



PARECER DO BANCO DE PORTUGAL

Grupo de Trabalho da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) - Criminalidade Económica, Financeira e Fiscal

I. Enquadramento

Por mensagem de correio eletrónico datada de 10 de novembro de 2016, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia da República (COFMA) endereçou ao Banco de Portugal um convite para a emissão de parecer sobre um conjunto de iniciativas legislativas relacionadas com o combate à criminalidade económica, financeira e fiscal, num total de catorze (*cf.* tabela infra apresentada).

Tipo	N.º	Título
Projeto de Lei	204/XIII/1.ª (BE)	Define o conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC
Projeto de Lei	205/XIII/1.ª (BE)	Extingue os valores mobiliários ao portador e determina o carácter escritural dos valores mobiliários, assegurando a identificação dos respetivos titulares
Projeto de Lei	206/XIII/1.ª (BE)	Impede pagamentos em numerário acima dos dez mil euros
Projeto de Lei	207/XIII/1.ª (BE)	Alarga a obrigatoriedade de registo dos acionistas dos bancos à identificação dos beneficiários efetivos das entidades que participem no seu capital
Projeto de Lei	235/XIII/1.ª (BE)	Obriga à publicação anual do valor total e destino das transferências e envio de fundos para países, territórios e regiões com regime de tributação privilegiada



Projeto de Lei	255/XIII /1. ^a (PCP)	Estabelece medidas de reforço ao combate à criminalidade económica e financeira, proibindo ou limitando relações comerciais ou profissionais ou transações ocasionais com entidades sedeadas em centros <i>off-shore</i> ou centros <i>off-shore</i> não cooperantes
Projeto de Lei	256/XIII/1. ^a (PCP)	Define os termos em que qualquer sociedade é considerada residente para efeitos tributários, assegurando que os seus rendimentos são tributados em Portugal
Projeto de Lei	257/XIII/1. ^a (PCP)	Agrava as taxas de tributação de operações financeiras dirigidas a entidades sujeitas a regime fiscal claramente mais favorável no âmbito do Imposto do Selo
Projeto de Lei	258/XIII/1. ^a (PCP)	Agrava as taxas de tributação de rendimentos e transferências para entidades sujeitas a regimes fiscais claramente mais favoráveis no âmbito do IRC
Projeto de Lei	259/XIII/1. ^a (PCP)	Agrava as taxas de tributação de rendimentos e transferências para entidades sujeitas a regimes fiscais claramente mais favoráveis no âmbito do IRS
Projeto de Lei	260/XIII/1. ^a (PCP)	Altera as condições em que um país, região ou território pode ser considerado regime fiscal claramente mais favorável
Projeto de Lei	261/XIII/1. ^a (PS)	Proíbe os pagamentos em numerário acima de três mil euros
Projeto de Lei	262/XIII/1. ^a (PS)	Proíbe a emissão de valores mobiliários ao portador
Projeto de Lei	263/XIII /1. ^a (CDS)	Estabelece regras para os pagamentos efetuados em numerário



Encontrando-se presentemente em curso a apreciação das iniciativas em causa por um Grupo de Trabalho constituído para esse efeito, solicita a COFMA que a eventual emissão de parecer pelo Banco de Portugal e respetivo envio tenha lugar até ao próximo dia 30 de novembro de 2016, para que o mesmo tenha efeito útil no contexto das atividades desenvolvidas pelo referido Grupo de Trabalho.

Os Projetos de Lei em questão apresentam como denominador comum o intuito de combater a criminalidade económica, financeira e fiscal. Algumas dessas iniciativas legislativas relacionam-se com as atribuições do Banco de Portugal, nomeadamente no domínio da emissão monetária, da promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamento, da supervisão do sistema financeiro em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, bem como, em geral, com a sua missão de velar pela estabilidade do sistema financeiro.

Cabe sublinhar que as propostas de diploma tendentes a estabelecer restrições ao uso de numerário carecerão de parecer prévio do Banco Central Europeu, por se tratar de matéria relativa a meios de pagamento.

A mencionada obrigação de consulta do Banco Central Europeu resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 2.º, n.º 1, segundo travessão, da Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais¹, na medida em que os projetos de diploma se encontram relacionados com meios de pagamento².

É entendimento do BCE, atento o disposto na Decisão 98/415/CE, que os parlamentos nacionais, sempre que discutam projetos legislativos nos domínios das atribuições do Banco Central Europeu, se enquadram no conceito de “autoridades dos Estados-mem-

¹ Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de junho de 1998, relativa à consulta do BCE pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais (JO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

² A título de exemplo, refiram-se os pareceres do Banco Central Europeu relativos à introdução de restrições à utilização de numerário na Lituânia (Parecer do Banco Central Europeu CON/2014/4), na Eslováquia (Parecer do Banco Central Europeu CON/2012/83) e na Dinamarca (Parecer do Banco Central Europeu CON/2012/37), todos eles disponíveis no sítio eletrónico dessa instituição.



bros que estejam a elaborar uma disposição legal”, sobre as quais recai o dever de consulta ao Banco Central Europeu³. Assim, o Banco de Portugal alerta a COFMA para a necessidade de submeter ao parecer prévio do Banco Central Europeu os projetos de disposições legais em causa.

O Banco de Portugal coloca à consideração da COFMA um conjunto de comentários à luz das atribuições acima referidas.

II. Transposição da Diretiva (UE) n.º 2015/849

No dia 5 de junho de 2015, foram publicados, no Jornal Oficial da União, os seguintes instrumentos legais, que constituem o novo quadro legal da União Europeia em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo (BCFT):

(i) Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de BCFT;

(ii) Regulamento (UE) 2015/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, também de 20 de maio de 2015, relativo às informações que acompanham as transferências de fundos.

No tocante à Diretiva (UE) 2015/849, devem os Estados-Membros, de acordo com o disposto no seu artigo 67.º, assegurar a respetiva transposição até ao dia 26 de junho de 2017.

No quadro das funções que lhe são conferidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2015, de 1 de outubro, foi solicitada à Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (“Comissão de Coordenação”) a preparação de um anteprojeto de diploma de transposição que permitisse a prossecução dos seguintes objetivos:

³ Veja-se o disposto no Guia de consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projetos de disposições legais <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultation-guide201510.pt.pdf?66f00bbf57855640380ae601a1fda4ab>.



- (i) Cumprimento das obrigações de transposição resultantes da Diretiva;
- (ii) Incorporação das recomendações relevantes do Grupo de Ação Financeira (“GAFI”), tendo em vista assegurar a conformidade técnica do sistema nacional de prevenção e combate ao BCFT, que se encontra atualmente sob avaliação pelo GAFI.

Nessa conformidade, foi, no passado dia 31 de julho de 2016, submetido ao Presidente da Comissão de Coordenação, Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, um anteprojecto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, acompanhado de uma nota de apresentação, com o fito de fundamentar, de modo muito sumário e preliminar, as principais opções de política e de técnica legislativa subjacentes ao anteprojecto.

Em linha com as considerações tecidas na mencionada nota de apresentação, assinala-se o seguinte:

- (i) O referido anteprojecto não esgota todas as medidas necessárias a assegurar a conformidade técnica do sistema português de prevenção e combate ao BCFT face às Recomendações do GAFI;
- (ii) O Capítulo III da Diretiva (UE) 2015/849, que dispõe sobre os mecanismos de conservação e divulgação da informação sobre beneficiários efetivos, foi cuidado em anteprojecto de transposição autónomo que visará instituir o registo centralizado de beneficiários efetivos que se encontra previsto na Diretiva. Em cumprimento de deliberação da Comissão da Coordenação, a elaboração do referido documento autónomo foi cometida a um grupo de trabalho especificamente dedicado à matéria (sob a coordenação do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.), no qual o Banco de Portugal se encontra representado;
- (iii) Igualmente em cumprimento de decisão da Comissão de Coordenação, as medidas destinadas a transpor o n.º 2 do artigo 10.º da Diretiva (prevenção da utilização abusiva de ações ao portador ou de warrants sobre ações ao portador) foram também objeto de tratamento autónomo.

O anteprojecto em apreço resulta do trabalho de um grupo de redação *ad hoc* constituído para o efeito, dos contributos apresentados pelas autoridades e demais entidades representadas na Comissão de Coordenação e, por último, de discussões havidas em diversas reuniões do Comité Executivo da Comissão de Coordenação.

À luz da participação do Banco de Portugal nos trabalhos da Comissão de Coordenação, saúdam-se especialmente, do ponto de vista das funções cometidas ao Banco de Portugal no âmbito da prevenção do BCFT, algumas das inovações constantes dos Projectos de



Lei remetidos para parecer do Banco, cuja análise mais detalhada é feita na parte seguinte deste parecer.

III. Análise dos Projetos de Lei

A. Projetos de Lei sobre restrições à utilização de numerário (Projeto de Lei n.º 206/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 261/XIII/1.ª e Projeto de Lei n.º 263/XIII/1.ª)

1. A análise ao conjunto de iniciativas tendentes a consagrar novas restrições à utilização de numerário é efetuada, antes de mais, à luz dos conceitos de curso legal e de poder liberatório das notas e moedas de euro. Cabe a este respeito invocar as disposições constantes do artigo 128.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, do artigo 16.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu e do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro, todas alusivas à função de emissor do Banco Central Europeu e dos Bancos Centrais Nacionais e à atribuição de curso legal exclusivo, no território da União, às notas e moedas de euro.

Em paralelo, devem também ser trazidas à colação algumas disposições nacionais específicas, nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Banco de Portugal, aprovada pela Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, o qual estabelece que, nos termos do Tratado, compete ao Banco de Portugal a emissão de notas com curso legal e poder liberatório, e o artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 246/2007, de 26 de junho, que regula a emissão, cunhagem, colocação em circulação e comercialização de moeda metálica, determinando o curso legal e poder liberatório das moedas correntes.

Face a este enquadramento legal, cumpre sublinhar que o ordenamento jurídico nacional e europeu dá expressa consagração ao princípio do poder liberatório das notas e moedas de euro, reconhecendo o carácter funcional da moeda legal como um instrumento que permite ao devedor desonerar-se das suas obrigações pecuniárias.

Tendo presentes os referidos princípios do Direito nacional e europeu, no quadro atualmente vigente, as iniciativas dos Estados-Membros tendentes a estabelecer restrições aos pagamentos em numerário, em prol da utilização de outros meios de pagamento



mais seguros, designadamente cheques, transferências, débitos diretos, não têm o significado de afastar o curso legal das notas e moedas de euro ou o estabelecimento de um curso legal forçado da moeda escritural mas, ao invés, o de caminhar para uma aproximação crescente do conceito de moeda legal e moeda escritural, através do reconhecimento como liberatórios dos pagamentos escriturais⁴.

Refira-se que o próprio Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho admite no seu considerando 19 que tais restrições não serão *“incompatíveis com o curso legal das notas e moedas expressas em euros desde que existam outros meios legais de pagamento das obrigações pecuniárias”*.

2. Os Projetos de Lei em análise visam proibir os pagamentos em numerário acima de determinado valor.

A introdução de uma limitação de ordem geral à realização de pagamentos em numerário tem vindo a ser adotada por diversos ordenamentos jurídicos estrangeiros e constitui uma opção explicitamente conferida aos Estados-Membros pelo disposto no considerando 6 da Diretiva (UE) 2015/849:

*“(6) A realização de pagamentos de elevados montantes em numerário é altamente vulnerável ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. A fim de aumentar a vigilância e reduzir o risco decorrente de tais pagamentos em numerário, as pessoas que comercializam bens deverão ser abrangidas pela presente diretiva, na medida em que efetuem ou recebam pagamentos em numerário de montante igual ou superior a 10 000 EUR. Os Estados-Membros deverão poder adotar **limiares mais baixos, novas limitações gerais** para a utilização de numerário e outras disposições mais rigorosas.”*

Em conformidade com o enquadramento europeu acima descrito, vigoram atualmente em 8 Estados-Membros pertencentes à Zona Euro, além de Portugal, regras legais impondo diferentes restrições aos pagamentos em numerário (BE, GR, ES, FR, IT, LV, SI e SK). É de salientar que apenas em dois desses Estados-Membros essas restrições abrangem pessoas singulares que não se encontrem a exercer a sua atividade profissional (IT e SK).

⁴ Neste sentido, SIMÕES PATRÍCIO, José, Regime Jurídico do Euro, Coimbra, 1998, páginas 363 e 364.



No ordenamento jurídico português, a primeira restrição aos pagamentos em numerário foi introduzida por via do aditamento do artigo 63.º-C à Lei Geral Tributária (LGT), efetuado pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005)⁵. Na sua versão inicial, o n.º 3 do artigo 63.º-C determinava que *“[os] pagamentos respeitantes a facturas ou documentos equivalentes de valor igual ou superior a 20 vezes a retribuição mensal mínima devem ser efectuados através de meio de pagamento que permita a identificação do respectivo destinatário, designadamente transferência bancária, cheque nominativo ou débito directo”*. Note-se que o artigo 63.º-C da LGT não se aplica a todos os contribuintes, tendo como destinatários apenas os sujeitos passivos de IRC e sujeitos passivos de IRS que disponham de contabilidade organizada.

O referido valor viria a ser reduzido para os atuais € 1000, através da alteração do artigo 63.º-C da LGT resultante da Lei n.º 20/2012, de 14 de maio (primeira alteração à Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – Orçamento do Estado para 2012).

O disposto no n.º 3 do artigo 63.º-C da LGT surgiu assim como um instrumento para conferir maior eficácia à atividade inspetiva da administração fiscal no combate à evasão fiscal. Pretendia-se obstar ao empolamento de custos nas empresas, nomeadamente através do recurso à aquisição de faturas correspondentes a fornecimentos fictícios. A verificação da veracidade dos custos apresentados tornou-se possível através da análise dos movimentos financeiros que se encontrem documentados, o que não ocorria quando se alegava que o pagamento tinha sido realizado em numerário.

3. Dois dos Projetos de Lei (206/XIII/1ª e 263/XIII/1ª) propõem uma alteração/aditamento à LGT, tendo assim um efeito e alcance fiscal e configurando o incumprimento da proibição a prática da contraordenação prevista e punida pelo disposto no n.º 3 do artigo 129.º do Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho [*“A realização de pagamento através de meios diferentes dos legalmente previstos é punível com coima de (euro) 180 a (euro) 4500”*].

Por seu turno, o Projeto de Lei 261/XIII/1ª apresenta um alcance geral, estatuidando uma proibição genérica de se transacionar numerário acima de determinado valor, através de

⁵ Além desta restrição, estabeleceu-se recentemente, no n.º 1 do artigo 68.º do Regime Jurídico da Ourivesaria e das Contrastarias, aprovado pela Lei n.º 98/2015, de 18 de agosto, doravante designado RJOC, uma restrição similar à utilização de numerário na realização de pagamentos relativos a transações de compra e venda de artigos com metal precioso usado de valor superior a € 250.



legislação avulsa criada para o efeito.

Alerta-se, no entanto, para a circunstância de o anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, já conter uma limitação geral à realização de transações em numerário, o que permite o acautelamento de uma série de vantagens, com destaque para o seu enquadramento sistemático e teleológico e, bem assim, para a absorção do regime de fiscalização e sancionatório previsto naquele quadro normativo de transposição, que se pensa poder redundar numa maior efetividade.

Ora, os valores propostos nos Projetos de Lei em análise divergem dos valores previstos no anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, que estabelece proibições relativamente aos seguintes pagamentos:

a) Pagamentos de valor igual ou superior a € 2 500 ou ao respetivo contravalor em moeda estrangeira;

b) Pagamentos de valor igual ou superior a € 10 000 ou ao respetivo contravalor em moeda estrangeira, quando quem efetua o pagamento não tenha domicílio fiscal em Portugal e atue fora do âmbito da sua atividade profissional.

Expõem-se, de seguida, os principais motivos subjacentes à adoção destes valores no anteprojeto:

(i) O limite de € 10 000 possibilita uma coincidência com o montante de que depende a aplicação da Diretiva (UE) 2015/849 aos comerciantes que transacionem bens em numerário [vide o artigo 2 (1)(3)(e) da Diretiva, complementado pelo seu considerando 6] e permite não desincentivar políticas já vigentes em matéria de promoção do turismo e de captação de riqueza, como seja o reembolso de IVA (“*tax refund*”) para residentes fora da União Europeia;

(ii) O limite de € 2 500, que se crê ir abarcar o grosso dos pagamentos em numerário, teve em consideração os seguintes aspetos:

- O limite em apreço coincide com o imposto pela vizinha Espanha, considerando-se que uma abordagem uniforme poderá contribuir para combater eventuais deslocalizações geográficas na utilização de numerário;
- A definição de um *threshold* demasiado próximo ou idêntico aos já mencionados € 10 000 – apenas aplicáveis quando quem efetua o pagamento não tenha domicílio fiscal em território nacional – abriria a porta a práticas de fracionamento (“*smurfing*”), com o conseqüente aumento da probabilidade de ocorrerem operações relacionadas entre si que, no seu conjunto, se cifrassem num valor igual ou superior a € 10 000 e, como tal, se encontrassem já



abrangidas pelo âmbito de aplicação do diploma de transposição.

Assim, a estatuição de um limite geral de € 10 000, sem qualquer ulterior especificação (como sucede nos Projetos de Lei n.º 206/XIII/1ª e 263/XIII/1ª), poder-se-á revelar até contraproducente do ponto de vista de uma análise de custo-benefício, porquanto frustraria um dos objetivos que, a nosso ver, deve estar subjacente à introdução de limitações desta natureza: o afastamento, em muitos casos, do âmbito de aplicação dos normativos de prevenção de BCFT, com o conseqüente aligeiramento das obrigações administrativas que impendem sobre o comércio em geral.

Adicionalmente, no anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849 são apenas visados pagamentos em numerário em que pelo menos uma das partes intervenha no exercício da sua atividade profissional ou comercial. Ora, constituindo os comerciantes que transacionem bens em numerário uma categoria de entidades obrigadas à luz da Diretiva, parece fazer sentido que o *enforcement* da proibição se faça através do regime sancionatório robusto e dissuasor que consta do anteprojeto de transposição, e não de um regime menos exigente e potencialmente aplicável a todos os intervenientes nos pagamentos em numerário. Um regime dessa natureza poderia, aliás, ser de eficácia duvidosa, desde logo pelo leque indeterminado de sujeitos que poderiam ser sancionados ao abrigo do mesmo e, bem assim, pela conseqüente necessidade de se designar uma única autoridade para assegurar transversalmente o *enforcement* do regime (a Autoridade Tributária e Aduaneira, no caso dos Projetos de Lei 206/XIII/1ª e 263/XIII/1ª), ao invés do estabelecido no regime do anteprojeto de transposição, que permite enquadrar os poderes sancionatórios nas competências setoriais já existentes, com claros ganhos de eficiência.

Por outro lado, o facto de a proibição ser aplicável não apenas aos negócios onerosos mas também aos negócios gratuitos (possibilidade que não se encontra prevista no anteprojeto de transposição da Diretiva, mas que é acautelada em todos os Projetos de Lei em escrutínio), redundaria necessariamente no alargamento da proibição a toda e qualquer pessoa que efetue pagamentos em numerário, com os inconvenientes já descritos ao nível da proporcionalidade do regime. Com efeito, a atividade comercial pressupõe por natureza a prática de atos onerosos, pelo que o efeito útil da inclusão dos negócios gratuitos se prenderia apenas com as verdadeiras “doações de numerário” entre particulares que não tenham subjacente qualquer negócio oneroso (como sucede, por exemplo, nas doações entre familiares).

Por fim, vislumbra-se ainda, no anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, a seguinte delimitação (negativa) das operações que devem estar excluídas da proibição:



- a) Quando o numerário for entregue junto de entidades financeiras cujo objeto compreenda a prestação de serviços de pagamento;
- b) Quando forem efetuadas entregas em numerário no âmbito de atividades de transporte, guarda, tratamento e distribuição de fundos e valores (artigo 9.º, n.º 4);
- c) No já mencionado caso em que nenhuma das partes intervenha no exercício da sua atividade profissional ou comercial.

Com efeito, as exclusões descritas nas alíneas a) e b) prendem-se com situações em que a receção ou o tratamento de numerário se encontra abrangido pelo objeto social dos tipos institucionais em causa. Nessa medida, e em especial no que tange às entidades financeiras a que se refere a alínea a), a inclusão desta exceção favorecerá até a entrada de numerário no sistema financeiro, com o conseqüente aumento da rastreabilidade das transações (principal propósito da criação de regimes desta natureza).

Ora, apenas o Projeto de Lei 261/XIII/1ª dispõe sobre o âmbito negativo de aplicação, excluindo as operações com instituições de crédito e sociedades financeiras, as transações com entidades públicas e os pagamentos decorrentes de decisões ou ordens judiciais. No que concerne à primeira exclusão, advoga-se uma redação mais circunscrita, como a que vem proposta no anteprojecto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, cingindo a exclusão às entidades que se encontram efetivamente habilitadas à receção de numerário e que podem posteriormente contribuir para o aumento da rastreabilidade das transações financeiras (i.e., prestadores de serviços de pagamento, nos quais naturalmente se inclui a banca universal habilitada à receção de depósitos).

Já no que se refere às demais exceções constantes do Projeto de Lei 261/XIII/1ª, compreende-se o racional subjacente às mesmas, porquanto o beneficiário dos pagamentos será o próprio Estado, muito embora o concreto desenho das normas de exceção careça de ulterior ponderação, aspeto referido adiante com maior detalhe.

Do nosso ponto de vista, afigurar-se-ia necessário compatibilizar as disposições previstas nos três Projetos de Lei e a atual restrição constante do artigo 63.º-C da LGT. Caso esta norma mantivesse a sua atual redação, seria de admitir que a mesma se aplicaria cumulativamente, envolvendo uma restrição mais apertada aos pagamentos de faturas ou documentos equivalentes de valor igual ou superior a € 1000. O Banco de Portugal sugere a utilidade de, na discussão dos Projetos de Lei, se definir mais precisamente a articulação entre as referidas normas de carácter geral e a restrição atualmente em vigor, no sentido de compatibilizar o respetivo âmbito de aplicação, evitando possíveis dificuldades de interpretação.



4. Apresentam-se seguidamente alguns comentários enquadrados numa análise dos Projetos de Lei mais na especialidade.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 206/XIII/1.^a, além das questões relativas ao seu âmbito subjetivo de aplicação, verifica-se alguma desarmonia entre o aditamento de um novo artigo 63.º-E e a falta de referência à alteração ou revogação do n.º 3 do artigo 63.º-C, questionando-nos se será intenção dos proponentes que as duas restrições vigorem em simultâneo.

Por outro lado, a extensão da aplicação do disposto no n.º 1 do artigo 63.º-E a todas as modalidades de negócio jurídico, gratuito ou oneroso (sujeito a tributação), também poderá suscitar dúvidas ao intérprete-aplicador.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 261/XIII/1.^a, embora se não conheçam as razões específicas subjacentes à proibição do pagamento em numerário de impostos cujo montante exceda os € 500 (artigo 1.º, n.º 4), assinala-se que a mesma poderá eventualmente suscitar dificuldades a sujeitos passivos que não disponham de meios de pagamento alternativos, podendo porventura equacionar-se a elevação daquele montante⁶, até considerando que limitar os pagamentos em numerário para este fim específico poderá impedir o pagamento, colocando-se a possibilidade de mora do credor.

Deste projeto parece ainda resultar uma aparente contradição entre o n.º 4 do artigo 1.º e a alínea b) do artigo 2.º, uma vez que os impostos são pagos à Administração Pública.

Neste sentido somos da opinião que poderá ser equacionada a eliminação do n.º 4 do artigo 1.º, mantendo-se o pagamento de impostos nas exceções contempladas pelo artigo 2.º.

Finalmente, a proibição de pagamento em numerário, prevista no n.º 1 do artigo 1.º do Projeto de Lei n.º 261/XIII/1.^a, deveria ser complementada com a indicação dos meios de pagamento que possam ser utilizados na liquidação das referidas transações que ultrapassem os valores indicados, a exemplo do que sucede nos demais projetos em discussão.

⁶ Uma percentagem não despreciable da população portuguesa permanece sem acesso a uma conta de depósito à ordem ou conta de pagamento. De acordo com os dados do 2.º Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa, em 2015, 7,5% dos entrevistados afirmaram não possuir uma conta de depósito à ordem.



5. Relativamente às propostas que relevam do domínio sancionatório, o Banco de Portugal permite-se assinalar o seguinte.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 261/XIII/1.ª, está em causa, de acordo com o disposto no artigo 1.º, uma proibição de pagamento em numerário nas transações de qualquer natureza que envolvam montantes iguais ou superiores a três mil euros ou o seu equivalente em moeda estrangeira (com a especificação prevista no n.º 2, o limite previsto no n.º 3, a restrição prevista no n.º 4 e as exceções constantes do artigo 2.º). Nesses termos, faz sentido, *de iure condendo* (cfr. a respetiva Exposição de Motivos), prever o sancionamento da violação da referida proibição.

Todavia, o artigo 3.º do Projeto de Lei não parece cumprir as exigências do princípio da legalidade, designadamente por não se encontrar especificado quem é o responsável contraordenacional pela violação da proibição. De facto, a norma não define se é responsável a pessoa que paga em numerário, ou seja, o devedor do pagamento ou a pessoa que recebe o pagamento em numerário, ou seja, o credor do pagamento, ou mesmo ambos os intervenientes na operação. Por outro lado, a norma deixa em aberto a questão de saber se a infração é aplicável tanto estando em causa pessoa singular, como pessoa coletiva.

Esta questão é tanto mais importante quanto se prevê, no n.º 3 do referido artigo 3.º, a responsabilidade solidária do devedor e do credor relativamente ao pagamento da coima: se apenas o devedor é responsável pela prática da contraordenação, será razoável impor ao credor a responsabilidade solidária relativamente ao pagamento da coima, mesmo que não seja corresponsabilizado? Inversamente, se apenas o credor é responsável pela prática da contraordenação, será razoável impor ao devedor a responsabilidade solidária relativamente ao pagamento da coima, mesmo que não seja corresponsabilizado? Se ambos são responsáveis pela prática da contraordenação, a mesma pessoa poderá responder autonomamente e a título pessoal pela infração por si cometida e pela qual seja sancionada e, bem assim, responder solidariamente pelo pagamento da coima imposta a outra pessoa?

Com referência às identificadas questões, assinala-se, com relevância, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2013, de 5 de julho, que decidiu “julgar inconstitucional, por violação do disposto no artigo 30.º, n.º 3, da Constituição, a norma do artigo 8.º, n.º 7, do Regime Geral das Infrações Tributárias, na parte em que se refere à responsabilidade solidária dos gerentes e administradores de uma sociedade que hajam colaborado dolosamente na prática de infração tributária pelas multas aplicadas à sociedade”. Tal pronúncia, não sendo relativa a problemática inteiramente idêntica à prevista no Projeto, suscita questões com importantes pontos de contacto. Mais se refira o também



relevante Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/2013, que decidiu “julgar inconstitucional, por violação do disposto no artigo 29.º, n.º 5, da Constituição, a norma do artigo 8.º, n.º 7, do Regime Geral das Infrações Tributárias quando aplicável a gerente de uma pessoa coletiva que foi igualmente condenado a título pessoal pela prática da mesma infração tributária”. Os Acórdãos convocam os princípios do *ne bis in idem* e da intransmissibilidade das penas.

Afigura-se ainda relevante assinalar, quanto ao disposto no mesmo n.º 3 do artigo 3.º, que o credor do pagamento pode ser o próprio Estado, desde logo considerando a proibição constante do n.º 4 do artigo 1.º (proibição de pagamento em numerário de impostos cujo montante exceda quinhentos euros).

A esse propósito, e em termos já acima assinalados, identifica-se uma possível contradição entre o disposto no referido n.º 4 do artigo 1.º (“[é] proibido o pagamento de numerário de impostos...”) e a exceção prevista no artigo 2.º, alínea b), já que esta exclui da proibição geral as “transações com entidades públicas”.

A própria descrição do ilícito contraordenacional poderia ser aperfeiçoada, uma vez que o artigo 3.º, n.º 1, apenas enuncia a sanção (“[e]m caso de incumprimento será aplicada multa correspondente...”) mas não a contraordenação propriamente dita cuja prática determina a aplicação dessa mesma sanção.

Por outro lado, o projeto é omissivo quanto a um ponto que assume relevância, ou seja, determinar quem é a entidade responsável pela fiscalização, por um lado, e pelo processamento das contraordenações e aplicação das respetivas sanções, por outro.

Acresce que a designação “multa” constante dos n.ºs 1 e 3 do artigo 3.º deverá ser substituída pela designação “coima”, já que não se trata de diploma de natureza penal, mas sim, pelo que resulta do respetivo teor, de natureza contraordenacional. As referidas designações, reportando-se a realidades diversas (a pena de multa constitui uma pena principal de natureza pecuniária, ao passo que a coima constitui uma sanção de natureza pecuniária aplicável a quem comete uma contraordenação), não são de utilização sucedânea.



B. Projeto de Lei sobre a proibição ou limitação de relações comerciais e profissionais e de transações ocasionais com entidades sediadas em centros *off-shore* ou centros *off-shore* não cooperantes (Projeto de Lei n.º 255/XIII-1.ª)

1. O presente Projeto de Lei:

- a) Procede à definição de centro *off-shore* e centro *off-shore* não cooperante, determinando, no seu artigo 3.º, a respetiva identificação por Portaria conjunta dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças, justiça e economia, depois de ouvidas as autoridades de supervisão e fiscalização previstas no artigo 38.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho;
- b) Proíbe o estabelecimento e manutenção de quaisquer relações comerciais ou profissionais ou transações ocasionais entre entidades sujeitas à Lei n.º 25/2008 e entidades sediadas em centro *off-shore* não cooperante, mediante a observância dos procedimentos previstos no artigo 4.º do projeto;
- c) Obriga à comunicação, e respetivo registo e conservação, de todas as relações comerciais ou profissionais e, bem assim, de todas as transações ocasionais estabelecidas ou realizadas entre entidades sujeitas à Lei n.º 25/2008 e entidades sediadas em centro *off-shore* “cooperante”, nos termos e para os efeitos dos artigos 5.º e 6.º do projeto;
- d) Determina a comunicação de todas as operações financeiras que tenham como instituição beneficiária, intermediária ou ordenante uma entidade sediada em centro *off-shore* “cooperante”, mediante a observância dos procedimentos previstos no artigo 7.º do projeto;
- e) Estabelece um regime sancionatório para o incumprimento das disposições nele contidas, fazendo apelo ao regime contraordenacional constante da Lei n.º 25/2008.

2. O Projeto de Lei faz apelo a diversas normas da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, cuja revogação ou alteração profunda se prevê que venha a ocorrer a muito breve trecho, no contexto da transposição da Diretiva (UE) 2015/849, atualmente em curso.

Consequentemente, e sem embargo dos objetivos meritórios que visa prosseguir, alerta-se para a falta de oportunidade de que a presente iniciativa poderá padecer, em face da mais que provável necessidade de proceder a alterações – no âmbito da transposição da Diretiva (UE) 2015/849 – logo após a respetiva entrada em vigor.



3. Relativamente à definição e identificação de centros *off-shore* e centros *off-shore* não cooperantes, importa, em primeiro lugar, cotejar as definições de centros *off-shore* e centros *off-shore* não cooperantes vertidas no Projeto de Lei com aquelas que se encontram previstas na regulamentação do Banco de Portugal sobre a matéria.

Ora, o n.º 3 do Aviso do Banco de Portugal n.º 7/2009 qualifica como jurisdição *offshore* aquela “*que se caracteriza por atrair um volume significativo de atividade com não residentes, em virtude, designadamente, da existência de regimes menos exigentes de obtenção de autorização para o exercício da atividade bancária e de supervisão, de regime especial de sigilo bancário, de vantagens fiscais, de legislação diferenciada para residentes/não residentes ou de facilidades de criação de veículos de finalidade especial (special purpose vehicles - SPV)*”. Salvo ligeiras diferenças terminológicas (o Projeto de lei refere-se igualmente a SPE – *special purpose entities*), observa-se que a definição consagrada no Projeto de Lei coincide com a definição prevista em regulamentação do Banco de Portugal, nada havendo a observar.

Por seu turno, o n.º 4 do Aviso n.º 7/2009 define jurisdição *offshore* não cooperante como “*aquela em que se verifiquem, por força de imperativos legais da respetiva jurisdição, obstáculos à prestação de informação ao Banco de Portugal relevante para efeitos de supervisão prudencial, nomeadamente sobre a identificação do beneficiário último de entidades mutuárias de operações de crédito («ultimate beneficial owners»)*”.

Adicionalmente, no contexto da realização de operações de crédito, a qualificação de uma jurisdição *off-shore* como cooperante ou não cooperante depende do procedimento declarativo previsto no n.º 5 do Aviso n.º 7/2009, embora a respetiva observância não prejudique a realização de uma avaliação qualitativa mais aprofundada pelo Banco de Portugal, ao abrigo da qual uma dada jurisdição venha a ser classificada como não cooperante, mesmo que se verifique a apresentação da declaração prevista naquele n.º 5.

De todo o modo, o âmbito de aplicação mais abrangente do Projeto de Lei (todas as entidades sujeitas aos normativos de prevenção do BCFT) aconselha a flexibilização da definição de centro *off-shore*, nos termos que, aliás, vêm propostos no próprio projeto (podendo, eventualmente, equacionar-se a introdução de uma referência exemplificativa à existência de obstáculos à prestação de informação sobre beneficiários efetivos, em paralelo com as operações financeiras).

Já no que concerne aos procedimentos de aferição de um centro *off-shore* como não



cooperante, parece igualmente justificar-se uma revisão do procedimento de classificação face ao atualmente existente no Banco de Portugal, de modo a enfatizar a dimensão institucional da classificação daqueles ordenamentos jurídicos *off-shore* e, assim, retirar a preponderância da iniciativa privada naquele procedimento, em linha com o que parece ser a metodologia adotada no Projeto de Lei.

Por fim, sufraga-se igualmente a identificação nominativa de centros *off-shore* nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Projeto de Lei, em linha com a abordagem já adotada pelo Banco de Portugal no artigo 3.º do Aviso n.º 8/2016.

4. No que concerne à proposta de proibição do estabelecimento e manutenção de quaisquer relações comerciais ou profissionais ou transações ocasionais com entidades sediadas em centro *off-shore* não cooperante, muito embora se partilhe dos objetivos muito meritórios que estão na base da proibição proposta, reiteram-se as potenciais externalidades negativas de uma proibição desta natureza, já suscitadas no âmbito do parecer elaborado pelo Banco de Portugal relativamente ao Projeto de Lei n.º 843/XII/4.ª, que pretendia alterar o artigo 118.º-A do RGICSF no mesmo sentido, embora com um alcance restrito às instituições de crédito.

Por conseguinte, as consequências negativas à data afloradas ver-se-iam agora necessariamente ampliadas, em virtude do alcance transversal do Projeto de Lei ora em análise.

5. No que respeita à temática dos deveres de comunicação, cumpre referir, primeiramente, que a não definição, no artigo 5.º do Projeto de Lei, de um limite a partir do qual vigora o dever de comunicação, pelo menos para as transações ocasionais, poderá redundar no reporte de operações sem materialidade, assim desviando a atenção das autoridades competentes das transações que comportam maior risco.

Comparativamente, observa-se que, de acordo com o artigo 9.º do Aviso n.º 8/2016, apenas devem ser comunicadas ao Banco de Portugal as operações que tenham um valor unitário ou integrem um conjunto de operações cujo valor agregado seja igual ou superior a € 15 000, sem prejuízo da obrigatoriedade de registo, relativamente a cada operação, dos elementos informativos previstos no Anexo I daquele Aviso (artigo 8.º).

Na verdade, não se vislumbra o motivo para a não definição de qualquer limiar genérico no artigo 5.º, quando o próprio Projeto de Lei, por efeito da parte final do n.º 1 do seu artigo 7.º, acaba por circunscrever o reporte de operações financeiras às operações – individuais ou agregadas – de valor igual ou superior a € 15 000.



Ademais, o n.º 2 do artigo 3.º do Projeto estabelece um dever de comunicação “à data da publicação da Portaria prevista no artigo 3.º”, não especificando se e em que termos devem ser comunicadas as relações estabelecidas e transações efetuadas em momento superveniente.

Adicionalmente, adverte-se para a necessidade de promover um maior alinhamento terminológico com a linguagem utilizada no âmbito da prevenção do BCFT, sob pena de se incorrer em desnecessárias dificuldades hermenêuticas. Nessa medida, o Banco de Portugal sugere o seguinte:

- a) Ao conceito de relações profissionais ou comerciais, a que se refere o artigo 5.º do Projeto de Lei, deverá sobrepor-se o de *relação de negócio*, que por norma engloba aqueles dois tipos de relações;
- b) A expressão *operações financeiras*, a que se refere o artigo 7.º do projeto, deverá dar lugar ao conceito de *transferência de fundos*, importando referir, a este propósito, que as definições de instituição beneficiária, intermediária ou ordenante, de acordo com as orientações internacionais (vide a Recomendação 16 do GAFI) e a *praxis* financeira, têm sempre por referência o conceito de transferência de fundos e, como tal, são de relevância restrita às instituições financeiras, jamais se reportando às pessoas ou entidades que recorrem àquelas instituições. Nessa medida, uma operação que tivesse como beneficiária uma conta titulada por uma sociedade *off-shore* de natureza não financeira, domiciliada fora de qualquer jurisdição *off-shore*, correria o risco de ficar excluída do dever de comunicação, deste modo se frustrando um dos objetivos que certamente terá presidido à sua estatuição.

Ademais, observa-se que as operações financeiras ou transferências de fundos são sempre praticadas no contexto de uma relação de negócio ou de uma transação ocasional, pelo que se impõe uma melhor clarificação no sentido de que:

- O disposto no artigo 7.º do Projeto de Lei consagra um regime especial face ao preceituado no seu artigo 5.º;
- Devem ser reportadas as operações praticadas no âmbito de relações de negócio ou transações ocasionais, independentemente de o dever de comunicação apenas vigorar quando preenchido o limiar a partir do qual as entidades sujeitas devem dar cumprimento ao dever de identificação para as transações ocasionais (podendo, ao invés, equacionar-se uma mera referência quantitativa que facilite a interpretação).

Por outro lado, não se afiguram evidentes os termos em que uma comunicação, a efetuar



ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º do Projeto de Lei, possa depender da observância dos requisitos de identificação decorrentes do artigo 7.º da Lei n.º 25/2008, quando parte dos intervenientes na transação podem nem sequer ser clientes da entidade sujeita (v.g. o beneficiário de uma transferência de fundos em que a entidade sujeita à comunicação atua como instituição ordenante).

Ademais, adverte-se para a necessidade de, pelo menos no que se refere às operações praticadas no seio de grupos financeiros ou com contrapartes contratuais, o Projeto de Lei carecer de um desenho mais preciso das normas de comunicação, sob pena de serem utilizadas outras unidades do grupo ou contrapartes, situadas fora do território nacional, para a realização das operações sujeitas a comunicação e, desse modo, contornar a obrigação legal que se pretende estatuir. Remete-se, a este respeito, para as soluções normativas consagradas no Aviso n.º 8/2016, que estabelece um dever de comunicação relativamente a todas as entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal em base consolidada.

Não deixa, contudo, de se aplaudir algumas das soluções contidas no Projeto de Lei, em particular o alargamento do dever de comunicação – face ao que atualmente resulta do Aviso n.º 8/2016 – às operações provenientes de centros *off-shore* (e não apenas àquelas que os tenham como destino).

Finalmente, dá-se nota da importância de consagrar explicitamente o acesso de todas as autoridades envolvidas na prevenção do BCFT, de acordo com as respetivas atribuições, à informação que viesse a ser transmitida em cumprimento do dever de comunicação estatuído no Projeto de Lei.

6. Como anteriormente referido, o presente Projeto de Lei contém diversas remissões para a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, que padeceriam de desatualização no curtíssimo prazo, atenta a transposição da Diretiva (UE) 2015/849, atualmente em curso.

Observa-se, nesse contexto, que o anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849 consagrou a possibilidade de deveres de comunicação sistemática e de reporte periódico, a concretizar pela via regulamentar. Tais comunicações poderão naturalmente englobar as operações relacionadas com centros *off-shore*, até num contexto mais amplo da instituição de deveres de reporte ou comunicação de relações de negócio ou de transações ocasionais que envolvam jurisdições de risco de BCFT.

No entender do Banco de Portugal, os mandatos regulamentares estatuídos no anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, a manterem-se tal como propostos no



anteprojeto de transposição, poderão já dar resposta aos objetivos que estiveram subjacentes à apresentação deste Projeto de Lei.

7. Recorde-se que esta mesma matéria já havia sido no passado objeto de um Projeto de Lei da iniciativa do BE – o Projeto de Lei n.º 843/XII/4.^a – nos termos do qual era proposto:

(i) *“Alterar o n.º 1 do artigo 118.º-A do RGICSF, no sentido de proibir, a par da concessão de crédito, a realização de pagamentos e transferências a entidades sediadas em “ordenamentos jurídicos off shore não cooperantes” ou cujo beneficiário último não seja conhecido”, bem como*

(ii) *“Alterar o n.º 2 do artigo 118.º-A do RGICSF, no sentido de cometer explicitamente ao Banco de Portugal a identificação dos ordenamentos jurídicos offshore não cooperantes”.*

O Banco de Portugal emitiu parecer sobre esta iniciativa legislativa, através da carta com a ref.º GOV/2015/0221, de 15 de maio de 2015, tendo nesse âmbito destacado que, apesar dos objetivos de transparência prosseguidos por aquele Projeto de Lei serem meritórios, estes seriam mais eficazmente alcançáveis mediante o robustecimento dos normativos de prevenção de branqueamento de capitais, acrescentando ainda que estes deveriam ser ponderados face à transposição de uma nova diretiva sobre esta matéria.

Ainda assim, o Banco de Portugal transmitiu a preocupação de que a concretização das medidas propostas pudessem criar perturbações no mercado, nomeadamente pela perda de *level playing field* entre as instituições de crédito portuguesas e as demais instituições da União Europeia, uma vez que tal solução poderia acarretar fortes consequências negativas no que diz respeito a internacionalização da atividade do tecido empresarial português para «ordenamentos jurídicos *off-shore* não cooperantes».

8. Ainda no que se refere ao Projeto de Lei n.º 255/XIII/1.^a, assinala-se, a respeito do artigo 8.º, n.º 2, a remissão para o “regime contraordenacional previsto no Capítulo V da LCBC” (sigla para “Lei do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo”, nos termos do Projeto).

É certo que o Capítulo V da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho – que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo –, se reporta ao “Regime contraorde-



nacional”. Todavia, como já salientado, essa mesma Lei encontra-se atualmente em processo de profunda revisão, considerando a necessidade de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, sendo até possível que a Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, venha a ser revogada a breve trecho no âmbito da transposição daquela diretiva. A remissão para o “disposto no Capítulo VI da LBC”, constante do artigo 8.º, n.º 3, suscita idêntica reserva.

Sem prejuízo do exposto, sugere-se por razões de coerência, no que se refere às contraordenações previstas no artigo 8.º, n.º 1, uma descrição idêntica à prevista na Lei n.º 5/2008, de 5 de junho, atualmente em vigor: “Constituem contraordenação os seguintes factos ilícitos típicos”.

Relativamente à contraordenação prevista na alínea a), seria conveniente especificar a proibição, em termos também idênticos aos previstos naquela Lei: “o estabelecimento [e manutenção] de quaisquer relações comerciais ou profissionais e/ou a realização de transações comerciais com entidades sedeadas em centro *off-shore* não cooperante, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 4.º”.

Relativamente à alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º, seria ainda conveniente especificar os números dos “artigos 5.º e 7.º” que se referem a obrigações de comunicação cujo incumprimento aí se sanciona. Isto porque a alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º sanciona o incumprimento de obrigações de identificação por referência ao n.º 3 do artigo 5.º e ao n.º 2 do artigo 7.º.

C. Projetos de Lei no domínio da fiscalidade (Projeto de Lei n.º 204/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 235/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 256/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 258/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 259/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 260/XIII/1.ª)

1. Nas catorze iniciativas legislativas apresentadas existem sete Projetos de Lei relativos a matéria fiscal.

Verificamos, além disso, que duas iniciativas legislativas sobre regras para pagamentos em numerário (Projetos de Lei n.ºs 206/XIII/1ª e 263/XIII/1ª) introduzem alterações na LGT⁷. Sobre a mesma matéria, o Projeto de Lei n.º. 261/XIII/1.ª não modifica a LGT.

⁷ V. os comentários inseridos *supra* na secção A da presente parte II deste parecer.



2. O artigo 4.º do Projeto Lei n.º 204/XIII/1.ª (Define o conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC) dispõe que o diploma entra em vigor 30 dias após a sua publicação. Já os restantes seis Projetos de Lei (Projetos de Lei n.ºs 235/XIII/1.ª, 256/XIII/1.ª, 257/XIII/1.ª, 258/XIII/1.ª, 259/XIII/1.ª e 260/XIII/1.ª) estabelecem a entrada em vigor no dia seguinte à sua publicação⁸.

Será de ponderar a criação de uma *vacatio legis* uniforme para todas as matérias reguladas nestas iniciativas legislativas com o objetivo de permitir uma adaptação uniforme das entidades destinatárias aos procedimentos decorrentes das novas regras.

É necessário ter em conta que a Lei do Orçamento do Estado para 2017, que entrará em vigor a 1 de janeiro de 2017, altera diversas normas constantes de códigos fiscais, nomeadamente o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, o Código do Imposto do Selo, a Lei Geral Tributária e o Código de Procedimento e Processo Tributário.

A alteração sucessiva, ao longo do ano, de normas fiscais pode colocar dificuldades acrescidas aos contribuintes e favorecer instabilidade indesejável no sistema fiscal. Por isso, sugere-se que seja equacionada a hipótese de a entrada em vigor de alterações a normas fiscais ser objeto, por parte do legislador, de um alinhamento temporal mais alargado.

3. Nas iniciativas legislativas acima referidas existem três Projetos de Lei, todos apresentados pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que agravam as taxas de tributação, respetivamente a nível do Imposto do Selo, do IRC e do IRS (Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª, Projeto de Lei n.º 258/XIII/1.ª e Projeto de Lei n.º 259/XIII/1.ª).

O Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª não agrava a tabela de taxas do Imposto do Selo já existente, mas alarga a incidência deste imposto ao “...*reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados e às operações envolvendo entidades sujeitas definidas pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, bem como entidades residentes em país, território ou região*”

⁸ V. artigo 4.º do Projeto de Lei n.º 235/XIII/1.ª; artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 256/XIII/1.ª; artigo 3.º do Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª; artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 258/XIII/1.ª; artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 259/XIII/1.ª; artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 260/XIII/1.ª.



*sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável*⁹. A primeira parte da norma é independente da residência da contraparte, o que parece contrastar com o objetivo da iniciativa de abranger apenas as entidades sujeitas a regime fiscal claramente mais favorável.

É criado também na Tabela Geral do Imposto do Selo o n.º 17.4 para tributar em 35% *“as operações financeiras de qualquer âmbito, incluindo juros, sempre que envolvam diretamente ou por via de outra sociedade, enquanto beneficiárias ou credoras, entidades residentes em país ou território sujeito a regime fiscal claramente mais favorável”*.

Importa referir ainda que o Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª dá uma nova redação ao n.º 2 do artigo 7.º do Código do Imposto do Selo, estabelecendo que as isenções de imposto do selo não se aplicam sempre que estejam envolvidas, enquanto beneficiárias ou credoras, entidades residentes em país, região ou território sujeito a regime fiscal mais favorável¹⁰.

O Projeto de Lei n.º 258/XIII/1.ª contém um significativo aumento de taxa nas alterações que faz às alíneas h) e i) do n.º 4 do artigo 87.º do CIRC. Assim, a taxa passa dos atuais 35% para 90% relativamente aos rendimentos de capitais sempre que sejam pagos ou colocados à disposição em contas abertas em nome de um ou mais titulares, mas por conta de terceiros não identificados. Relativamente às transferências financeiras efetuadas em benefício de entidades residentes em país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, a taxa passa de 35% para 50%.

Por fim, o Projeto de Lei n.º 259/XIII/1.ª agrava as taxas de tributação de rendimentos e transferências para entidades sujeitas a regimes fiscais claramente mais favoráveis no âmbito do IRS. Também neste projeto o agravamento das taxas do imposto é significativo

⁹ V. artigo 1.º do Projeto de Lei que adita uma nova alínea ao n.º 2 do artigo 4.º do Código do Imposto do Selo.

¹⁰ O atual artigo 7.º do Código do Imposto do Selo tem sete números. No Projeto de Lei em análise é dada uma nova redação ao n.º 2 deste artigo mas apenas aparecem seis números, sem referência a qualquer revogação. Importa esclarecer se se trata apenas de lapso.



passando a tributar à taxa de 50% o que é tributado atualmente à taxa de 35% ¹¹.

O agravamento de taxas de tributação constitui uma opção que integra o núcleo de matérias estruturantes da política fiscal que não caberá aqui questionar, sem prejuízo de salientarmos a importância de estudo prévio do impacto deste tipo de alterações na receita fiscal e no ambiente económico. Devem ser ponderadas as vantagens e os custos, nomeadamente o risco de deslocalização de atividade para outros países e até de quebra de receita fiscal, resultantes de alterações de grande amplitude nas taxas de tributação decididas de forma unilateral por parte de Portugal.

4. O Projeto de Lei n.º 260/XIII/1.ª altera as condições em que um país, região ou território pode ser considerado como tendo regime fiscal claramente mais favorável. Esta iniciativa foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português e altera o artigo 63.º-D da LGT.

De acordo com o disposto no n.º 5 que o Projeto de Lei prevê aditar ao artigo 63.º-D da LGT, às entidades residentes em países, territórios ou regiões com um regime fiscal claramente mais favorável não se aplicam quaisquer benefícios, isenções e créditos fiscais previstos nos respetivos códigos tributários e no Estatuto dos Benefícios Fiscais, assim como em regimes fiscais específicos ou contratuais.

Importa referir que o Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª, analisado no n.º anterior deste parecer, determina que as isenções de imposto do selo não se aplicam sempre que estejam envolvidas, enquanto beneficiárias ou credoras, entidades residentes em país, região ou território sujeito a regime fiscal mais favorável.

Nesta matéria é importante, em nosso entender, que o legislador escolha uma de duas soluções a nível técnico.

A primeira solução consiste em complementar esta iniciativa legislativa, por razões de

¹¹ V., no Código do IRS, o n.º 12 do artigo 71.º (Taxas liberatórias); o n.º 12 do artigo 72.º (Taxas especiais); o n.º 6 do artigo 73.º (Taxas de tributação autónoma).



segurança jurídica, com normas específicas sobre a mesma matéria nos diversos Códigos tributários, à semelhança do que o Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.^a faz para o imposto do selo. Assim, o disposto na LGT apresenta-se como princípio geral cujos efeitos devem ser concretizados nos diplomas reguladores dos diversos impostos.

A segunda solução reside em regular esta matéria apenas na LGT, considerando que se trata de diploma aplicável de forma transversal a todas as relações jurídicas emergentes do disposto nos vários códigos tributários.

5. O Projeto de Lei n.º 204/XIII/1.^a define o conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC. A iniciativa pertence ao Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda.

O Projeto de Lei altera o Código do IRC e visa ainda transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2015/121, do Conselho, de 27 de janeiro de 2015, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas dos diferentes Estados-membros. São alterados os n.ºs 4 e 9 do artigo 14.º do CIRC. É criado um n.º 19 no mesmo artigo e aditado um novo artigo 14.º-A do CIRC.

O regime proposto não é totalmente inovador, porque atualmente o CIRC já dispõe sobre esta matéria no artigo 14.º.

A problemática do beneficiário efetivo é um tema transversal que abarca o branqueamento de capitais¹², as Convenções de Dupla Tributação e a troca internacional de informações para efeitos fiscais¹³.

A prova para a determinação da qualidade de beneficiário efetivo relativamente a entidade societária não residente, exigida no proposto n.º 8 do artigo 14.º-A da LGT, consiste em declaração confirmada e autenticada pelas autoridades fiscais competentes do Estado de que é residente esta entidade que atestem à data dos pagamentos objeto de imposto (i) a composição e repartição do capital e do respetivo direito à remuneração, com identificação dos respetivos beneficiários; (ii) a repartição e o modo do exercício dos direitos de voto, com identificação dos respetivos beneficiários; (iii) os estatutos e acordos entre beneficiários de direitos sociais relativamente ao respetivo exercício, com

¹² Sobre esta matéria, v. a parte II deste parecer.

¹³ V. o Decreto-Lei n.º 64/2016, de 11 de outubro, que contém referências expressas ao beneficiário efetivo no âmbito da troca de informações para efeitos fiscais.



identificação dos respetivos beneficiários.

Atendendo à existência de casos de cooperação difícil por parte de autoridades fiscais de alguns Estados¹⁴, importa ponderar se a prova exigida para a determinação da qualidade de beneficiário efetivo relativamente a entidade societária não residente poderá constituir um entrave que dificulte significativamente a obtenção de isenção ou de taxas especiais resultantes da aplicação de convenção internacional.

Acrescente-se que, numa análise comparativa entre o Projeto de Lei e o anteprojeto de transposição da Diretiva (UE) 2015/849, pôde constatar-se a inexistência de diferenças substantivas consideráveis ao nível das definições propostas, muito embora se pudesse cogitar um alinhamento total de conceitos, eventualmente por remissão para o diploma de transposição atualmente em preparação.

Com efeito, uma total identidade de conceitos facilitaria até eventuais consultas, por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira, ao registo centralizado de beneficiários efetivos, que resultará igualmente da transposição do Capítulo III da Diretiva (UE) 2015/849. O próprio reconhecimento a que se refere o n.º 6 do artigo 14.º-A do Projeto de Lei deveria ser precedido, sempre que aplicável, de consulta àquele registo centralizado ou de mecanismos congêneres estrangeiros que possam ser acedidos pelas autoridades tributárias.

6. O Projeto de Lei n.º 256/XIII/1.ª, da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, define os termos em que qualquer sociedade é considerada residente para efeitos tributários, assegurando que os seus rendimentos são tributados em Portugal.

O Código do IRC vigente considera residentes os sujeitos passivos com sede ou direção efetiva em território português, ou seja, estabelece dois elementos de conexão alternativos.

O primeiro é a localização da sede, o que remete para o local indicado como tal no contrato de sociedade. Como este critério é meramente formal e passível de manipulações, o Código do IRC estabelece em alternativa o critério da direção efetiva.

¹⁴ Por exemplo, existem diversos Estados onde as autoridades fiscais colocam entraves e são muito lentas na emissão de certificados de residência fiscal.



A noção de direção efetiva nunca foi definida legalmente. Na doutrina existe o entendimento que o local da direção efetiva é aquele onde se deva considerar situada a administração da empresa, ou seja, onde são tomadas as decisões fundamentais de gestão. Esta noção de direção efetiva foi pensada como resposta às questões suscitadas por sociedades sedeadas em paraísos fiscais e controladas por residentes¹⁵.

Nas atuais condições económicas internacionais, devido à evolução ocorrida nos domínios da informática e das telecomunicações, existem muitos casos em que a sede efetiva da sociedade não coincide com a sua sede estatutária. Além disso, a estrutura dos grupos multinacionais torna extremamente difícil localizar num dado local a direção efetiva de cada uma das sociedades que os integram.

O Projeto de Lei adita um novo n.º 4 ao artigo 2.º do Código do IRC que define em que termos um sujeito passivo de IRC tem direção efetiva em território português. Nos termos do preceito agora proposto, um sujeito passivo de IRC tem direção efetiva em território português sempre que se verifique uma das seguintes situações: *“(a) O regime de responsabilidade aplicável aos sócios, aos gerentes ou aos administradores seja do direito do Estado Português; (b) As decisões de direção superior, refletindo de facto o poder de controlo da pessoa coletiva ou de qualquer outra entidade sujeita de IRC e que vincule a sua gestão global, sejam tomadas em território português, independentemente da localização da sede dessa pessoa coletiva ou entidade sujeita de IRC.”*

Na alínea a), a intenção do Projeto de Lei parece ser a de fazer coincidir a residência fiscal das pessoas coletivas com o âmbito de aplicação da Lei portuguesa em matéria de responsabilidade dos sócios, gerentes e administradores. Numa primeira análise, afigura-se que uma tal solução corresponde aos critérios de conexão eleitos pelo artigo 33.º do Código Civil e pelo artigo 3.º do Código das Sociedades Comerciais para a designação da lei pessoal das pessoas coletivas e das sociedades comerciais, sendo que estes critérios são convergentes com o fator de conexão relevante para efeitos da residência fiscal em território português (a *sede efetiva* da sociedade).

¹⁵ Vd., RUI DUARTE MORAIS, *Apontamentos ao IRC*, Almedina, 2007, pp. 15.



Afigura-se ainda que o conceito de “*decisões de direção superior*”, constante da alínea b) do n.º 4 do artigo 2.º do Código do IRC aditada pelo Projeto Lei em análise, se revela impreciso e necessitará de ser aperfeiçoado na sua formulação, dado o seu conteúdo jurídico algo indeterminado. Sem prejuízo do esforço que o legislador poderá fazer, será muito difícil definir em abstrato, sem ponderação das circunstâncias que concorrem em cada caso concreto, critérios fiáveis para a localização da direção efetiva de uma sociedade.

7. O Projeto de Lei n.º 235/XIII/1.ª apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda pretende que a Autoridade Tributária e Aduaneira fique obrigada a publicar anualmente, no seu *site* de Internet, o valor total anual das transferências e envio de fundos que tenham como destinatários cada um dos países, territórios e regiões com regime de tributação privilegiada mais favorável.

Atualmente, nos termos do artigo 63.º-A da LGT um dos deveres que incumbe aos bancos na realização de transações com centros *off-shore* é o da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira. Através desta iniciativa legislativa pretende impor-se a divulgação pública de dados estatísticos referentes a tais transações, por via do aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 63.º-A da LGT.

Aplauda-se, assim, a presente iniciativa, que permitirá, até, ao Banco de Portugal validar a qualidade dos dados que recolhe em cumprimento do disposto no Aviso n.º 8/2016, porquanto grande de parte dos territórios atualmente identificados pelo Banco de Portugal ao abrigo daquele Aviso coincide com os territórios com regime de tributação privilegiada, claramente mais favorável.

D. Projetos de Lei sobre a proibição e conversão de valores mobiliários ao portador (Projeto de Lei n.º 205/XIII/1.ª e Projeto de Lei n.º 262/XIII/1.ª)

1. Na maior parte das suas dimensões, a matéria sobre a qual versam os Projetos de lei releva diretamente das atribuições da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, motivo pelo qual o parecer desta Autoridade se reveste do maior relevo e importância.



Não obstante, e à luz das suas atribuições legais, nomeadamente no âmbito da supervisão do sistema financeiro em matéria de prevenção do BCFT, e tendo também presente a sua missão no domínio da estabilidade do sistema financeiro nacional, o Banco de Portugal coloca à consideração da COFMA um conjunto de comentários aos Projetos de Lei em questão.

Existem várias categorizações doutrinárias de valores mobiliários, mas as tipologias base são as que utilizam como critérios de distinção a forma de representação¹⁶ – podendo distinguir-se aqui entre valores mobiliários titulados (representação cartular) e valores mobiliários escriturais (representação eletrónica) – e a identificabilidade do titular¹⁷ – falando-se então de valores mobiliários nominativos ou valores mobiliários ao portador¹⁸.

Os títulos nominativos permitem ao emitente conhecer a todo o tempo a identidade dos seus titulares, que consta das inscrições nos registos em conta no caso dos valores escriturais (cfr. artigo 61.º e seguintes, artigo 85.º, n.º 1, alínea c), e artigo 102.º, n.º 1, do Código dos Valores Mobiliários, adiante “CVM”) ou das inscrições documentais no caso dos valores titulados (cfr. artigo 97.º, n.º 1, alínea c), e n.º 3 do CVM).

Em contraste, a especificidade dos valores ao portador reside no facto de não permitirem ao emitente conhecer a identidade do titular, daí resultando, como características essenciais destes títulos, o anonimato e a opacidade. A mera posse deste tipo de valores mobiliários tem efeitos de legitimação do portador para exercício dos direitos incorporados no título e, à exceção dos títulos depositados em sistemas centralizados, transmitem-se por mera tradição ou entrega do título ao adquirente ou a depositário por este indicado (cfr. artigo 101.º do CVM).

Favorecendo embora a circulação de valores mobiliários, as características e o regime jurídico especial dos títulos ao portador (nomeadamente no que respeita à sua livre transmissibilidade) sacrificam a segurança jurídica e a transparência, permitindo, por exemplo, que a transação destes títulos escape ao controlo dos mecanismos legais atualmente já existentes e que visam prevenir a evasão fiscal e o branqueamento de capitais

¹⁶ Cfr. artigos 46.º a 51.º do CVM.

¹⁷ Cfr. artigos 272.º, alínea d), 299.º e 301.º do CSC e artigos 52.º a 54.º do CVM.

¹⁸ V. ENGRÁCIA ANTUNES, *In* “Os valores mobiliários: conceito, espécies e regime jurídico”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2008, p. 98-101.



e financiamento do terrorismo (“BCFT”).

2. Em face das considerações gerais que antecedem, o Banco de Portugal expressa a sua concordância genérica com o objetivo subjacente às propostas de alteração legislativa constantes dos Projeto de Lei n.º 205/XIII e n.º 262/XIII, no sentido de aumentar a transparência no funcionamento dos mercados financeiros, e desse modo, combater a utilização do sistema financeiro para a prossecução de um conjunto de práticas abusivas associadas ao BCFT, bem como de favorecer uma distribuição mais eficaz e equitativa do esforço fiscal.

3. Em linha com o entendimento já manifestado pelo Grupo de Ação Financeira (doravante, “GAFI”) sobre a prevenção da utilização abusiva de ações ao portador, o Banco de Portugal salienta a importância de se assegurar que o possível recurso a outros mecanismos jurídicos alternativos (i.e., suscetíveis de alcançar as mesmas finalidades acima indicadas) é devidamente ponderado antes de se optar em definitivo por um determinado rumo, mediante análise jurídica detalhada dos riscos e benefícios potencialmente associados a cada um de tais mecanismos.

Com efeito, apesar de recomendar aos Estados-membros que adotem medidas para impedir a utilização indevida de pessoas coletivas para fins de BCFT, especialmente quando os ordenamentos jurídicos permitam a emissão de ações ao portador ou *warrants* sobre ações ao portador (“*bearer share warrants*”) por pessoas coletivas ou autorizem a atuação de acionistas ou administradores por conta de outra pessoa (“*nominee shareholders* ou *nominee directors*”)¹⁹, cumpre evidenciar que o GAFI é flexível quanto às medidas concretas que os Estados-membros deverão adotar para a prossecução de tal finalidade²⁰.

¹⁹ Cfr. Recomendação 24. dos *International Standards on combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, documento elaborado em 2012 e atualizado pela última vez em outubro de 2016, disponível para consulta em www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

²⁰ Indicando, aliás, diferentes mecanismos alternativos que podem ser utilizados isoladamente ou de forma conjugada: (i) proibição da emissão de ações ao portador; (ii) conversão das ações ao portador em ações registadas ou em opções de subscrição de ações registadas; (iii) imobilização, exigindo que estas sejam detidas por uma instituição financeira ou por intermediário financeiro profissional sujeitos a regulação adequada; ou (iv) imposição de uma obrigação de comunicação à sociedade aos acionistas com uma participação qualificada/de controlo.



4. A concretizar-se a proibição de emissão de valores mobiliários ao portador, será essencial garantir que o processo de conversão assegurará condições para uma transição sem sobressaltos, de acordo com critérios de eficácia e proporcionalidade.

O Projeto de Lei n.º 205/XIII, para além de propor a extinção dos valores mobiliários ao portador, determina ainda, no que respeita ao critério da forma de representação, o carácter escritural de todos os valores mobiliários, eliminando, assim, a figura dos valores titulados. Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 262/XIII visa eliminar a possibilidade de emissão de valores mobiliários ao portador em geral.

No que respeita, em particular, à proposta de extinção de valores mobiliários titulados, não obstante reconhecer-se que os meios digitais vieram efetivamente retirar algum sentido à existência de documentos físicos, o Banco de Portugal entende que o impacto da medida deverá ser melhor ponderado tendo em conta os objetivos a atingir, tomando em consideração, entre outros fatores, os custos financeiros e operacionais que a sua execução envolve para os emitentes.

É também de admitir que, ainda que os valores mobiliários ao portador sejam escriturais, se encontrem depositados em sistema centralizado de valores mobiliários ou em intermediário financeiro e seja possível o controlo das transmissões destes valores mobiliários pelas autoridades competentes, não esteja, à partida, garantida a identificação dos titulares destes valores mobiliários a todo o tempo, como seria desejável.

Assim, embora concorde com os objetivos visados pelo Projeto de Lei n.º 262/XIII, no sentido da eliminação da possibilidade de emissão de valores mobiliários ao portador em geral, o Banco de Portugal entende, pelos mesmos motivos *supra* indicados, que esta proposta deverá merecer ponderação, nomeadamente no plano da sua concretização, sublinhando a importância do parecer da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários em relação a esta matéria.

Dado que a iniciativa legislativa constante do Projeto de Lei n.º 262/XII remete para o Governo a elaboração do regime transitório destinado à conversão dos valores mobiliários ao portador em valores mobiliários nominativos, o Banco de Portugal, se assim for solicitado, poderá apresentar comentários adicionais em momento posterior e disponibiliza-se, desde já, para prestar apoio técnico que seja considerado adequado, no âmbito da sua esfera de atribuições.

5. Salvaguardando devidamente as atribuições específicas da Comissão do Mercado de



Valores Mobiliários neste domínio, o Banco de Portugal coloca ainda à consideração da COFMA as seguintes preocupações quanto o regime de transição previsto no Projeto Lei n.º 205/XIII:

No que respeita, em concreto, ao processo de conversão dos valores mobiliários ao portador em valores mobiliários nominativos e dos valores mobiliários titulados em valores mobiliários escriturais, o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, do Projeto de Lei n.º 205/XIII propõe que sejam os próprios titulares a operacionalizar a conversão, mediante entrega e registo dos valores mobiliários, fixando prazos relativamente curtos para esse efeito. A este propósito, nota-se que o atual regime de conversão de valores mobiliários parece fazer recair o ónus da operacionalização deste processo sobre as sociedades emitentes, pelo que o Banco de Portugal sugere a eventual ponderação de um regime alternativo, que proteja de forma adequada os titulares, porventura adaptando o regime de conversão atualmente previsto no Código dos Valores Mobiliários e no Código das Sociedades Comerciais.

Por fim, o Banco de Portugal reitera que, a concretizar-se a proibição de emissão de valores mobiliários ao portador, é essencial garantir que o processo de conversão assegurará condições para uma transição sem sobressaltos, de acordo com critérios de eficácia e proporcionalidade.

6. No que concerne ao regime sancionatório previsto no Projeto de Lei n.º 205/XIII/1.ª, estando em causa atribuições da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, cumprirá naturalmente a esta Autoridade Administrativa pronunciar-se sobre o mesmo.

Sem prejuízo do exposto, no que respeita à definição dos ilícitos contraordenacionais previstos no artigo 8.º do referido Projeto, sugere-se a referência ao “incumprimento do dever previsto [no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 2, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 7.º]”, ao invés da referência à “violação do disposto [no artigo 6.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 2, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 7.º]”. Sugere-se ainda que seja aditada a expressão “com coima” aos n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º (“constitui contraordenação punível com coima de...”).

Relativamente ao disposto nos artigos 8.º, n.º 1, n.º 2, e n.º 4, sendo certo que o correspondente dever recai sobre as “sociedades emitentes de valores mobiliários” (cfr. o dever tal como previsto no artigo 6.º, n.º 1 e n.º 2) e sobre as “entidades competentes para o registo dos valores mobiliários” (cfr. o dever tal como previsto no artigo 7.º), afigura-se adequado distinguir a situação da pessoa singular e da pessoa coletiva em termos idênticos aos previstos no artigo 8.º, n.º 3. A circunstância de o dever recair sobre uma pessoa coletiva não impede, nos termos gerais, a responsabilização de pessoas singulares (p. ex., o titular do órgão de administração), pelo que deverá ficar especificada a coima correspondente a cada situação.



É de admitir, em qualquer caso, que surjam obstáculos práticos para aplicar aos titulares de valores mobiliários ao portador a contraordenação prevista no 8.º, n.º 3, tendo em conta as dificuldades associadas à sua identificação.

Acresce que a circunstância de estar prevista a competência da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários para a instrução e decisão dos processos contraordenacionais não determinará automaticamente a aplicação subsidiária das disposições constantes do Título VIII, Capítulos II (“Ilícitos de mera ordenação social”) e III (“Disposições comuns aos crimes e aos ilícitos de mera ordenação social”), do Código dos Valores Mobiliários. No caso de se pretender a aplicação do regime constante daquele Código, deveria porventura ficar especificado.

Finalmente, em relação ao artigo 9.º (Perda a favor do Estado), considera o Banco de Portugal que, não obstante compreender-se a previsão de uma consequência negativa para o não registo ou não reclamação de valores mobiliários em tempo devido, a perda a favor do Estado poderá não ser o efeito mais adequado à finalidade pretendida (também numa ótica de proporcionalidade), pois poderia originar que num período curto de tempo, de um ano, o Estado se tornasse acionista de um conjunto significativo de sociedades, dos mais variados sectores de atividade, colocando sobre a função acionista do Estado um encargo de grande intensidade e complexidade.

Uma eventual solução alternativa poderia passar por atribuir ao Estado os valores mobiliários em causa que, mediante pagamento do valor de mercado ou, na sua falta, valor de balanço, os transfere para o próprio emitente, que os passaria a deter nos termos da legislação em vigor (isto é, como ações próprias), podendo adicionalmente prever-se que os mesmos fossem alienados num determinado período de tempo. Esta solução, além de estabelecer uma cominação negativa para os titulares de valores mobiliários ao portador, poderia ter a vantagem de concorrer para a recapitalização das sociedades comerciais emitentes, tema que se reveste atualmente de grande importância.

Outras opções legislativas suscetíveis de ponderação, com recurso a mecanismos já testados no ordenamento jurídico português, poderiam consistir no seguinte:

- (i) A inibição do exercício dos direitos inerentes aos valores mobiliários ao portador já emitidos, enquanto não ocorrer a sua conversão por parte dos respetivos titulares;
- (ii) A amortização dos valores mobiliários ao portador já emitidos, caso o respetivo titular, depois de decorrido o prazo para o efeito estabelecido, persista na não conversão dos mesmos em valores mobiliários nominativos.



E. Projeto de Lei que alarga a obrigatoriedade de registo dos acionistas dos bancos à identificação dos beneficiários efetivos das entidades que participem no seu capital (Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.ª)

O Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.ª vem propor a obrigatoriedade de registo da (i) identificação dos acionistas detentores de participações iguais ou superiores a 2%; (ii) identificação dos beneficiários efetivos daquelas participações, apresentando para o efeito uma alteração à alínea g) do artigo 66.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (doravante “RGICSF”).

O Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.ª propõe, assim, que se passe a sujeitar a registo junto do Banco de Portugal a identificação dos *“acionistas detentores de participações iguais ou superiores a 2%”*, em substituição da atual obrigação de registo dos *“acionistas detentores de participações qualificadas”*.

Na nossa perspetiva, a obrigação de registo da identificação dos acionistas titulares de participações qualificadas – atualmente em vigor – é mais abrangente que a proposta no Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.ª, na medida em que assenta no conceito de participação qualificada, conforme previsto na alínea ee) do n.º 2.º-A do RGICSF. Nesta norma define-se participação qualificada como uma *“participação direta ou indireta que represente percentagem não inferior a 10% do capital social ou dos direitos de voto da empresa participada ou que, por qualquer motivo, possibilite exercer influência significativa na gestão da empresa participada (...)”*.

Deste modo, ao abrigo da redação atual da alínea g) do artigo 66.º do RGICSF, é obrigatório registar junto do Banco de Portugal a identidade dos acionistas cuja participação, podendo ser inclusivamente inferior a 2%, lhes permita exercer influência significativa na gestão da instituição, na medida em que à luz do conceito legal (acima reproduzido) tal circunstância atribui natureza qualificada a uma participação social em instituição de crédito.

Acresce que deixar de adotar como referência para a sujeição a registo junto do Banco de Portugal a detenção de uma *“participação qualificada”* e passar a adotar para o efeito a detenção de uma participação igual ou superior a 2% teria ainda por efeito a inclusão de uma regra no ordenamento jurídico português que não se coaduna com a harmonização decorrente da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26



de junho de 2013 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e sociedades de investimento (CRD IV).

Não obstante a proposta legislativa consagrada no Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.^ª não alterar o regime de comunicação e apreciação prévia dos projetos de aquisição de uma participação qualificada, o regime ora proposto de registo de participações sociais a partir do limiar de 2% introduziria uma desarmonia com o regime da referida Diretiva 2013/36/UE, não se identificando ao nível da supervisão prudencial uma vantagem na identificação de titulares de participações inferiores a 10% quando estas não permitam aos seus titulares o exercício de influência significativa na gestão da instituição. Quando a titularidade de uma participação social em instituição de crédito permita ao respetivo detentor o exercício de uma influência dessa natureza, então – já de acordo com o regime atual – está essa titularidade abrangida por todas as regras prudenciais, incluindo o registo da mesma junto do Banco de Portugal.

No que respeita à obrigatoriedade de registo da identificação dos beneficiários efetivos, é importante notar que o Banco de Portugal já se pronunciou no passado sobre a mesma matéria (carta com a ref.ª GOV/2015/0221, de 15 de maio de 2015), em parecer emitido sobre um conjunto de iniciativas legislativas apresentadas pelo Grupo Parlamentar do BE, em concreto sobre o Projeto de Lei n.º 846/XII/4.^ª. Nesse âmbito, o Banco de Portugal referiu expressamente que “... partilha das vantagens substantivas que poderão advir da consagração expressa, em letra de lei, da obrigatoriedade de registar aqueles beneficiários últimos. Assinalam-se, em particular, os ganhos significativos que a solução projetada poderá trazer quer do ponto de vista prudencial, por via de um maior conhecimento da estrutura de controlo das instituições supervisionadas, quer no plano da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Esse maior conhecimento traduzir-se-ia, nomeadamente, na possibilidade de atuar sobre o beneficiário efetivo da participação e recolher junto deste informação relevante para a atividade de supervisão, assegurando, nesta medida, a rastreabilidade dos beneficiários económicos retirados das participações.”

Todavia, o Banco de Portugal pronunciou-se no sentido acima identificado tendo por referência os beneficiários efetivos de uma participação qualificada. O Projeto de Lei ora em apreciação vem estender aos beneficiários efetivos de uma participação igual ou superior a 2% semelhante obrigação de registo junto do Banco de Portugal. Relativamente a esta proposta dão-se por reproduzidos os comentários acima expostos relativamente ao registo da identificação dos titulares da própria participação social; com efeito, en-



BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

tendendo-se que o registo da identificação dos titulares de participações iguais ou superiores a 2%, além de introduzir uma desarmonia face ao regime comunitário, não tem em si mesmo uma vantagem numa ótica prudencial – dado que através da tipologia de participante qualificado já se abrangem todos os participantes suscetíveis de exercerem influência significativa na gestão –, semelhante conclusão é válida para o registo da identificação de beneficiários efetivos de participação igual ou superior a 2%.

Banco de Portugal, 30 de novembro 2016