilidade que paulatinamente se afirma na tolerância zero à finança ilícita, *rectius* fluxos financeiros ilícitos, fraude e corrupção em particular.
- Tudo aquilo que se mencionou exige preparação às lideranças públicas e privadas na concretização de um amortecimento só viável através de políticas públicas, prudenciais e corporativas baseadas em hipóteses realistas e vocacionadas para a coesão e justiça social e a afirmação do setor como fator de sociabilidade, desde logo discernindo que a prevenção do risco operacional, legal e reputacional conexo aos fluxos financeiros ilícitos, à fraude e à corrupção em particular, coloca ao setor bancário primeiro e principalmente um desafio estratégico e de *compliance*.
- Certo é que à concretização deste indispensável amortecimento se entreabre um horizonte de mudanças de grande fôlego, com epicentro na segurança nacional, na economia reputacional e nas transições digitais e climáticas, numa dinâmica de economia de guerra, que tem mais importância para a evolução do setor bancário do que habitualmente parece ser reconhecido. Em face do que se julga ser crucial que todas as partes interessadas ponderem a necessidade de reforçar a confiança e a colaboração recíproca na procura de um equilíbrio sustentável entre liberdade, segurança e inovação, objetivos por vezes conflitantes, em “testemunho de responsabilidade e de alinhamento com o melhor ensino da História que gosto de sintetizar na divisa: não há longevidade sem integridade”.³³ ⑦

33 Cfr. Ribeiro, N.S. (2016) “Reputação ou Lucro”, *InforBanca*, nº107, maio-agosto 2016, pp. 8- 10.