

**COFMA Comentários relativos a Projetos de Leis
sobre Criminalidade Económica, Financeira e Fiscal**

A – COMENTÁRIOS GERAIS

Independentemente da bondade dos fins visados pelos projetos de leis em causa, a concretização de tão alargado conjunto de iniciativas legislativas implica profundas alterações procedimentais, que vêm acrescer ao movimento regulatório que se vem adensando nos últimos anos, particularmente em razão da aplicação de instrumentos normativos da União Europeia.

As propostas de alteração a regimes fiscais com impacto no negócio internacional, bem como a regimes relacionados com a prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, devem ser enquadradas no domínio mais vasto das iniciativas previstas e implementadas no plano da União Europeia, bem como pelos principais países desenvolvidos com quem Portugal se relaciona, atentas as preocupações, também necessárias, no domínio da competitividade, para a retenção e captação de investimento e de negócio internacional.

Com efeito, estão em curso diversas alterações de regulamentação ou diretivas comunitárias, como por exemplo, a transposição da diretiva de prevenção branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, de aplicação a partir de junho de 2017, e que obrigará cada sociedade a manter atualizado um registo central identificando os seus acionistas e beneficiários efetivos, que cumprem já boa parte dos objetivos visados por muitos do Projetos de Lei em causa.

Para além das alterações legislativas já em curso no domínio comunitário, deve também atender-se cuidadosamente aos regimes nacionais atualmente vigentes, tanto mais que o ordenamento jurídico nacional já prevê mecanismos desincentivadores de pagamentos realizados a entidades sediadas em territórios com regimes fiscais claramente mais favoráveis, como é o caso da norma que proíbe os bancos portugueses de concederem crédito a entidades sediadas em jurisdição offshore não cooperante.

De igual modo, cumpre também assegurar que quaisquer projetos relacionados com estas matérias não tenham como efeito colateral que o ordenamento jurídico português venha a apresentar um contexto regulatório com exigências que vão além das acordadas a nível da União Europeia, sob pena de grave desvantagem competitiva geradora de prejuízo para o sistema financeiro nacional.

Por outro lado, e salvo melhor opinião, consideramos ser desejável evitar a proliferação de conceitos e de definições que dificultam a aplicação dos vários diplomas que regulamentam estas matérias, devendo antes procurar-se um maior alinhamento e unidade do quadro jurídico e regulamentar.

A título de exemplo, refiram-se as definições de beneficiário efetivo, dos patamares propostos para as transações permitidas em numerário e de centro *offshore*, constantes de diversos Projetos de Lei, que não se encontram alinhadas com as definições e limites estabelecidos em normas comunitárias.

Entendemos também que se deveria assegurar que as soluções contidas nos projetos não complexifiquem um processo regulatório já de si muito "pesado", com um eventual e indesejável efeito de sobreposição ou contradição entre os diversos regimes sobre estas matérias.

Acresce que várias das propostas de alteração legislativa acarretam uma grande complexidade, impraticabilidade ou ónus excessivo na respetiva execução.

Por exemplo, quanto à fiscalização sistemática do cumprimento das alterações legislativas propostas de limitação dos pagamentos em numerário, é previsível que a fiscalização vá, em certo nível, recair sobre as instituições bancárias, uma vez que, na maioria dos casos, o dinheiro terá de ser depositado em conta do credor. Todavia, porque se trata de valor cujo cabal rastreio é praticamente impossível, dificilmente se vislumbra outra alternativa que não seja depositar confiança na palavra do cliente aquando da declaração da origem e/ou do destino dos fundos. Ora, ir além desta possibilidade prática poderá implicar a exigência de deveres de exame ou deveres de comunicação às autoridades que se prefiguram irrazoáveis.

Por outro lado, verifica-se nalguns Projetos de Lei um foco excessivo nas instituições de crédito, as quais, contrariamente a outras entidades que também estão sujeitas a deveres relacionados com a prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, estão sujeitas a supervisão específica, de avaliação da idoneidade dos detentores ou possíveis detentores de participações qualificadas e, enquanto entidades admitidas a negociação em bolsa, estão também sujeitas a medidas similares previstas no Código dos Valores Mobiliários (CVM).

Tal foco afigura-se-nos redutor, já que a obrigação da identificação dos beneficiários efetivos das entidades que participem no capital das empresas é igualmente aplicável a sociedades de diferente atividade económica.

Por último, conforme iremos demonstrar *infra*, não podemos deixar de assinalar o facto de alguns dos Projetos de Lei em causa implicarem uma profunda mudança de paradigma da legislação nacional, a qual, a nosso ver, exigiria uma análise mais cuidada, que o tempo não nos permite fazer. O melhor exemplo disso prende-se com os projetos que visam eliminar por completo os valores mobiliários ao portador ou, mesmo, extinguir os valores titulados, não tendo, eventualmente, em devida consideração as particularidades das pequenas e médias empresas que constituem a quase totalidade do tecido empresarial português.

Como nota geral, cremos que estas iniciativas legislativas, antes da sua adoção, deveriam ser precedidas de estudos de impacto, nomeadamente na economia e com foco especial na capacidade de atrair investimento, tão crítico no atual contexto.

B – COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS AOS PROJETOS DE LEIS

Apresentamos, de seguida, os nossos comentários aos projetos de diplomas que nos foram remetidos pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa.

Por razões de conveniência e eficiência na exposição e comentários, a análise dos vários projetos não foi organizada em função da respetiva numeração, mas em função dos seguintes temas, nos quais são englobados os Projetos de Leis de autoria das várias bancadas parlamentares:

I – Conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código de IRC;

II – Extinção e proibição de Valores Mobiliários ao Portador;

III – Registo dos acionistas dos bancos;

IV – Territórios com regimes de tributação privilegiada claramente mais favoráveis; e

V – Pagamentos em numerário.

I – Conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC

– Projeto de Lei 204/X^ªIII/1^ª (BE)

a) Artigo 14^º, n.º 4 do Código do IRC

O Projeto de Lei visa alterar o n.º 4 do artigo 14^º do CIRC, convertendo a atual redação deste preceito numa nova alínea a) e introduzindo uma nova alínea b) que cria um novo conjunto de requisitos de informação e certificação.

A obtenção da nova informação que se pretende fazer acrescer às obrigações de identificação das pessoas coletivas não residentes, no quadro do regime do n.º 3 do artigo 14^º do Código do IRC - na redação em vigor – poderá não ser fácil ou até tornar-se impossível de cumprir, caso vigore legislação noutra jurisdição que contemple a imposição de sigilo fiscal e/ou outro quadro legal/regulatório que possa ser invocado no sentido de não disponibilizar, na sua abrangência, a totalidade da informação que se pretende.

Nada garante que as autoridades fiscais de outros Estados estejam dispostas – ou sequer autorizadas – a emitir a certificação exigida pela proposta de nova alínea b) do n.º 4 do artigo 14^º.

Aliás, a razão pela qual tal receio não se verifica quanto à informação exigida nos termos da atual redação do n.º 4 prende-se com o facto de que a mesma está enquadrada no contexto de acordos de dupla tributação internacional e, mesmo assim, por vezes existem dificuldades na obtenção de certificação de algo tão simples como a residência fiscal.

Para além da eventual impossibilidade legal de emitir a certificação sobre os factos elencados na alínea b), acresce que boa parte dessa informação compreende matérias que, atenta a sua natureza, normalmente não são do conhecimento das autoridades tributárias (tanto nacionais como estrangeiras).

De facto, no quadro das recomendações e *standards* internacionais (v.g. Grupo de Ação Financeira – GAFI, Wolfsberg Group e Autoridade Bancária Europeia - EBA), bem como da

legislação nacional (Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, relativa à prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo) e respetiva regulamentação (Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2013, de 11 de dezembro) aplicáveis em relação ao conhecimento da estrutura de controlo de clientes, acionistas e contrapartes (e, em última instância, dos beneficiários efetivos), é sublinhado que devem ser tomadas *medidas razoáveis* que permitam a obtenção dos elementos de informação em causa.

E esta recorrente referência à “*razoabilidade*” decorre justamente da perceção de que existem diferentes regimes nos vários Estados que limitam, em maior ou menor grau, a divulgação de informação de natureza fiscal.

Nessa medida, deverá ser mantida a atual redação do n.º 4 do artigo 14º do Código de IRC.

b) Artigo 14º, n.º 19 do Código do IRC

Nos termos do n.º 17 deste artigo, as isenções nele previstas não se aplicam quando se verifique a existência de construção ou série de construções que, tendo sido realizadas com a finalidade de obter uma vantagem fiscal que frustre o objeto e finalidade de eliminar a dupla tributação sobre tais rendimentos, não sejam consideradas genuínas, tendo em conta todos os factos e circunstâncias relevantes.

O atual n.º 18 deste artigo vem sublinhar o elemento que, na realidade, é o mais relevante para densificar o conceito de construção abusiva previsto no n.º 17, que é o da substância económica da operação, ou seja, quando é utilizada determinada construção que, em termos económicos, não é válida ou não faz sentido.

A proposta de novo n.º 19 determina que, pelo simples facto de o beneficiário efetivo ser residente em Portugal, se presume que existe uma “*construção abusiva*”, o que nos parece excessivo.

Cumpra também assinalar que em momento algum do n.º 17 é referida a noção de “*construção abusiva*”, pelo que também não faz sentido que a proposta de n.º 19 venha estabelecer um critério de interpretação para um conceito que não se encontra previsto no referido n.º 17.

Como tal, em nosso entender, não deverá ser acolhida esta proposta de novo n.º 19.

c) Novo Artigo 14º-A do Código do IRC

Com este artigo procuram-se estabelecer critérios nacionais para determinar o que se deve considerar como “*beneficiário efetivo*” para efeitos de IRC.

Cumpra assinalar que nos parece duvidoso que se possa, por legislação nacional, definir critérios de interpretação que poderão vir a determinar o modo como será aplicado um acordo de dupla tributação internacional, pelo que este artigo 14º-A, a ser acolhido, deverá sempre ser entendido como não aplicável a jurisdições com as quais Portugal tenha estabelecido acordo de dupla tributação internacional.

Acresce que nos parece que esta proposta não está devidamente articulada com a legislação e regulamentação relativa à prevenção de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, atualmente em vigor, que são aplicáveis às “*entidades financeiras*” (cf. n.º 4 do artigo 3º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho) e a um conjunto de outras entidades que atuam

em setores/atividades específicos (cf. artigo 4º do mesmo diploma), suscitando algumas questões de natureza técnica, que de seguida assinalamos.

O n.º 1 e o n.º 2 deste preceito admitem como possível a existência de uma pessoa coletiva como beneficiário efetivo, o que, parece-nos, não se afigura correto, uma vez que toda a utilidade do conceito, nomeadamente no âmbito da prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo, se prende precisamente com a determinação das pessoas singulares que controlam determinada entidade utilizada para fins ilegais (v. alínea 5), artigo 2º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, na qual se estabelece a definição de beneficiário efetivo”).

Para além disso, cumpre também assinalar que os critérios para determinação da propriedade e/ou controlo de pessoas coletivas previstos no n.º 2 não indicam *benchmarks* que possam servir de referência, contrariamente à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, onde se estabelece o referencial de 25% como percentagem relevante para determinar o controlo direto ou indireto de determinada pessoa coletiva.

No mesmo sentido, os critérios que se pretendem impor nas alíneas b) e c), envolvendo respetivamente, a distribuição da maioria dos rendimentos de capital e a capacidade de nomear a maioria dos elementos da administração ou fiscalização, mereceriam melhor clarificação.

Se atendermos à sub-subalínea i.3), subalínea i), alínea a), n.º 5 do artigo 2º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, a determinação de outros meios de controlo pode ser aferida através do disposto nos n.ºs 1 a 5 do artigo 22º da Diretiva 2013/34/UE, nos quais não está contemplada a questão da maioria da distribuição dos rendimentos de capital, já que tal fluxo financeiro depende – em princípio - das participações acionistas.

Sobre a alínea a) do n.º 4 do artigo 14º-A, o critério de parentesco ou afinidade na linha reta ou colateral atinge o 4º grau, quando a própria Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, limita o âmbito para os pais, os filhos e os respetivos cônjuges ou unidos de facto, e apenas para “Pessoas Politicamente Expostas” (cf. alínea b), n.º 6 do artigo 2º da Lei).

Finalmente, referindo-nos ao disposto nos n.ºs 6, 7 e 8 da proposta de novo artigo 14º-A, consideramos que acarreta uma carga burocrática desajustada aos fins pretendidos, a que acresce o facto de não ser expectável o conhecimento, por parte das autoridades fiscais estrangeiras, de alguns dos elementos indicados nas diversas alíneas do n.º 8, em especial os acordos entre beneficiários de direitos sociais previstos na alínea c) desse número.

II – Extinção e Proibição de Valores Mobiliários ao Portador

Cumpre assinalar que, atenta a obrigação de que os valores mobiliários emitidos pelas instituições de crédito sejam nominativos, os Projetos de Leis em causa não afetam os valores emitidos pelos nossos Associados. Em todo o caso, e na medida em que podem afetar negativamente a circulação de valores mobiliários, não podemos deixar de manifestar as preocupações que os Projetos de Leis nos suscitam.

No entanto, antes de nos debruçarmos sobre os Projetos de Leis em concreto, importa analisar algumas questões prévias.

O regime legal português relativo a valores mobiliários oferece uma particularidade relativamente a outros ordenamentos jurídicos, que é a de fazer uma separação completa entre as matérias da forma de representação (valores mobiliários escriturais e valores

mobiliários titulados) e a matéria da modalidade dos valores mobiliários (nominativos ou ao portador), que, nos termos do artigo 52º, n.º 1 do Código dos Valores Mobiliários, se distingue conforme o emitente tenha ou não a faculdade de conhecer a todo o tempo a identidade dos titulares.

Isso significa que no regime português são admissíveis as seguintes combinações, consoante as formas de representação e modalidades de valores mobiliários:

- Valores mobiliários titulados nominativos;
- Valores mobiliários titulados ao portador;
- Valores mobiliários escriturais nominativos; e
- Valores mobiliários escriturais ao portador.

Esta última combinação é uma originalidade do ordenamento jurídico nacional, que não existe noutras jurisdições, sendo certo que a mesma, contrariamente ao que se possa pensar, não determina menor transparência no regime de titularidade de valores mobiliários, como iremos demonstrar *infra*.

O facto de um valor mobiliário ser ao portador implica que o emitente não pode conhecer a todo o tempo o respetivo titular, mas tal não significa que o emitente não o possa conhecer, em determinados momentos. Com efeito, o exercício de direitos sociais conexos com ações ao portador, nomeadamente em Assembleia Geral, pressupõe que o respetivo titular apresente prova da sua titularidade ou, no caso de valores escriturais ao portador, certificado emitido nos termos do artigo 72º, n.º 1, alínea a) do Códigos dos Valores Mobiliários.

Mas mesmo que o emitente apenas possa conhecer os titulares nestes momentos predeterminados é possível, ainda assim, conhecer a qualquer momento, o titular de valores mobiliários escriturais ao portador, mesmo que o emitente não tenha conhecimento de tal facto, já que a respetiva titularidade ou detenção pressupõe o registo dos mesmos numa conta de registo individualizado de valores mobiliários aberta junto de intermediário financeiro.

A referida conta tem necessariamente um titular que, conseqüentemente, será o detentor desses valores, sendo possível, em caso de alienação, saber qual o titular da conta de registo individualizado para a qual o valor mobiliário ao portador foi transferido.

Ou seja, qualquer entidade pública, seja uma autoridade de supervisão, como o Banco de Portugal e a CMVM, ou a Autoridade Tributária e Aduaneira, no exercício das respetivas competências de prevenção e investigação de crimes fiscais, pode obter, em qualquer momento, a informação sobre a titularidade de valores mobiliários escriturais ao portador.

Daqui resulta que os principais receios, que motivam os projetos apresentados pelos Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda e do Partido Socialista, prendem-se, na realidade, com valores titulados ao portador. Esses receios não se verificam quanto aos valores escriturais ao portador, pelo que muitas das soluções propostas nos Projetos de Lei analisados *infra*, pelo menos quanto a este último tipo de valores mobiliários, se afiguram excessivas.

Para além do exposto, as soluções projetadas devem, pelo menos, ser ponderadas no contexto regulatório do espaço europeu.

A Diretiva (UE) 2015/849, de 20 de maio, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para e feitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, estabelece no art. 10º 1, alínea b) que “os Estados-Membros tomam medidas para prevenir a utilização abusiva de ações ao portador ou warrants sobre ações ao portador”, o que não

implica, necessariamente, a extinção da figura dos valores mobiliários ao portador. Se tal fosse a intenção do legislador europeu, teria sido expressamente prevista.

A ser consagrada a conversão dos valores mobiliários ao portador existentes em nominativos, implicará um processo complicado e custoso e, considerando que alguns valores mobiliários a converter poderão respeitar a emitentes em situação de liquidação, importa, igualmente, prever soluções específicas para esta situação particular.

Em todo o caso, deverão ser acautelados os legítimos interesses dos titulares de valores mobiliários ao portador não envolvidos nas atividades que motivam os Projetos de Leis em causa, com a certeza de que, no caso de pequenas e médias empresas com títulos físicos, a conversão de títulos em valores escriturais e a necessidade de manter o registo de titulares permanentemente atualizado implicará um conjunto significativo de ónus e encargos, que poderá ser desajustado face à dimensão e capacidade média do tecido empresarial português.

Assim, e sem prejuízo dos nossos comentários *infra* a cada um dos Projetos de Leis relativos à matéria dos valores mobiliários ao portador, consideramos que eventuais iniciativas legislativas deverão ir apenas no sentido de eliminar os valores mobiliários titulados ao portador, mantendo os valores mobiliários titulados nominativos e os valores mobiliários escriturais ao portador.

Tendo presente o facto de, à data de hoje, subsistir, ainda, um conjunto significativo de valores mobiliários titulados, deverá, em qualquer caso, ser estabelecido um prazo razoável para as entidades emitentes efetuarem a conversão, de forma a acautelar, de modo efetivo, os seus interesses, bem como os interesses dos titulares de valores mobiliários.

Caso venham efetivamente a ser eliminados os valores mobiliários escriturais ao portador, sugere-se que a lei estabeleça que não é necessário efetuar a conversão dos já emitidos, uma vez que, contrariamente aos titulados ao portado, é possível conhecer a respetiva titularidade.

1. Projeto de Lei n.º 205/XIII/1ª (BE)

No que a este Projeto de Lei se refere, parece-nos ter ocorrido uma extrapolação dos receios relativos a valores mobiliários titulados ao portador, determinando-se a extinção dos valores mobiliários titulados, como um todo, bem como os valores mobiliários escriturais ao portador, o que poderá ter efeitos muito negativos.

Conforme já assinado *supra*, os receios quanto aos valores mobiliários titulados ao portador não têm razão de ser quanto aos titulados nominativos e aos escriturais ao portador, pelo que nos parece excessivo revogar em bloco os regimes destes últimos.

a) Artigo 3º do Projeto de Lei

No que se refere à proposta de alteração do artigo 86º do Código dos Valores Mobiliários parece-nos fazer mais sentido que o acesso da Autoridade Tributária e Aduaneira à informação sobre valores mobiliários seja consagrado na Lei Geral Tributária, nomeadamente no artigo 63º-B deste diploma. Em todo o caso, refira-se que, uma vez que todas as contas de registo individualizado de valores mobiliários estão necessariamente interligadas a contas bancárias, a Autoridade Tributária já tem acesso a boa parte desta informação.

b) Artigo 4º do Projeto de Lei

Este artigo, em particular, suscita muitas preocupações, na medida em que revoga diversas disposições legais do Código dos Valores Mobiliários que são relevantes para todos os valores mobiliários, independentemente da respetiva forma de representação (titulados ou escriturais) ou modalidade (nominativos e ao portador).

Enunciamos de seguida alguns dos efeitos negativos que poderão decorrer da revogação de algumas dessas disposições:

- Artigo 46º do CVM

O n.º 2 deste preceito aplica-se tanto aos valores titulados como escriturais. Parece-nos não fazer sentido a extinção dos valores titulados nominativos, já que quanto a estes não se verificam os receios de abuso, que se verificam quanto aos valores titulados ao portador. Nessa medida, não só deverão ser mantidos os valores titulados nominativos, como também se deverá manter o princípio da unidade de forma de representação dos valores mobiliários da mesma categoria.

No que concerne ao n.º 3, cumpre assinalar que a matéria do destaque de valores mobiliários nada tem que ver com a natureza nominativa ou ao portador dos títulos. Existem muitos valores mobiliários nominativos (seja na forma titulada, seja na forma escritural) que compreendem direitos destacáveis. Tendo em conta que a forma de representação do direito destacado é a mesma do valor mobiliário originário, o destaque desses direitos segue o mesmo regime do título ou valor mãe. Ou seja, se o título ou valor mãe é nominativo, então o direito destacado segue também o mesmo regime e é, necessariamente, nominativo. Como tal, parece-nos que esta norma não deverá ser revogada.

No que ao n.º 4 se refere, pensamos que o mesmo se deverá manter, assumindo-se a manutenção dos valores titulados nominativos.

- Artigo 47º do CVM

Este artigo deverá manter-se, pelo menos quanto aos valores mobiliários sob forma escritural ou, caso contrário, passa a ser possível o respetivo registo em conta de registo individualizada sem que tenham sido cumpridas as formalidades prévias para a criação do valor mobiliário, incluído o registo comercial, o que, salvo melhor opinião, não nos parece fazer muito sentido.

- Artigo 51º do CVM

Este artigo também deverá ser mantido, uma vez que o regime de reconstituição judicial de valores mobiliários é também aplicável aos valores mobiliários escriturais. É certo que, dado o número de *backups* existentes, a possibilidade teórica de destruição de um valor escritural é substancialmente menor do que no caso de um valor titulado, mas ainda assim a lei deverá manter uma solução para esse cenário.

- Artigo 53º, 54º, 63º, n.º 1, alínea a) do CVM

Mantendo-se os valores titulados nominativos, relativamente aos quais os receios manifestados na exposição de motivos do Projeto de Lei não se verificam, estes artigos deverão manter-se.

- Artigos 95º a 107º do CVM

Pelas razões assinaladas *supra*, parece-nos excessivo eliminar por completo o regime dos valores mobiliários titulados, pelo menos no que se refere aos títulos nominativos.

c) Artigo 6º do Projeto de Lei

Os sistemas de registo de valores mobiliários escriturais implicam exigências de carácter técnico que poderão ser excessivas para a típica sociedade comercial de pequena ou média dimensão, pelo que atribuir o dever de constituição de tais sistemas num tão curto prazo (60 dias após a entrada em vigor do diploma) criará enormes dificuldades para as sociedades emitentes.

Nessa medida, e sem prejuízo de advogarmos a manutenção dos valores titulados nominativos, sugere-se que, a ocorrer a extinção dos mesmos, o prazo de conversão seja substancialmente mais longo.

No que se refere ao n.º 2 não vemos qualquer utilidade na publicitação em jornal da conversão das ações ao portador em nominativas, havendo já registo dessa conversão na Conservatória do Registo Comercial. Sugerimos também que a conversão de valores mobiliários ao portador em nominativos seja isenta de emolumentos.

Relativamente ao n.º 3, consideramos não fazer sentido que, no caso de titulados nominativos, o registo se processe por iniciativa do detentor de valores mobiliários, uma vez que a entidade emitente tem conhecimento dos respetivos titulares. Para que o processo de conversão seja eficaz, o mesmo deverá sempre ser assegurado, de forma centralizada, pela entidade emitente.

Por último, dado o número de sociedades anónimas registadas em Portugal, parece-nos que o prazo de 150 dias (120 dias previstos no n.º 3 do artigo 6º, mais os 30 dias de *vacatio legis*, previstos no artigo 10º) é excessivamente curto para a conclusão do processo de conversão (i.e. criação de sistema de registos dos valores e registo comercial da conversão) dos valores mobiliários ao portador em valores nominativos, pelo que consideramos que o prazo de conversão deverá ser, pelo menos, de um ano.

d) Artigo 7º do Projeto de Lei

Não compreendemos a razão de ser do envio massificado desta informação para a CMVM e para a Autoridade Tributária.

É certo que parte da mesma poderá compreender informação relevante para efeitos das atribuições da Autoridade Tributária, mas, na sua esmagadora maioria, a mesma irá incluir informação irrelevante ou que já se encontra na posse daquela entidade.

Em particular não compreendemos a razão de ser do envio da informação sobre todas as sociedades anónimas portuguesas para a CMVM, uma vez que a sua esmagadora maioria não é objeto de supervisão por esta entidade.

e) Artigo 8º do Projeto de Lei

Parece-nos que o valor das contra-ordenações é excessivamente elevado. Esse valor afigura-se ainda mais excessivo se atendermos ao facto de que é possível a coexistência das infrações relativas ao n.º 1 e ao n.º 2, o que poderá significar duas multas cujo valor acumulado pode ir até €1.000.000, o que excede, em larga medida, a capacidade financeira da esmagadora maioria das sociedades anónimas portuguesas.

O n.º 6 deste artigo é particularmente preocupante, se atendermos ao facto de que existem milhares de sociedades anónimas em Portugal, pelo que nos parece que a CMVM não terá recursos suficientes (nem tem de ter, uma vez que se tratam de instituições que não estão

sujeitas à sua supervisão) para a instrução e decisão do potencial número de processos de contra-ordenação que poderá resultar da infração destas normas, face ao prazo tão curto que é fixado no Projeto de Lei para a conversão de valores ao portador em nominativos

f) Artigo 9º, n.º 2 do Projeto de Lei

Esta norma parece-nos padecer de inconstitucionalidade material, na medida em que, o seu efeito prático é o de ablação do direito de propriedade privada, o qual é considerado análogo aos direitos fundamentais, pelo que lhe é aplicável o regime previsto no artigo 18º da Constituição da República Portuguesa.

A inconstitucionalidade material resulta da violação do princípio da proporcionalidade, uma vez que é excessivo declarar a perda dos valores mobiliários ao portador a favor do Estado, em virtude do incumprimento do regime estabelecido neste Projeto de Lei.

Tal penalização é particularmente excessiva, se atendermos ao facto de que a perda de valores a favor do Estado lesa os titulares dos valores, que poderão não ter qualquer responsabilidade pela omissão de conversão, uma vez que é à sociedade emitente que cabe realizar a conversão dos valores por si emitidos.

2. Projeto de Lei 262/XªIII/1ª PS

Antes de entrar na análise das disposições específicas deste Projeto de Lei cumpre apenas assinalar um ponto específico relacionado com as recomendações do GAFI invocadas na respetiva exposição de motivos.

Conforme tivemos oportunidade de assinalar *supra*, o regime legal português tem a particularidade de admitir a existência de valores escriturais ao portador. Ora, sem prejuízo das recomendações do GAFI em causa não conterem uma definição expressa daquilo que se entende por valor mobiliário ao portador, da leitura das mesmas, em particular da Recomendação 32 e respetiva Nota Interpretativa, parece resultar implícito que os valores mobiliários ao portador em causa equivalem sempre a valores titulados ao portador.

Nessa medida, parece-nos que a recomendação de eventual proibição de valores mobiliários ao portador deverá ser entendida como uma recomendação de proibição de valores titulados ao portador e não de valores escriturais ao portador.

a) Artigo 2º do Projeto de Lei

Consideramos excessivo alargar a proibição de transmissão de valores mobiliários ao portador aos valores mobiliários sob forma escritural, uma vez que o respetivo registo numa conta de registo individualizado aberta junto de intermediário financeiro permite às autoridades de supervisão e à Autoridade Tributária saber, a qualquer momento, quem é o respetivo titular.

b) Artigo 4º do Projeto de Lei

Tendo em conta os nossos comentários *supra*, sugerimos que a proposta de nova redação do artigo 52º do Código dos Valores Mobiliários, seja alterada nos seguintes termos:

“Os valores mobiliários titulados são nominativos, não sendo permitida a emissão de valores mobiliários titulados ao portador.”

III – Registo dos acionistas dos bancos

Projeto de Lei n.º 207/XIII/1.ª (BE)

Na anterior legislatura, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou um Projeto de Lei similar ao presente, contendo uma única diferença, materializada na utilização do termo “beneficiário único” em vez de “beneficiário efetivo”.

À data, o referido projeto de lei mereceu o seguinte comentário da APB, proferido na Assembleia da República, e que subscrevemos mais uma vez integralmente:

“Não temos qualquer objeção de princípio a esta alteração legislativa que, para além das virtualidades que encerra no domínio da supervisão prudencial das instituições de crédito, poderá permitir um melhor controlo da esfera acionista à semelhança do que já se verifica quanto aos deveres de identificação dos clientes das instituições de crédito no contexto da prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo”.

O diploma não inclui, todavia, uma definição de “beneficiário último”, a qual não consta igualmente do elenco de definições do artigo 2º-A do RGICSF, situação que, a manter-se, poderá originar complexos problemas de interpretação e aplicação da lei.

Em nosso entender, tais problemas podem ser facilmente evitados pela simples remissão para a definição de “beneficiário efetivo” estabelecida no regime legal relativo à prevenção de branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo, em aplicação dos padrões internacionais estabelecidos nesta matéria.

Para além de não haver justificação para uma divergência de critérios, consoante esteja em causa a prevenção do branqueamento de capitais ou a identificação dos detentores de participações qualificadas, esta solução oferece a vantagem acrescida de que as instituições de crédito têm já estabelecidos os procedimentos para o cumprimento daqueles deveres de identificação, pelo que a adaptação a uma eventual alteração da alínea g) do artigo 66º será fácil.

Caso tal sugestão seja acolhida, cumpre apenas decidir se deverá ser já introduzida a nova definição constante da recentemente publicada, mas naturalmente ainda não transposta, Diretiva n.º 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2015, ou se deverá ser utilizada a definição ainda em vigor”.

Na mesma ocasião, o Banco de Portugal emitiu também um parecer favorável à aprovação desta alteração legislativa, com algumas precisões, designadamente no que se refere à necessidade de compatibilização da proposta de alteração legislativa com o conceito de “beneficiário efetivo”, consagrado há já algum tempo na legislação de prevenção do branqueamento de capitais, e igualmente mencionada na supracitada posição da APB.

Neste contexto, o presente projeto acolheu a sugestão de alteração do conceito utilizado, passando, adequadamente, a referir-se ao registo da informação sobre os “beneficiários efetivos”, colmatando assim a falha apontada ao projeto anterior.

Resta-nos apenas dizer que “beneficiário efetivo” é um conceito jurídico aplicado em diversos diplomas, devendo, por uma questão de precisão e segurança jurídica, ser uniforme em todos

eles. Assim, deve este projeto remeter a definição deste conceito para a Lei 25/2008, de 5 de junho.

Em aberto fica também a aludida questão das alterações ao conceito de “*beneficiário efetivo*” introduzidas pela Diretiva 2015/849, ainda hoje não transposta para o direito interno, o que parece justificar, em nosso entender, a vantagem da integração desta medida no processo legislativo de transposição da mesma Diretiva.

IV – Territórios com regimes de tributação privilegiada claramente mais favoráveis

1. Projeto de Lei n.º 235/XIII/1.ª (BE)

Nada temos a obstar à proposta em apreço, considerando que a referida informação já é disponibilizada à Autoridade Tributária e Aduaneira, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 63º-A e desde que esteja salvaguarda aplicabilidade das regras relativas a sigilo relacionadas com estas matérias.

2. Projeto de Lei n.º 255/XIII/1.ª (PCP)

O principal efeito visado pelo diploma consiste na proibição do estabelecimento de relações comerciais e/ou profissionais, ou de realização de transações pelas “entidades sujeitas” ao abrigo da Lei nº 25/2008, de 5 de junho, com entidades sedeadas em centros *offshore* considerados não cooperantes pelas autoridades portuguesas.

Apesar de os bancos portugueses partilharem do entendimento, subjacente ao projeto, de que são necessários particulares cuidados e escrutínio nas relações com entidades sedeadas em centros *offshore* - em especial no que respeita às jurisdições que se vêm revelando não cooperantes no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo – a comunidade bancária nacional não considera a medida projetada como a mais adequada para lidar com esse problema.

Na legislação vigente já existem disposições que, em cumprimento de normativos da União Europeia e em consonância com uma prática internacional mais alargada (resultante fundamentalmente das recomendações do FATF/GAFI), estabelecem um conjunto de exigências de diligência reforçada relativamente a transações de entidades residentes em jurisdições não cooperantes e, especificamente no que respeita a entidades sedeadas em centros *offshore*, uma proibição geral de concessão de crédito, conforme o artigo 118-A do RGICSF.

No aspeto específico de saber quais são as jurisdições não cooperantes, defendemos que deve haver uma lista uniforme, a nível europeu, em vez de listas diferentes, por país, de jurisdições não cooperantes (de alto risco ou que apresentem deficiências na implementação de legislação eficaz no combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo).

Aliás, esta regra de uniformização está já sedimentada nos vários sistemas financeiros, tendo por base a informação periódica que o GAFI/FATF divulga (*Public Statements*), e que constitui um *benchmark* internacionalmente aceite e adotado.

Além destes recursos, as entidades do sector financeiro aplicam, para efeitos dos processos de *risk-based approach* relativamente aos seus clientes e contrapartes, a *guidance* sobre a

interdição ou limitação de relações de negócio com pessoas, entidades e jurisdições não cooperantes.

Na verdade, as razões das restrições e particulares cuidados no relacionamento com jurisdições *offshore* não cooperantes são comuns à generalidade dos membros da comunidade internacional, nomeadamente a todos os Estados da União Europeia, sendo certo que a eficácia de tais medidas depende estritamente de as mesmas serem adotadas no âmbito de um esforço concertado da comunidade internacional, não sendo eficaz a adoção neste domínio de medidas unilaterais pelos diferentes países.

Aliás, coloca-se mesmo a questão de não ser considerada adequada a adoção de medidas que venham a causar o isolamento destas jurisdições *offshore* – o chamado *de-risking* - por poder levar a situações de não retorno. Ao contrário, a comunidade internacional tem desenvolvido esforços no sentido de levar estas jurisdições a enveredarem pelo caminho paulatino da cooperação e do *compliance*, em vez de preferir a opção pelo seu prévio isolamento, no sentido de forçar essa mesma cooperação.

Para além do mais, um dos fulcros mais relevantes para o combate à opacidade da identidade dos beneficiários efetivos dos fluxos financeiros gerados na economia e no sistema bancário, reside na eliminação progressiva dos obstáculos legais e de cooperação que algumas jurisdições ainda opõem.

3. Projeto de Lei n.º 256/XIII/1.ª (PCP)

Este projeto de diploma define os termos em que qualquer sociedade é considerada residente para efeitos tributários, assegurando que os seus rendimentos são tributados em Portugal.

No que se refere à alínea a) da proposta de novo n.º 4 do artigo 2º do Código do IRC, oferece-nos dizer que a mesma é excessiva e poderá gerar situações de tributação de sujeitos que não têm, praticamente, qualquer conexão com o território nacional.

Com efeito, a mera titularidade de uma ação ou de quota de valor marginal de uma sociedade comercial implica a aplicabilidade do regime da responsabilidade dos sócios previsto no Código das Sociedades Comerciais, o que levaria a que determinada entidade fosse necessariamente considerada residente em Portugal, mesmo que não existisse qualquer outro elemento de conexão entre a mesma e o território nacional e a respetiva sede ou direção efetiva estivessem estabelecidas noutro país que não o nosso.

Quanto à alínea b) parece-nos que a mesma se limita a estabelecer um critério – decisões de direção superior - que já se encontra corretamente plasmado nas alíneas a) e b) do n.º 1 deste artigo, na parte em que se estabelece que se consideram residentes em Portugal as entidades que tenham “direção efetiva” em território Português.

Acresce que o conceito de direção superior poderá levar ao resultado absurdo de uma entidade, sem qualquer elemento de conexão com o território nacional (incluindo respetivos participantes ou beneficiários efetivos) dever ser considerada residente em Portugal, pelo simples facto de alguns membros da respetiva direção se encontrarem a título fortuito em território nacional. Para além de nos parecer que tal não é o efeito pretendido pelo legislador, receamos que tal norma poderá afastar potenciais investidores estrangeiros, com eventual interesse em investir em Portugal mas que, naturalmente, receiam os efeitos negativos do referido critério proposto para determinação da residência fiscal.

4. Projeto de Lei n.º 257/XIII/1.ª (PCP)

O projeto de diploma que agrava as taxas de tributação de operações financeiras dirigidas a entidades sujeitas a regime fiscal claramente mais favorável no âmbito do Imposto do Selo suscita os seguintes comentários:

a) Artigo 2º, n.º 2, alínea f) do CIS

As atuais alíneas do n.º 2 do artigo 4º do Código do Imposto do Selo visam definir determinadas operações como estando sujeitas a imposto selo, ainda que a sua conexão com o território nacional seja menor.

Se é certo que o grau de conexão com o território nacional das transações referidas nas várias alíneas do n.º 2 varia, a verdade é que a proposta de nova alínea f) utiliza, em nossa opinião, incorretamente, um critério exclusivamente subjetivo para determinar que certas transações de reporte se consideram realizadas em Portugal e, conseqüentemente, sujeitas a imposto do selo.

Assim, se, por um lado, o conceito de entidade residente em território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável não oferece problemas de maior, o conceito de “entidade sujeita”, nos termos da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho e os moldes da redação da proposta de nova alínea f) suscitam problemas de interpretação.

Nos termos do artigo 2º, ponto 1) da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, o conceito de “entidade sujeita” abrange tanto as entidades financeiras previstas no artigo 3º do mesmo diploma, como as entidades não financeiras previstas no respetivo artigo 4º.

Atenta a redação proposta para a nova alínea f) – “operações financeiras envolvendo entidades sujeitas” – a mera intervenção de qualquer entidade sujeita determinará a liquidação de imposto do selo, independentemente da respetiva contraparte estar ou não sediada num país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável.

Para melhor se compreender os efeitos que a utilização da expressão “envolvendo” poderá ter, isso significa que a intervenção de qualquer destas entidades financeiras sujeitas (artigo 3º da Lei 25/2008, de 5 de junho), nomeadamente instituições de crédito ou empresas de investimento nacionais, numa operação de reporte, obriga à liquidação de imposto do selo, independentemente da sede da respetiva contraparte ser ou não num país sujeito a regime fiscal claramente mais favorável.

Se atendermos às entidades não financeiras, previstas no artigo 4º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, o resultado final é ainda mais absurdo, na medida em que o “envolvimento” de revisores oficiais de contas, técnicos oficiais de contas, auditores externos e consultores fiscais, notários, conservadores de registos, advogados, solicitadores e outros profissionais independentes, num contrato de reporte determina obrigatoriamente a liquidação de imposto do selo, o que não nos parece fazer qualquer sentido.

O único sentido útil que se poderia retirar da referida norma seria a tributação em sede de imposto selo aplicar-se apenas às transações “entre”, por um lado, as entidades sujeitas, nos termos do artigo 3º e 4º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, e, por outro, entidades residentes em país, território ou região com regime fiscal mais favorável e apenas no caso em que estas últimas fossem beneficiárias ou credoras.

b) Artigo 7º, n.º 2 do CIS

De acordo com a proposta de novo n.º 2, todas as isenções previstas no n.º 1 deste artigo 7º deixam de se aplicar sempre que estejam envolvidas, enquanto beneficiárias ou credoras, entidades residentes em país, região ou território sujeito a regime fiscal mais favorável.

O atual n.º 2 afasta a referida isenção apenas quando estejam em causa as operações previstas nas alíneas g) e h) do n.º 1 do mesmo artigo. Se é certo que nestes últimos casos faz sentido afastar a isenção, de modo a prevenir abusos, parece-nos que nas restantes alíneas do n.º 2, não se justifica eliminar a isenção, dada a natureza das transações em causa, nomeadamente o facto de que (i) muitas delas são realizadas num contexto que não permite um aproveitamento abusivo, (ii) se afiguram essenciais para o financiamento das empresas com capitais próprios, (iii) correspondem a mera substituição de uma das partes tendo já ocorrido tributação no âmbito da operação originária ou (iv) envolvem entidades públicas ou de utilidade pública.

Acresce que a atual alínea e) do n.º 1 já exclui a isenção das instituições financeiras sediadas em offshores, pelo que a dupla limitação não fará sentido.

5. Projeto de Lei n.º 258/XIII/1.ª (PCP)

As propostas de alteração dos seguintes artigos constantes do projeto de diploma que agrava as taxas de tributação de rendimentos e transferências para entidades sujeitas a regimes fiscais claramente mais favoráveis no âmbito do IRC suscitam os seguintes comentários:

a) Artigo 66º do Código do IRC

A atual redação do n.º 1 prevê que a imputação de lucros ou rendimentos aos sujeitos passivos residentes em território português, que detenham participações sociais em entidade residente em território com regime fiscal mais favorável, apenas se verifica quando aquela participação seja igual ou superior a 25%.

Propõe-se agora a eliminação completa daqueles limites mínimos de participação relevante, pelo que a mera detenção de uma ação ou de quota de valor residual de uma sociedade deverá determinar a imputação de lucros em Portugal, quando aquele detentor for residente em Portugal.

Para além de nos parecer excessiva a imputação de lucros em casos de participações residuais, cremos que a proposta é de exequibilidade reduzida, já que a Autoridade Tributária e Aduaneira ficará totalmente na dependência das declarações da entidade residente em regime fiscal mais favorável quanto à respetiva estrutura societária.

Por outro lado, propõe-se no texto do novo n.º 10 a eliminação da referência às condições previstas no n.º 1 e no n.º 2. Se é certo que, quanto a este último, faz sentido a eliminação, uma vez que o mesmo é revogado, sugerimos que se mantenha a referência ao n.º 1, dado que há muitos sujeitos passivos de IRC residentes em território português que beneficiam de regimes especiais de tributação, mas que não detêm participações em entidades residentes em país com regime fiscal claramente mais favorável.

No que se refere à proposta de eliminação do n.º 12, parece-nos que a mesma não será de adotar.

Sem prejuízo de se compreender que a proposta é motivada pelos casos específicos que são assinalados na exposição de motivos, a solução proposta acaba, na prática, por afetar também

entidades residentes em Estados-Membros da União Europeia ou do Espaço Único Europeu que não têm regimes fiscais claramente mais favoráveis e que se estabeleceram nesses países com fundamento em razões económicas válidas, como aquelas que são atualmente referidas no n.º 12 que se pretende revogar (desenvolvimento de atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços).

Esta regra é também potenciadora de geração de mais ativos por impostos diferidos, porquanto as entidades que fizessem a imputação teriam direito a anular a mesma no exercício em que os lucros sejam efetivamente distribuídos pela sociedade geradora da imputação. Tal colocaria os bancos portugueses, novamente, em situação de desvantagem competitiva.

b) Artigo 87º, n.º 4, alíneas h) e i) do Código do IRC

As taxas atualmente previstas nestas alíneas correspondem à taxa máxima fixada no Código do IRC.

As taxas previstas nas propostas de alteração das alíneas h) e i), respetivamente de 90% e 50%, são excessivas, assumindo, em particular a primeira, natureza confiscatória, pelo que não devem ser adotadas.

Acresce que a alínea i) oferece um problema adicional que se prende com o facto de se pretender tributar “transferências” e não “rendimentos”. Atenta a natureza do IRC, não faz sentido que neste código se tributem “transferências”, já que aquele é um imposto sobre o rendimento. Acresce que ao tributarem-se transferências corremos o risco de se criarem situações de dupla tributação, no caso dos valores transferidos terem sido já previamente tributados em sede de IRC. Neste contexto, entendemos que devem ser considerados os efeitos perversos de uma tal medida.

6. Projeto de Lei n.º 259/XIII/1.ª (PCP)

Quanto ao projeto de lei que agrava as taxas de tributação de rendimentos e transferências para entidades sujeitas a regimes fiscais claramente mais favoráveis no âmbito do IRS, os nossos comentários são os seguintes:

a) Artigo 71º, n.º 12 do CIRS

Para além de considerarmos a taxa de 50% muito excessiva, na medida em que constitui uma medida de natureza confiscatória, não vemos razão para que a atual redação “*estão sujeitos a retenção na fonte a título definitivo, à taxa liberatória de*” seja alterada.

Refira-se, aliás, que esta norma, com a atual taxa de 35%, que agora se pretende aumentar, já criou enormes dificuldades em operações com bancos estrangeiros, estabelecidos noutros países que não têm regime mais favorável que o português. Com efeito, frequentemente esses bancos estrangeiros, que atuam por conta de um património detido por diversos clientes no contexto de gestão de carteiras, solicitam a um banco português que execute ordens em mercado regulamentado nacional por conta daqueles clientes.

Uma vez que o banco estrangeiro não pode divulgar a informação sobre os clientes que integram a conta jumbo por conta de quem atuam, devido ao respetivo regime do sigilo

bancário, os bancos Portugueses não têm outra alternativa que não cobrar a referida taxa de 35%.

Consideramos que o agravamento da taxa em tão grande escala levará a que se dificulte ainda mais o investimento no mercado de capitais português, por parte de bancos estrangeiros não estabelecidos em país com regime fiscal mais favorável que o português, que atuam por conta de diversos clientes no contexto de gestão de carteiras.

b) Artigo 72º, n.º 12 do CIRS

Uma vez mais, parece-nos que a taxa de 50% é excessiva.

c) Artigo 73º, n.º 6 do CIRS

Para além da taxa de 50% nos parecer excessiva, pelas razões aduzidas *supra*, não vemos razão para que se elimine a cláusula de salvaguarda atualmente existente nesta norma, que determina que as despesas não documentadas estão isentas do regime do artigo 73º se o sujeito passivo poder provar que tais encargos correspondem a operações efetivamente realizadas e não têm um caráter anormal ou um montante exagerado.

7. Projeto de Lei n.º 260/XIII/1.ª (PCP)

Este diploma altera as condições em que um país, região ou território pode ser considerado como tendo um regime fiscal claramente mais favorável, através de uma nova proposta de redação da alínea a) do n.º 2 do artigo 63º-D da Lei Geral Tributária (LGT).

A proposta de redação determina que na elaboração da lista dos países, territórios ou regiões com regime claramente mais favorável, se deve atender à inexistência de um imposto de natureza idêntica ou similar ao IRC ou, quando o imposto efetivamente pago seja igual ou inferior a 60% do IRC que seria devido se a entidade fosse residente em território português.

Ou seja, enquanto na atual redação, necessária e corretamente geral e abstrata, a determinação dos países a incluir na lista se faz por mero exercício aritmético, pretende-se agora que se faça uma comparação concreta entre o imposto efetivamente pago por uma entidade e aquele que seria devido se a entidade em causa fosse residente em Portugal.

Para além de difícil exequibilidade, o efeito prático desta norma seria o de ser necessário fazer uma avaliação do regime fiscal de cada país, território ou região e determinar o imposto teórico que seria efetivamente pago por uma entidade residente naqueles e comparar com o imposto que esta pagaria em Portugal caso fosse residente em território nacional.

Sublinhe-se que não é expectável, nem exigível, à Autoridade Tributária nacional que conheça a fundo os regimes fiscais de outros países, em particular daqueles com os quais Portugal não tenha celebrado Acordo de Dupla Tributação, pelo que dificilmente poderá aquela entidade determinar com certeza o “*imposto efetivamente pago*” noutra território.

Acresce que, consoante a natureza e particularidades do sujeito passivo utilizado como referência, o *quantum* do “*imposto efetivamente pago*” pode variar.

Face ao critério proposto e atenta a possibilidade de variação de imposto efetivamente pago, poderemos ter um resultado absurdo em que, pelo simples facto de haver uma “entidade”, num universo de milhares, que paga um valor efetivo de imposto sobre o rendimento igual ou

inferior a 12,6% (i.e. 60% de 21%, que é a atual taxa máxima de IRC em Portugal para entidades residentes em território nacional) em determinado país, território ou região para este automaticamente ser considerado como tendo um regime fiscal mais favorável.

Mais absurdo ainda, o recurso a este critério poderia levar a que um país/território ou região fosse considerado como de regime fiscal mais favorável mesmo que, em termos gerais, o mesmo seja menos favorável que o nosso (nomeadamente por nele se estabelecer uma taxa máxima de IRC mais elevada do que a nossa), mesmo que a generalidade dos contribuintes nacionais com investimento nesse território até paguem mais impostos sobre o rendimento do que pagariam em Portugal, pelo simples facto de haver uma entidade em particular que pagasse mais imposto em território nacional do que no outro país em causa.

Por último, importa dar nota que este regime poderia ser muito mal percebido pelos nossos parceiros internacionais, p.e. se, por qualquer benefício fiscal atribuído a um contribuinte específico (nomeadamente contratuais que normalmente Portugal também atribui a certo tipo de investimentos), Portugal passar a considerar os EUA, a Alemanha, Espanha ou o Reino Unido (só para citar alguns exemplos) como paraísos fiscais.

V – Pagamentos em numerário

Dada a sua identidade temática, apresentamos em simultâneo os nossos comentários aos três Projetos de Lei relativos às limitações de pagamento em numerário:

– Projeto de Lei n.º 206/XIII/1.ª (BE)

Impede pagamentos em numerário acima dos dez mil euros

– Projeto de Lei n.º 261/XIII/1.ª (PS)

Proíbe os pagamentos em numerário acima de três mil euros

– Projeto de Lei n.º 263/XIII/1.ª (CDS/PP)

Estabelece regras para os pagamentos efetuados em numerário

Os projetos de diploma *supra* referidos visam estabelecer limitações aos pagamentos em numerário, proibindo que estes se possam fazer a partir de um determinado montante. Esta limitação visa combater o financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais, sendo reconhecido que o anonimato e a opacidade decorrentes da utilização de pagamentos em dinheiro físico, nomeadamente em transações de elevado valor, facilitam essas práticas.

Como ponto prévio à análise, é de referir que estamos perante uma exceção ao princípio do curso legal, sendo certo, no entanto, que a limitação a pagamentos em moeda legal em curso é permitida desde que fundamentada no interesse público, conforme o estatuído no Regulamento n.º 974/98, segundo o qual “*é permitido, por interesse público, a introdução de limitações aos pagamentos em numerário*”. Aliás dentro da zona euro, só a Áustria, a Alemanha e o Chipre é que não têm quaisquer restrições a esse princípio.

Os projetos apresentados, apesar de genericamente pretenderem a limitação dos pagamentos em numerário, variam nos meios para atingir o fim, e variam nos limites que pretendem implementar.

Como se poderá ver através da análise subsequente, as propostas do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GPBE) e do Grupo Parlamentar do CDS (GPCDS) visam introduzir alterações à LGT através de, respetivamente, um aditamento ao artigo 63º-E e uma modificação do disposto no artigo 63º-C, proibindo os pagamentos em numerário de valor superior a €10.000.

Diversamente, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GPPS) pretende, através de um diploma avulso, a proibição de todos e quaisquer pagamentos em numerário a partir do montante de €3.000 no caso de estarmos perante residentes em Portugal, ou de €15.000 para os não residentes.

Como princípio, os bancos nada terão a opor à limitação dos pagamentos em numerário, dado não relevarem impactos na sua atividade. Aliás, o sector já manifestou, previamente, o entendimento de que o Estado deveria favorecer a utilização de meios de pagamento diferentes do numerário, designadamente os proporcionados pelo sistema de pagamentos, pelas vantagens em matéria de transparência e segurança de que se revestem.

Analisando agora cada projeto em pormenor:

O Projeto do GPBE pretende acrescentar um artigo à LGT que proíba, aos sujeitos passivos, o pagamento em numerário de montantes superiores a €10.000, independentemente do negócio jurídico que esteja na sua base.

Se é certo que, em abstrato, esta formulação parece apenas limitar o pagamento em numerário de montantes superiores a €10.000, o projeto do Bloco enferma de um vício que pode comprometer a sua inteligibilidade e o efeito que se pretende alcançar com a sua aprovação. Ao concretizar a alteração legislativa através de um preceito autónomo da Lei Geral Tributária (um novo artigo 63º-E) prescindiu do enquadramento sistemático existente, falando apenas de sujeitos passivos em geral não se compreendendo de que forma é que se estabelece tal limitação e a quem se aplica a mesma.

O projeto do GPCDS pretende alterar o artigo 63º-C da LGT acrescentando um número ao mesmo que proíba aos sujeitos passivos em causa o pagamento em numerário de montantes superiores a €10.000, independentemente do negócio jurídico que esteja na sua base.

O projeto já não padece do problema de inteligibilidade do projeto do GPBE, um vez que o aditamento do número 4 ao artigo 63º-C da LGT faz com que a norma se refira ao alcance definido no nº 1 do mesmo artigo: *“sujeitos passivos de IRC, bem como sujeitos passivos de IRS que disponham ou devam dispor de contabilidade organizada”*.

Ou seja, da forma como está sistematicamente integrada, a proposta do CDS-PP pretende não limitar para todos os cidadãos, os pagamentos em numerário superiores a €10.000, mas apenas aplicar essa limitação para os sujeitos passivos de IRC e aos sujeitos passivos de IRS com contabilidade organizada.

Por outro lado, dado o contexto sistemático de integração do preceito na LGT e na ausência de qualquer disposição específica em matéria de sanções pela sua violação, estas últimas apenas poderão, como se refere na exposição de motivos do projeto do PS, assumir natureza fiscal, designadamente de não aceitação do custo fiscal.

O projeto do GPPS aponta para uma outra solução autónoma, onde através de uma norma avulsa se estatui a proibição de pagamentos em numerário superiores a €3.000, para residentes, e aumentando o limite para €15.000, caso os pagamentos sejam realizados por não residentes em Portugal e desde que não atuem como empresários ou comerciantes. O limite

estabelecido para os residentes implica que os ditos pagamentos estejam associados à venda de bens ou prestação de serviços.

Além do mais, a proposta do GPPS considera algumas exceções (cf. artigo 2º), entre as quais “(...) *nas operações com instituições de crédito e sociedades financeiras. (...)*”.

O projeto do GPPS tem em linha de conta o enquadramento que já existe em França, Bélgica, Espanha e Grécia, por exemplo, onde têm vindo a ser implementadas medidas semelhantes.