

Transparência Fiscal e combate ao Branqueamento de Capitais

Transposição da 4ª AMLD em Portugal
O que esperar da 5ª AMLD?
Recomendações



A Transparência e Integridade é o capítulo português da rede global de ONG anti-corrupção Transparency International, presente em mais de 100 países. Trabalhamos por uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, assente numa cidadania informada, forte e participativa, capaz de liderar o combate pela transparência pública e a integridade das instituições.

Autor: Susana Coroado

Gestão do Projeto: Karina Carvalho, Marco Dinis Santos, Martim Agarez

Todos os esforços foram efetuados para verificar a precisão da informação contida neste relatório. Toda a informação foi considerada correta à data de novembro de 2017. A Transparência e Integridade, Associação Cívica não assume responsabilidade por erros ou consequências resultantes do uso impróprio das informações aqui contidas.

© 2017 Transparência e Integridade, Associação Cívica. Todos os direitos reservados.

Apoio:



Introdução

Offshore leaks, Lux Leaks, Panama Papers, Paradise Papers. Começa a ser extensa a sucessão de escândalos que emergem de investigações jornalísticas sobre paraísos fiscais, onde empresas e indivíduos colocam os frutos de negócios criminosos ou fogem – legal ou ilegalmente – do pagamento de impostos que lhe é devido.

Sempre que uma destas investigações vem a lume, [várias vozes se levantam](#), afirmando que criação de empresas offshore e a colocação de capital em determinados territórios com regimes fiscais mais favoráveis não é ilegal, apenas uma forma de os mais ricos ou das empresas fazerem o seu “planeamento fiscal” ou “otimização fiscal”.

Esta argumentação, não sendo errada, tem como objetivo abafar o debate sobre a existência de jurisdições offshore e desviar as atenções de dois grandes problemas que estas práticas suscitam. Em primeiro lugar, juntamente com taxas de impostos muito baixas ou inexistentes, as jurisdições offshore são igualmente conhecidas pelos altos níveis de confidencialidade/opacidade e falta de cooperação internacional em matéria fiscal e judicial. Assim, quem deseje ocultar os frutos de atividades criminosas, como

tráficos de várias naturezas ou corrupção, encontra aí o refúgio perfeito. Em segundo lugar, mesmo sob uma perspectiva de planeamento fiscal, importa sublinhar que a linha entre evasão e elisão fiscal é bastante ténue, pelo que nem sempre pode ser assegurada sem margem para dúvidas a legalidade das operações.

Além disso, o caso Lux Leaks sobre os acordos secretos de benefícios fiscais a empresas multinacionais ou até o “apagão” das transferências para jurisdições offshore no Ministério das Finanças provam que mesmo a dita otimização fiscal se encontra envolta em demasiado secretismo e à margem do cidadão comum.

A cada escândalo noticiado, o poder político nacional e europeu promete novas armas contra a evasão fiscal e o branqueamento de capitais e um vigor reforçado na aplicação da lei. Ainda a 4ª Diretiva Comunitária Anti-Branqueamento de Capitais e Combate ao Financiamento do Terrorismo (ABC/CFT) estava em processo de transposição nos vários Estados-Membros e já a 5ª Diretiva estava a ser proposta pela Comissão Europeia na sequência dos Panama Papers. Contudo, apesar deste ímpeto

legislativo, vários obstáculos se colocam frequentemente. A nível europeu, vários Estados-Membros, nomeadamente aqueles que são conhecidos pela sua oferta fiscal favorável, dificultam a aprovação de medidas mais ambiciosas propostas pela Comissão e pelo Parlamento Europeu. A nível nacional, as transposições das diretivas podem conter alçapões legais ou a sua implementação é adiada ou mal-executada.

Em Março de 2017, a Transparência e Integridade publicou [um estudo](#) onde analisava a adequação dos instrumentos legais relativos à transparência fiscal e ao combate ao branqueamento de capitais e as práticas de entidades obrigadas e autoridades nacionais nessa matéria.

Foram identificadas [várias áreas de risco](#) – o sector imobiliário, o jogo, a falta de monitorização adequada das pessoas politicamente expostas e a Zona Franca da Madeira – e elaboradas nove [recomendações](#). Estas recomendações tiveram dois objetivos fundamentais: a curto

prazo, visaram o processo de transposição da 4ª Diretiva Comunitária de Branqueamento de Capitais e a incorporação no ordenamento jurídico acordos internacionais de cooperação judicial e tributária que se encontravam em curso; a médio prazo, apontaram para outros sectores e políticas públicas que colocam em causa o bom cumprimento do combate à evasão fiscal e à criminalidade internacional. Se algumas destas recomendações foram traduzidas em pleno pelo legislador, outras apenas o foram parcialmente, sendo que as visaram objetivos de longo prazo permanecem ignoradas pelo poder político.

Neste guia, mapeamos e comentamos as mais recentes alterações legislativas no âmbito da transparência fiscal e do combate ao branqueamento de capitais, exploramos as potenciais alterações da futura 5ª Diretiva Comunitária Anti-Branqueamento de Capitais e Combate ao Financiamento do Terrorismo e renovamos as nossas recomendações.

Alterações legislativas em Portugal em 2017

Novas regras no combate ao branqueamento de capitais

Medidas de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

Lei nº 83/2017, de 18 de Agosto

- Novos conceitos de branqueamento de capitais, beneficiário efetivo e de pessoa politicamente exposta.
- Alarga o número de entidades financeiras e não financeiras com deveres de identificação e diligência, entre as quais as sociedades de investimento mobiliário e sociedades de investimento imobiliário autogeridas, salas de bingo, entidades imobiliárias dedicadas ao arrendamento, leiloeiras ou comerciantes de diamantes.
- Impõe novas medidas de controlo interno e práticas de gestão de risco às entidades obrigadas.
- Alarga o número de situações em que devem aplicados os deveres de diligência.
- Cria novos poderes e regras de acesso à informação por parte das autoridades nacionais, incluindo Autoridade Tributária e Departamento Central de Investigação e Ação Penal.
- Reforça o regime sancionatório.

Embora não alterando substancialmente as obrigações relativas aos advogados (antes a Ordem filtrava eventuais denúncias dos seus associados antes de as reportar ao Ministério Público ou à Unidade de Investigação Financeira da Polícia Judiciária e agora tem o dever de reportar de imediato), a classe continua a apresentar uma grande resistência na aplicação das suas obrigações de diligência e comunicação. Não foram até hoje revelados os números concretos de comunicações que tenham partido de advogados, mas as autoridades já avançaram que são “residuais”.

Proibição de Ações ao Portador

As ações ao portador permitem esconder a identidade dos seus titulares, uma vez que não se encontram registada em nome de nenhuma pessoa singular ou coletiva, podendo ser passadas de mão em mão sem qualquer registo ou controlo. Dada a impossibilidade de verificar a identidade dos proprietários e os riscos que tal comporta, as ações ao portador foram proibidas por lei.

Proibida a emissão de valores mobiliários ao portador

[Lei n.º 15/2017, de 3 de Maio](#)

Regime de conversão dos valores mobiliários ao portador em valores mobiliários nominativos

[Decreto-Lei nº 123/2017, de 25 de Setembro](#)

A conversão de ações ao portador para ações nominativas deve estar completa em 6 meses, ou seja, em Fevereiro de 2018.

Proibição do pagamento em numerário em montantes elevados

[Lei n.º 92/2017, de 22 de Agosto](#)

Institui a proibição de pagar ou receber em numerário, em transações de qualquer natureza, efetuadas por pessoas singulares residentes em território nacional que envolvam montantes iguais ou superiores a EUR 3.000, elevando-se esse limite para EUR 10.000 no caso de pessoas singulares não residentes.

Tal como sublinhou o parecer do Banco Central Europeu sobre esta matéria, não faz sentido uma diferenciação entre residentes e não residentes. Aliás, são comuns as tentativas de branqueamento de capitais no estrangeiro e, em particular, em zonas turísticas, dada a grande circulação de pessoas

Registo Central do Beneficiário Efetivo

A identidade dos reais proprietários de empresas e outros veículos, como trusts, fundações, entre outras, é um dos principais desafios da luta contra o branqueamento de capitais.

Frequentemente, as empresas funcionam como bonecas russas, em que uma é detentora de outra, que por sua vez, é detentora de outra e por aí adiante. Estes esquemas têm como objetivo fugir ao pagamento de impostos – como no caso da Nike, que os Paradise Papers revelaram - ou para que não seja possível encontrar o verdadeiro dono da empresa final – o beneficiário efetivo – que é sempre uma ou várias pessoas naturais. Por outro lado, muitas empresas recorrem a testas de ferro precisamente para encobrir a identidade do verdadeiro dono.

É, pois, necessário averiguar quem detém legalmente a propriedade da empresa, e é fundamental saber quem tem o seu controlo de facto, ou seja, se para além do proprietário oficial existem mais indivíduos com o poder de tomar decisões de gestão, contratar ou demitir diretores ou movimentar contas bancárias, por exemplo.

Esta é a informação que os tradicionais registos de empresas não contêm, e por esse motivo foi necessário avançar com o registo do beneficiário efetivo obrigatório, previsto nas diretivas europeias.

Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo

[Lei n.º 89/2017, de 21 de Agosto](#)

Em Portugal, no seguimento das obrigações de transposição da 4ª Diretiva ABC/CFT, foi aprovada criação de um Registo do Beneficiário Efetivo. Aprovado em Junho de 2017, o RCBE deveria entrar vigor no dia de Novembro do mesmo ano, contudo, ainda não foi publicada a portaria de regulamentação. Embora seja de louvar o acesso público à base de dados, ainda que de forma parcial, os dados de pesquisa são manifestamente insuficientes. Só será possível pesquisar informação através do Número de Identificação Fiscal.

O que esperar da 5ª Diretiva Anti Branqueamento de Capitais?

A 5ª Diretiva procura dar resposta a novos desafios criados pela evolução tecnológica, mas igualmente a falhas na diretiva anterior que acabaram por ser identificados por várias investigações na área, nomeadamente o caso dos Panamá Papers. As negociações têm, contudo, vindo a ser dificultadas ao nível do Conselho Europeu, onde têm assento os governos dos Estados nacionais. Malta, Chipre, Luxemburgo e Alemanha têm-se opostos a maior transparência e a regras mais apertadas.

Seguem-se os pontos fundamentais nas negociações da nova diretiva:

Em primeiro lugar, o conceito de **beneficiário efetivo** deverá alterado, diminuindo para 10%, sendo que atualmente o limite se encontra nos 25%. Além disso, deve deixar de ser possível que os diretores sejam registados como beneficiários finais.

Uma das maiores preocupações nesta revisão da diretiva são os **agentes intermediários**, advogados, empresas de auditoria ou contabilistas, entre outros, que auxiliam no planeamento fiscal e na constituição de empresas offshore.

Como se confirmou através dos ficheiros da Mossack Fonseca (Panamá Papers) e da Appleby (Paradise Papers), os intermediários ocupam um papel central na indústria do branqueamento de capitais, uma vez que sem estes não é possível aos verdadeiros detentores do capital criarem esquemas de colocação dos fundos fora do radar das autoridades.

Os riscos da atribuição de vistos de residência ou cidadania em troca de investimentos, comumente denominados de **Vistos Gold**, não foram esquecidos pelo Parlamento Europeu. Os eurodeputados propuseram o alargamento das obrigações de *due diligence* às autoridades nacionais que lidam com a atribuição destas autorizações de residência, de forma a ser averiguada a fonte e o verdadeiro proprietário do capital a ser investido por nacionais de países terceiros.

Também o conceito de **veículo fiduciário** será alargado, incluindo os já previstos trusts, mas igualmente outras figuras com estruturas e fins semelhantes, como *fiducie*, *Treuhand*, *waqf* or *fideicomiso*, *Stiftung*, *Privatstiftung*, *Usufruct Fiducia*. Isto significará que não serão apenas os fundos fiduciários de tradição anglo-saxónica a serem

abrangidos, mas igualmente estruturas tradicionais de outros ordenamentos jurídicos e culturas financeiras, como a alemã e a árabe. Vários Estados-membros não querem ver alargadas as situações que um trust tem obrigações de registo. Por exemplo, neste momento apenas trusts registados no território da UE são obrigados a registar, mas desta forma trusts de cidadãos comunitários ou que tenham património localizado em território europeu, mas que

estejam registados em jurisdições extra-comunitárias estão excluídos.

As novas **moedas virtuais e eletrónicas**, por exemplo, abriram novos desafios no que toca ao rastreamento do dinheiro. Desta forma, parece certo que a nova legislação estenderá as obrigações de compliance aos agentes que trocam, distribuem ou oferecem o acesso este tipo de moeda.

Recomendações

- 1) O Governo português deve ter uma oposição mais proactiva nas negociações da 5ª Diretiva ABC/CFT a nível do Conselho Europeu, unindo-se aos Estados-Membros que pugnam por mais transparência ao nível do beneficiário efetivo de pessoas coletivas e de fundos fiduciários, bem como ao nível das regras e benefícios fiscais a nível europeu.
- 2) Revisão periódica da Avaliação Nacional de Riscos e dos trabalhos a decorrer da Comissão Anti-Branqueamento de Capitais e respetiva disponibilidade pública desses relatórios.
- 3) Desenvolvimento do Regime do Registo Central de Beneficiários Efetivos através de:
 - a) Regulamentação do regime legal, de forma à sua implementação e utilização em pleno;
 - b) Acesso mais facilitado à informação disponibilidade publicamente, alargando as formas de pesquisa a outros dados, como nome de pessoas singulares e coletivas e outros dados pessoais, para além do NIF e disponibilizando a informação em formato open data.
- 4) Relatórios automáticos de transações imobiliárias ao IMPIC, o regulador setorial.
- 5) Proibição do pagamento em numerário em montantes iguais para residentes e não-residentes.
- 6) Compromisso mais forte com medidas preventivas, em especial o enfoque no cumprimento dos deveres ABC, nomeadamente: i) Campanhas informativas e formação para as entidades não financeiras obrigadas e seus reguladores sobre prevenção e supervisão ABC, respetivamente; ii) Compliance e sanções mais rigorosas às instituições financeiras e não financeiras que não cumpram as suas obrigações em matéria ABC, com especial atenção a agentes intermediários.

- 7) Extensão das obrigações de diligência e identificação de clientes às entidades públicas que, por exemplo, vendem imóveis em hasta pública sem intermediação financeira ou imobiliária.
- 8) Mais investimento em recursos humanos e técnicos atribuídos às autoridades de investigação criminal e fiscais.
- 9) Redefinição do quadro de autorização de residência para investimento (ARI/Golden Visa) e reforço da supervisão do funcionamento do programa, através de:
 - a) Uma avaliação abrangente dos riscos do programa e definição de princípios orientadores para mitigar os riscos, tais como a rejeição de capital proveniente de zonas de conflito ou de sistemas bancários não cumpridores;
 - b) Publicação periódica de dados quantitativos melhores e mais detalhados sobre a atribuição de vistos gold, nomeadamente alertas ABC/CFT relacionados com os candidatos às autorizações, o cumprimento, por parte das autoridades, das diligências devidas em relação à origem do capital;
 - c) Alargamento das obrigações de Customer Due Diligence (CDD) ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, responsável pela atribuição das ARI.
- 10) Redefinição do quadro jurídico da Zona Franca da Madeira (ZFM) e dos instrumentos de transparência, através de:
 - a) Uma análise de custo-benefício abrangente do impacto global económico, social e fiscal da ZFM conduzida pelas Autoridades Portuguesas.
 - b) Uma avaliação do sistema de integridade da ZFM sob a coordenação de um organismo internacional independente.
 - c) Obrigação de registo de todos os trusts criados na ZFM, independentemente da sua duração.

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

Transparency International Portugal

Rua Leopoldo de Almeida 9B
1750-137 Lisboa
Portugal

Telefone: +351 21 752 20 75

secretariado@transparencia.pt

www.transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt

twitter.com/transparenciapt

youtube.com/user/transparenciapt