

## **PARECER DO OBEGEF**

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) pediu ao Observatório de Economia e Gestão da Fraude (OBEGEF) que se pronunciasse sobre catorze iniciativas legislativas presentemente a ser discutidas por um grupo de trabalho constituído no âmbito da referida Comissão.

Dadas as limitações de tempo, particularmente relevantes uma vez que falamos de catorze propostas diferentes, estamos perante observações preliminares que devem ser lidas como um contributo para a discussão destas matérias e não como uma análise final e exaustiva de todas as normas que nos pediram para analisar.

Não obstante a maioria das medidas propostas irem ao encontro de ações previstas no Plano de Ação “Base Erosion and Profit Shifting” (BEPS), importa encontrar soluções que não sejam excessivamente onerosas. A excessiva carga fiscal, bem como o excessivo apertar do cerco em termo de regras, pode ser contraproducente, nomeadamente se deixar o país em desvantagem competitiva comparativamente com outros países.

Importa, também, referir que a complexidade fiscal, por si só, pode propiciar a evasão e a fraude fiscal, e algumas destas normas são manifestamente complexas.

Acresce que a própria UE, atenta ao problemas do BEPS e, em termos gerais, a tudo a que a planeamento fiscal agressivo diga respeito, tem trabalhado naquilo que denominou por “Anti Tax Avoidance Package”, que deu origem à, recentemente aprovada, Anti Tax Avoidance Directive - Diretiva (EU) 2016/1164 de 12 de Julho de 2016. Esta diretiva, que ainda não foi alvo de transposição para a nossa legislação interna, contempla resposta a alguns dos problemas levantados nestas propostas, mas oferece soluções menos radicais.

### [Projeto de Lei n.º 204/XIII/1.ª \(BE\)](#)

Define o conceito de beneficiário efetivo para efeitos do Código do IRC

Vemos com apreensão a complexidade e burocracia que envolve as regras do projeto de lei supra, podendo para mais a sua aplicação consubstanciar-se num grande entrave à liberdade de circulação de capitais e estabelecimento, ao contrário do que os proponentes referem.

Acresce que, estas normas poderiam aumentar a litigiosidade entre grandes contribuintes e a Autoridade Tributária (AT). Sendo certo que nos processos sobre a não aplicação da isenção prevista no artigo 14º do CIRC, em que o que está em causa é a violação do direito de livre circulação de capitais, consagrados no art. 63º do TFUE, o Supremo Tribunal Administrativo tem decidido favoravelmente ao contribuinte (acórdãos recentes: P0461/14 e P01502/12).

Em especial:

1. Proposta de nova alínea b) no n.º 4 do art.º 14.º do Código do Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Coletivas (CIRC). A alínea ara além de exigir informação muito específica exige ainda que a mesma seja "confirmada e autenticada pelas autoridades fiscais competentes do Estado de que é residente esta entidade".

Na prática, esta autenticação poderá ser difícil de obter, uma vez que a administração fiscal de outros países poderá revelar-se pouco disponível para colaborar com o cumprimento de uma obrigação existente ao abrigo de uma lei portuguesa. Nesse sentido, esta alínea, dada a sua difícil aplicabilidade, impossibilita o aproveitamento da isenção prevista no artigo 14º do CIRC.

**Conclusão:** Parecer negativo

## **2. Proposta de novo n.º 19.º do art. 14.º do CIRC**

Esta norma refere-se ao conceito de "construção abusiva" constante no n.º 17.º do mesmo articulado. Este n.º 19 tem a virtude de definir o conceito (a versão atual não o faz, o que por um lado cria incertezas aos operadores e por outro permite, ou pelo menos deixa a porta aberta, para interpretações da AT que podem ser abusivas).

2.1. Porém de acordo com a alínea a) presume-se construção abusiva quando "os beneficiários efetivos, determinados de acordo com o estabelecido no artigo 14.º-A, sejam residentes em território português".

Esta última disposição põe em causa a liberdade de estabelecimento (ou de domicílio) e promoverá a certamente a alteração da residência fiscal dos referidos beneficiários para outras jurisdições com consequente impacto na receita fiscal.

**Conclusão:** Parecer negativo

2.2. Já a alínea b) presume construção abusiva quando "os beneficiários efetivos, determinados de acordo com o estabelecido no artigo 14.º-A, sejam entidades não residentes na União Europeia e que sejam domiciliadas em país, território ou região sujeitas a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças".

Tratando-se de uma medida anti-abuso que visa inibir a utilização de paraísos fiscais, concordamos com a alteração.

**Conclusão:** Parecer positivo

## **3. Proposta de novo art. 14.º-A do CIRC**

A proposta é de duvidosa aplicabilidade prática – já que será aplicável apenas à alínea b) do n.º 19 do artigo 14º (numeração da proposta). No entanto, visa o objetivo meritório de identificar o real beneficiário das operações (grande parte das vezes "encapotado" sobre outras designações) contribuindo para o combate aos "paraísos fiscais".

**Conclusão:** Parecer positivo

## [Projeto de Lei n.º 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

A proposta transpõe a Diretiva (UE) n.º 2015/849, de 20 de maio de 2015, no respeitante à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo. Esta obriga, a partir de junho de 2017, cada sociedade a possuir um registo atualizado com a identificação dos seus acionistas. Parece-me que a proibição será a solução mais adequada à realidade portuguesa, tanto mais existindo custos associados às restantes soluções previstas na Diretiva para lá da proibição.

Não concordamos, contudo, com a solução de reverterem a favor do Estado os títulos que, findo um ano, não tenham sido transformados em nominativos. Dificilmente vemos o Estado a ter a agilidade suficiente para gerir com rigor estas mesmas participações e no caso de empresas em dificuldades isto poderia mesmo implicar responsabilidades para o mesmo.

Seria preferível a solução do Reino Unido, que imobiliza os títulos cujos titulares não tenham sido identificados.

Este projeto de lei, tal como está definido, já se reveste de excessiva burocracia. Mas deveriam ser pensados mecanismos que visem a necessidade de certificação destas operações de titularização por parte de Revisores Oficiais de Contas.

Finalmente, achamos que o presente Projeto Lei poderia beneficiar com a inclusão no art. 86.º do Código dos Valores Mobiliários do “Gabinete de Recuperação de Ativos”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este foi criado no âmbito da Decisão 2007/845/JAI, de 06 dezembro 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros no domínio da deteção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com crimes, através da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto.

O Gabinete tem atribuições de investigação análogas às dos órgãos de polícia criminal e é sua missão principal a identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, quer a nível interno como também internacional, bem como, assegurar a cooperação com os gabinetes de recuperação de ativos criados por outros Estados (cfr. art. 2.º e 3.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho). Este leva a cabo investigações por determinação do Ministério Público, quando o crime subjacente aos bens ou produtos contemple uma pena de prisão igual ou superior a 3 anos e, o valor estimado desses bens ou produtos seja superior a 1000 unidades de conta, isto é, cerca de 102.000,00 euros.

O Gabinete de Recuperação de Ativos é composto por elementos que integram a Polícia Judiciária, o Instituto de Registos e do Notariado, I.P. e a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Para a realização da investigação patrimonial e financeira com vista à identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, de acordo com o art. 8.º n.º 1 da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, o Gabinete de Recuperação de Ativos pode aceder à informação detida por organismos nacionais ou internacionais, nos mesmos termos dos órgãos de polícia encarregados da investigação criminal, podendo aceder, entre outras, às bases de dados do Instituto de Registos e do Notariado, I.P., da Autoridade Tributária e Aduaneira, de acordo com a fusão da Direção-Geral dos Impostos e a Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (Cfr. Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), da Segurança Social, do Instituto de Seguros de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e do Banco de Portugal.

Contudo, quando tal acesso depender de autorização de autoridade judiciária, de acordo com o n.º 3 do art. 8.º, o despacho autorizador identifica as pessoas singulares ou coletivas abrangidas pela medida e “especifica as informações que devem ser prestadas, os prazos para a sua concessão e os documentos que devem ser entregues, podendo assumir forma genérica para cada um dos sujeitos abrangidos quando a especificação não seja possível”.

Ainda nos termos do n.º 4 do art 8.º, quando se tratar de informações relativas a contas bancárias e não forem conhecidos os titulares das mesmas ou os intervenientes nas transações, no despacho autorizador “é suficiente a identificação das contas e transações relativamente às quais devem ser obtidas informações”.

Conclusão: Parecer positivo à alteração (pese embora as críticas apontadas e possibilidade de uma fusão com o Projeto de Lei n.º 262/XIII/1.ª, infra).

[Projeto de Lei n.º 262/XIII/1.ª \(PS\)](#)

Proíbe a emissão de valores mobiliários ao portador

Este projeto segue a mesma linha do anterior, na sua base de sustentação, pelo que poderíamos repetir aqui muito do que se disse supra. Contudo, por conter muitas omissões em relação a prazos e procedimentos, não nos permite fazer uma avaliação mais concreta das suas consequências.

Apesar disso, vamos com algum interesse a criação e um período transitório durante o qual ainda é possível negociar títulos ao portador (pré-existentes) e uma proibição imediata de emissão de novos títulos.

**Conclusão:** Parecer positivo (pese embora as críticas apontadas e possibilidade de uma fusão com o Projeto de Lei n.º 205/XIII/1.ª, supra).

[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

Concordando o OBEGEF com normas que limitam práticas que estão associados à economia paralela, não podemos deixar de atender a outros efeitos práticos da sua implementação, à capacidade de fiscalização do cumprimento da mesma, bem como a relação custo/benefício dessa fiscalização. Assim, o limite previsto no Projeto de Lei 206/XIII/1.ª talvez possa ser demasiado baixo. Apesar disso, se lembrarmos que o nosso tecido empresarial é composto predominantemente por pequenas e microempresas, um limite tão baixo pode de facto justificar-se.

Parecem-nos desnecessárias as exceções que constam do art. 2.º do Projeto de Lei 261/XIII/1.ª e que a exceção do artº 1º nº 3 do mesmo projeto de lei, tal como se encontra formulado, potencia a utilização de cidadãos não residentes em território português a serem utilizados como “Money mule”, permitindo-lhes efetivarem transações proibidas, e bem, aos restantes cidadãos. Assim, o limite de 3.000 euros dever ser aplicado a todos os cidadãos que se encontrem em território nacional.

**Conclusão:** Parecer positivo.

---

Através da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, foram introduzidas no nosso ordenamento jurídico os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, sendo essa condução da política criminal cujos objetivos visam prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos.

A Lei n.º 72/2015, de 20 de junho, define os objetivos para o biénio 2015-2017, considerando-se crimes de investigação prioritária, entre outros, os crimes de terrorismo e associados ao mesmo o financiamento do terrorismo, a corrupção, o branqueamento de capitais e os crimes fiscais e contra a segurança social, assumindo também carácter prioritário a intervenção do Gabinete de Recuperação de Ativos.

[Projeto de Lei n.º 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

Poderá eventualmente justificar-se, pese embora o peso burocrático destas obrigações.

**Conclusão:** Parecer positivo.

[Projeto de Lei n.º 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

Será necessária regulamentação posterior com vista à aplicação destas normas.

**Conclusão:** Parecer positivo.

[Projeto de Lei n.º 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 sediadas em centros off-shore ou centros off-shore não cooperantes

Algumas das normas constantes deste projeto de lei parecem restringir o direito de iniciativa económica privada (art. 61.º da CRP) e o princípio da liberdade de iniciativa e organização empresarial (art. 80.º, al. c) da CRP). No entanto, essa restrição pode eventualmente justificar-se à luz da necessidade de limitar as relações com centros *off-shore* que como sabemos são utilizados para branqueamento de capitais e evasão fiscal. Mesmo que estas limitações impliquem alguma redução da atratividade do investimento direto estrangeiro, não nos parece que seja este tipo de investimento estrangeiro que será motor do desenvolvimento económico e social do país.

**Conclusão:** Parecer positivo.

[Projeto de Lei n.º 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

É louvável o esforço de clarificar o conceito de direção efetiva. No entanto, o critério do regime de responsabilidade parece-nos predominantemente formal, além de que não nos parece totalmente claro. Já o critério do poder de controlo pouco acrescenta na prática à interpretação que é hoje feita do princípio da direção efetiva. Assim, o efeito desta alteração deverá ser marginal.

**Conclusão:** Parecer positivo

[Projeto de Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 260/XIII/1.ª \(PCP\)](#)

Altera as condições em que um país, região ou território pode ser considerado regime fiscal claramente mais favorável

Olhamos com alguma preocupação a possibilidade de medidas como estas puderem tornar o país menos atrativo para o investimento direto estrangeiro. Apesar disso, tendo em conta que a nossa atratividade não se faz apenas por via fiscal e que estas normas correspondem apenas ao reforço de medidas anti-abuso já existentes sobre determinadas operações, pode fazer sentido este pacote de medidas.

**Conclusão:** Parecer positivo.

Porto, 30 de novembro de 2016