

Exmo. Senhor
Dr. Pedro Portugal Gaspar
Inspetor Geral
ASAE
Consulta-publica.bcft@asae.pt

Lisboa, 13 Abril de 2018

Assunto: Resposta à consulta pública do Regulamento BC/FT 2018

Exmo. Senhor Inspetor Geral,

ACORS - Associação dos Comerciantes de Ourivesaria e Relojoaria do Sul

ANUSA – Associação Nacional do Comércio e Valorização do Bem Usado,

APIO – Associação Portuguesa da Indústria de Ourivesaria,

entendem ser importante manifestar o seu contributo para com o esforço da ASAE em produzir um “Regulamento dos deveres gerais e específicos de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo”, que se coadune ao contexto específico das empresas, mormente do pequeno comércio de retalho. No entanto tal se afigura complexo uma vez que este Regulamento tem de seguir legislação com a qual a ACORS, ANUSA e APIO têm uma discordância de base – o texto final da Lei 83-/2017, de 23 Agosto. A discordância advém do facto de se pretender imputar a micro/pequenos e médios comerciantes deveres que são exigidos a grandes empresas financeiras. Estes não têm suporte financeiro, nem estrutura organizativa para cumprir com os deveres ora exigidos.

Assim, passamos a expor:

ENQUADRAMENTO

No respeito pela letra e espírito da Diretiva UE 2015/849 que visava transpor, a Proposta de Lei 72/XIII incluía no seu articulado o nº 4 do Art.º 4º e o nº 3 do art.º 23º, que complementando o estabelecido na alínea I) do nº 1 do art.º 4º, condicionavam a obrigatoriedade de cumprimento de algumas das normas, nomeadamente as medidas constantes nos Capítulos IV e VI do diploma, por parte dos comerciantes, apenas aos que efetuassem transações em numerário a partir de 10 000 €.

Verificámos, com assombro, que não constavam do texto do Decreto N.º 161/XIII publicado no Diário da Assembleia da República de 31/07/2017, as normas supracitadas, (o nº 4 do Art.º 4º e o nº 3 do Art.º 23º da Proposta de Lei 72/XIII).

A exclusão destas normas, veio obrigar todos os comerciantes (**referidos na alínea I) do n.º 1 do Art.º 4º**) que efetuem transações em numerário, independentemente do seu valor, a adotar uma panóplia de medidas constantes nos Capítulos IV e VI do referido diploma.

CONTEXTO

O nº 4 do artigo 4.º da PPL 72/XIII, visava enquadrar os comerciantes como entidades não financeiras obrigadas ao cumprimento de deveres acrescidos no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo - **“4 - Aos comerciantes referidos na alínea I) do n.º 1 só são aplicáveis os deveres previstos nos capítulos IV e VI na medida em que estes efetuem ou recebam um conjunto de pagamentos em numerário aparentemente relacionados entre si e o montante agregado de tais pagamentos seja igual ou superior a € 10 000.”**

No documento TEXTO FINAL DA PPL 72/XIII, redigido na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, em **"QUESTÕES IDENTIFICADAS"**, argumenta-se como justificação para alterar ou eliminar o nº 4 do art.º 4º e o nº 3 do art.º 23º, o seguinte:

" Com a aprovação do texto final relativo aos pagamentos em numerário, estabeleceu-se o limite de € 3 000, devendo este preceito ser atualizado no mesmo sentido (o mais correto do ponto de vista legislativo seria eliminar este preceito pois a limitação constará de diploma próprio, mas também podemos atualizar o valor) ".

De notar as condições com que foram realizadas as alterações mencionadas, bastando para tal, ler novamente o documento citado:

*“Considerando **as excecionais condições de preparação das presentes redações finais** que se prendem não só com o elevado número de textos aprovados na última sessão plenária (32 textos finais e de substituição, para além de muitos projetos de resolução, propostas de resolução e votos de pesar), como com a complexidade e extensão de alguns deles (acrescendo-lhes, em muitos casos, extensas republicações), e ainda com a exiguidade do prazo para a sua elaboração, tomou-se por base, para efeitos de verificação, os textos (originais, finais ou de substituição) remetidos para votação e as sugestões de redação final apresentadas cingem-se às alterações inseridas no próprio projeto de decreto, devidamente destacadas, resultantes da confirmação de remissões, referências legislativas e à correção dos lapsos e erros que foi possível detetar.”*

Eliminadas as normas que condicionavam a aplicação da inalterada alínea l) do nº 1 do Art.º 4º, ao recebimento/pagamento de numerário a partir de € 10.000, obrigam-se todos os comerciantes que transacionam em numerário ao cumprimento dos deveres previstos nos Capítulos IV e VI do diploma.

CONCLUSÃO

O texto da inalterada Alínea l) do nº 1 do art.º 4º, na sua forma e sentido, estava claramente condicionado pelas normas que o complementavam e enquadravam, pelo que, a simples eliminação destas condicionantes altera profundamente a sua substância. Convém ter em conta que estas obrigações vêm juntar-se a outras introduzidas por um pacote legislativo complexo e impactante, difícil de harmonizar e implementar em micro entidades que compõem a maioria do universo de retalhistas em Portugal. Tais obrigações incidem também sobre os funcionários dessas empresas, o que implicará grande responsabilidade e qualificação que nem todos estarão capazes ou disponíveis para abarcar. Tal, representa uma injustificada discriminação e penalização para todos os comerciantes retalhistas com estabelecimento aberto ao público em Portugal, quer na relação concorrencial com os seus congéneres comunitários, quer relativamente ao comércio eletrónico (lojas online) que, não obstante o seu enquadramento pelo nº 3 do Art.º 2º do Regulamento agora em apreço, não efetuando transações em numerário, nem estabelecendo contacto com os clientes pelo automatismo inerente ao processo específico de transação eletrónica,

ficam, por isso, excluídas do âmbito da aplicação da norma, bem como de cumprir uma panóplia de deveres de onerosa implementação, poderá ter impacto sensível no mercado de trabalho, sobretudo numa economia baseada no comércio e serviços.

Certos de que as consequências das alterações introduzidas em sede de elaboração do texto final, não terão sido objeto da ponderação que as excecionais condições já referidas terão impedido, nem refletem o espírito e os objetivos inerentes, quer à Diretiva a transpor, quer à Proposta de Lei debatida e aprovada em plenário da AR, têm estas associações, ACORS, ANUSA e APIO, endereçado as todas as entidades oficiais – Presidente da República, Assembleia da República, partidos com assento na AR - o pedido que, tão breve quanto possível, sejam revistas as normas em apreço.

SUGESTÃO

Assim, vem a ACORS, ANUSA e APIO chamar mais uma vez a atenção para a dificuldade de implementar no terreno a maioria dos deveres previstos na legislação e no presente Regulamento, encarando com muita preocupação a sustentabilidade das atividades exercidas em estabelecimentos de comércio tradicional.

No atual contexto, resta-nos sugerir que:

- No Regulamento sejam claramente definidos conceitos como - "relação de negócios" ou "operações aparentemente relacionadas entre si" – aplicados ao contexto do comércio retalhista, sob pena de a confusão e litigância estarem garantidas no futuro próximo.

- Para maior clareza e cabal elucidação das Entidades Abrangidas, conviria discriminar no art.º 6 todos os elementos identificativos a solicitar para aferição da qualidade de beneficiários efetivos, ao invés das remissões atualmente constantes do Projeto.

- Face á redação do nº 2 do art.º 2 do Projeto de regulamento, deverá ser clarificado em que medida estarão abrangidos pela Lei nº 83/2017 as entidades que exclusivamente efetuam transações á distância, na medida em que não efetuam nem aceitam pagamentos em numerário e desde que não sejam enquadráveis em qualquer das restantes alíneas do nº 1 do art.º 4 da Lei BCFT.

- Que o regulamento não seja omissivo no que respeita a medidas simplificadas previstas nos arts. 35º ss da Lei.

- Que junto com o Regulamento, deveria ser disponibilizado um modelo exemplificativo de **gestão de risco em matéria de BCFT**, que pudesse ser depois adaptado por cada Entidade Abrangida (sobretudo as de menor dimensão e capacidade), à respetiva realidade e especificidade, um vez que compete à ASAE *“enquanto entidade setorial, numa lógica de prevenção e informação, clarificar os deveres e obrigações das entidades obrigadas, estabelecendo procedimentos que favoreçam o cumprimento do quadro normativo aplicável e uma efetiva gestão de riscos de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, por parte das entidades obrigadas”*, como referido no preâmbulo do Projeto de regulamento em apreço.

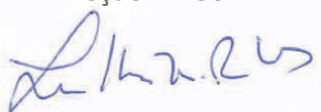
Finalmente, gostaríamos de nos pronunciar sobre os modelos de identificação 1 e 2 anexos ao Regulamento, mas tal não é possível, dado que os mesmos não foram objeto de publicação em DR, o que não se entende.

A Direção ACORS



(José Baptista, Presidente)

A Direção ANUSA



(Luís Lopes, Presidente)

A Direção APIO



(Carlos Caria, Presidente)

**AUTORIDADE DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E ECONÓMICA**

E-mail: consulta-publica.bcft@asae.pt

**ASSUNTO: RESPOSTA DA PLMJ ADVOGADOS À CONSULTA PÚBLICA DA ASAE
TORNADA PÚBLICA PELO AVISO N.º 3447/2018, DE 15 DE MARÇO, RELATIVA
AO PROJETO, DE REGULAMENTAÇÃO DOS DEVERES GERAIS E
ESPECÍFICOS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO BRANQUEAMENTO DE
CAPITAIS E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO PREVISTOS NA LEI N.º
83/2017, DE 18 DE AGOSTO.**

I. NOTAS INTRODUTÓRIAS

A Sociedade de Advogados «PLMJ Advogados, SP, RL» vem oferecer a sua Resposta à Consulta Pública do **projeto de «Regulamento dos deveres gerais e específicos de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo»** que incidem sobre as entidades não financeiras, nomeadamente as que realizem atividades comerciais e de prestação de serviços não submetidas a supervisão de outras autoridades reguladoras setoriais específicas, analisando construtivamente as disposições do **Projeto de Regulamento** e contribuindo para o debate público oferecendo algumas observações e comentários que muito gostaríamos que fossem tidas em consideração na versão final do texto do Regulamento.

Tendo sempre em conta a Nota Justificativa e o preâmbulo deste **Projeto de Regulamento**, a presente resposta a esta consulta pública focar-se-á, no essencial: (i) na necessidade de delimitação precisa, clara e inequívoca do âmbito de aplicação subjetivo do Regulamento, (ii) os seus deveres ínsitos e, mais especificamente, (iii) os deveres de identificação e diligência quanto aos comerciantes e prestadores de serviços.

II. ÂMBITO SUBJETIVO DO DIPLOMA

Conforme resulta da Nota Justificativa e do Preâmbulo do **Projeto de Regulamento** a ASAE visa precisar e clarificar os deveres de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo a que se encontram sujeitas as entidades obrigadas não submetidas a supervisão de outra autoridade reguladora setorial específica, estabelecendo procedimentos que favoreçam o cumprimento do quadro normativo.

Este critério residual e supletivo é coerente com a norma de atribuição de competência também residual e supletiva de fiscalização e supervisão à ASAE, constante do artigo 89.º, n.º 1, alínea i), da **Lei n.º 83/2017, de 17 de agosto**.

O âmbito subjetivo do **Projeto de Regulamento** encontra-se previsto no seu artigo 2.º, sob a epígrafe «Âmbito».

A) ÂMBITO SUBJETIVO – OS COMERCIANTES

O artigo 2.º, n.º 1, do **Projeto de Regulamento** define o seu âmbito de aplicação através da seguinte lista de entidades obrigadas, em harmonia com estabelecido no artigo 4.º da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**:

- «a) Prestadores de serviços a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica;
- b) Outros profissionais que intervenham em operações de alienação e aquisição de direitos sobre praticantes de atividades desportivas profissionais;
- c) Operadores económicos que exerçam a atividade leiloeira, incluindo os prestamistas;
- d) Operadores económicos que exerçam as atividades de importação e exportação de diamantes em bruto;
- e) Entidades autorizadas a exercer a atividade de transporte, guarda, tratamento e distribuição de fundos e valores, prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio;
- f) Comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário».

Quanto aos comerciantes, a Diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015 (de ora em diante apenas designada “Diretiva”) estabelece a aplicação das respetivas normas apenas às “pessoas que comercializam bens, na medida em que sejam efetuados ou recebidos pagamentos em numerário de montante igual ou superior a 10 000 EUR, independentemente de a transação ser efetuada através de uma operação única ou de várias operações que aparentam uma ligação entre si” (cf. artigo 2.º, n.º 1, 3),e), da **Diretiva**).

Ao contrário do disposto na **Diretiva**, o legislador nacional, no artigo 4.º, n.º 1, alínea l), da **Lei n.º 87/2013, de 18 de agosto**, e na alínea f) do artigo 2.º, n.º 1, do **Projeto de Regulamento**, não estabeleceu qualquer limite relacionado com o valor das transações realizadas em numerário como critério da aplicação das respetivas disposições aos comerciantes.

Com efeito, a **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, assim como o **Projeto de Regulamento**, determinam que são entidades obrigadas, integrando o âmbito subjetivo dos respetivos regimes, os “comerciantes que **transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário**”, sem referência a qualquer patamar mínimo quanto ao valor das transações pagas ou recebidas em numerário.

Todavia, o artigo 2.º, n.º 2, do **Projeto de Regulamento** acrescenta que, **em particular, não obstante a obrigação genérica** referida no n.º 1 do presente artigo, tendo em atenção **o elevado valor unitário dos bens que transacionam**, devem dar cumprimento às obrigações previstas no regulamento, nomeadamente, os comerciantes que procedam à **venda de ouro e metais preciosos, de antiguidades, de obras de arte, de aeronaves, de barcos ou de veículos automóveis**.

Adicionalmente, o n.º 3 do mesmo dispositivo determina que ficam sujeitas ao cumprimento das disposições do presente regulamento as entidades que **operem, de forma parcial ou exclusiva, sob a forma de contratação á distância no comércio de bens ou prestação de serviços**.

Em face do disposto no artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, do **Projeto de Regulamento** devemos questionar:

1. No âmbito subjetivo deste **Projeto de Regulamento** dever-se-ão incluir os comerciantes que **transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário, independentemente do seu valor?** (artigo 2.º, n.º 1, do Projeto de Regulamento)

Ainda que a resposta à questão se afigure afirmativa pela necessidade de compatibilização do Regulamento com o disposto na alínea I) do artigo 4.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que, conforme acima evidenciámos, não estabelece qualquer valor relacionado com os pagamentos em numerário como critério de determinação das entidades obrigadas, a dúvida surge perante o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do **Projeto de Regulamento**.

2. No âmbito subjetivo deste **Projeto de Regulamento** dever-se-ão incluir os comerciantes que procedam à **venda de ouro e metais preciosos, de antiguidades, de obras de arte, de aeronaves, de barcos ou de veículos automóveis**, ou de outros bens de elevado valor unitário, **independentemente de transacionarem tais bens em numerário?** (artigo 2.º, n.º 2, do Projeto de Regulamento)

Neste caso, a necessidade de compatibilização do presente Regulamento com a **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, sugere que a resposta a esta questão seja negativa, desde logo, porque o artigo 4.º, n.º 1, alínea I), só considera como entidades obrigadas os comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento **seja feito em numerário**, o que torna redundante o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do **Projeto de Regulamento**.

De resto, qualquer outra interpretação conduziria ao alargamento do âmbito subjetivo dos comerciantes. Ou seja, estaríamos a incluir no âmbito de aplicação da Lei, considerando “entidades obrigadas” os comerciantes que procedam à “venda de ouro e metais preciosos, de antiguidades, de obras de arte, de aeronaves, de barcos ou de veículos automóveis”, ou de outros bens de elevado valor unitário, independentemente de transacionarem tais bens em numerário, o que contenderia diretamente com o princípio da hierarquia das normas.

A Constituição da República Portuguesa ordena hierarquicamente os atos normativos infraconstitucionais de acordo com o princípio da preeminência ou superioridade dos atos legislativos (Leis, Decretos-Leis e Decretos Legislativos Regionais) relativamente aos atos normativos regulamentares ou estatutários.

Com efeito, embora a Lei, a Portaria ou o Regulamento sejam fontes de normas jurídicas, os respectivos atos normativos não têm, entre si, o mesmo valor vinculativo.

Quando esteja em causa um eventual confronto entre o cumprimento das determinações previstas na Lei n.º 83/2017, Lei aprovada pela Assembleia da República e o cumprimento de um normativo regulamentar, deverão sempre prevalecer os normativos decorrentes da primeira.

Igual questão se coloca quanto ao teor do n.º 3 do artigo 2.º **Projeto de Regulamento**.

Vejamos:

3. No âmbito subjetivo do **Projeto de Regulamento** dever-se-ão incluir as *entidades que operem, de forma parcial ou exclusiva, sob a forma de contratação à distância no comércio de bens ou prestação de serviços, independentemente de transacionarem tais bens em numerário?*

São válidas neste ponto todas as observações acima realizadas, uma vez que dificilmente se apreende a concretização de pagamentos e recebimentos em numerário na contratação à distância.

Sublinha-se que, tanto nos casos previstos no n.º 2 como no n.º 3 do artigo 2.º do **Projeto de Regulamento**, as entidades aí referidas, à luz do disposto na obrigação genérica prevista no n.º 1 do artigo 2.º¹, apenas ficam sujeitas ao cumprimento das disposições do presente regulamento os comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário.

Cumprirá assim esclarecer a função dos preceitos regulamentares constantes dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo 2.º do **Projeto de Regulamento**, por forma a dissipar quaisquer dúvidas que se possam colocar quanto ao âmbito subjetivo que venha a consignar no texto final do Regulamento.

Por outro lado,

¹ Em consonância com o disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea I), da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

B) ÂMBITO SUBJETIVO –PRESTADORES DE SERVIÇOS A SOCIEDADES

A **Diretiva (UE) 2015/849**, transposta parcialmente através da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, determina no seu artigo 2.º, n.º 1., 3), alínea c), que os *prestadores de serviços a sociedades ou trusts que não estejam já abrangidos pela alínea a) ou b)*”serão considerados como entidades obrigadas.

As alíneas a) e b) ali referidas elencam as profissões de auditores, técnicos de contas externos e consultores fiscais [alínea a)] e os notários e outros membros de profissões jurídicas independentes [alínea b)].

No artigo 3.º, alínea 7), da mesma **Diretiva** especifica-se o conceito de prestador de serviços a sociedades e fundos fiduciários, tendo em razão de conta o objeto da prestação:

- a) *Constituição de sociedades ou outras pessoas coletivas;*
- b) *Atuação como administrador ou secretário de uma sociedade, associado de uma sociedade de pessoas (partnership) ou como titular de posição semelhante em relação a outras pessoas coletivas, ou execução das diligências necessárias para que outra pessoa atue das formas referidas;*
- c) *Fornecimento de sede social, endereço comercial, endereço administrativo ou postal e outros serviços conexos a uma sociedade, a uma sociedade de pessoas, ou a qualquer outra pessoa coletiva ou centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica;*
- d) *Atuação como administrador fiduciário (trustee) de um fundo fiduciário explícito (express trust) ou de um centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica similar, ou execução das diligências necessárias para que outra pessoa atue das formas referidas;*
- e) *Intervenção como acionista fiduciário por conta de outra pessoa (nominee shareholder) que não seja uma sociedade cotada num mercado regulamentado sujeita a requisitos de divulgação de informações em conformidade com o direito da União ou sujeita a normas internacionais equivalentes, ou execução das diligências necessárias para que outra pessoa intervenha dessa forma.*

A **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, reproduz no seu artigo 4.º, n.º 3, alíneas a) a e), quase *ipsis verbis* a redação da **Diretiva** acima transcrita, com pequenas diferenças e meramente gramaticais, aditando porém a alínea f) que vem alargar o âmbito **da categoria de prestadores de serviços**.

Com efeito, na alínea f) do n.º 3 do artigo 4.º da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, o legislador nacional alarga o conceito de entidade obrigada aos profissionais que prestem **serviços conexos**

de representação, gestão e administração a sociedades, outras pessoas coletivas ou centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica.

Por seu turno, no **Projeto de Regulamento**, o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), faz apenas referência a “prestadores de serviços a sociedades, a outras pessoas coletivas ou a centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica”.

Fica porém por clarificar o que se entende por “serviços conexos de representação, gestão e administração a sociedades, outras pessoas coletivas ou centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica” previstos na **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**.

Relativamente a este tópico entende-se que o futuro Regulamento, por razão das suas característica e função (“*de aplicação complementar à lei em referência*”), deve clarificar o que se deve entender por “*prestação de outros serviços conexos de representação, gestão e administração a sociedades, outras pessoas coletivas ou centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica*” (cf. artigo 4.º, n.º 3, alínea f), da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**).

A título meramente exemplificativo, destaca-se o caso das entidades que se dedicam à gestão de créditos em nome de outrem (v.g. NPLs), os quais não são considerados produtos financeiros. Estas entidades, quando não sejam “entidades financeiras”, também não se enquadram nas restantes alíneas do n.º 1 do artigo 4.º da Lei que elenca as entidades não financeiras.

Ou ainda, os casos de contratos de agência com representação em que uma das partes se obriga a promover por conta da outra a celebração de contratos em certa zona ou determinado círculo de clientes, de modo autónomo e estável e mediante retribuição.

Cumprirá assim esclarecer se estes serviços deverão ser entendidos como *serviços conexos de representação, gestão e administração a sociedades* ou se, pelo contrário, as sociedades que prestam este tipo de serviços não se devem considerar entidades obrigadas à luz do disposto na **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**.

III. DEVER DE IDENTIFICAÇÃO E DILIGÊNCIA – OS COMERCIANTES

Os artigos 5.º a 8.º do **Projeto de Regulamento** vêm concretizar o dever de identificação e diligência das entidades obrigadas sujeitas à supervisão e fiscalização da ASAE.

O artigo 5.º, nos seus números 1 e 2, delimita o âmbito do dever de identificação no caso dos comerciantes.

A **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, no seu artigo 23.º, n.º 1, determina genericamente que:

1. As entidades obrigadas observam os procedimentos de **identificação e diligência** previstos na presente secção quando:

a) **Estabeleçam relações de negócio;**

b) **Efetuem transações ocasionais:**

i) **De montante igual ou superior a (euro) 15 000, independentemente de a transação ser realizada através de uma única operação ou de várias operações aparentemente relacionadas entre si; ou**

ii) **Que constituam uma transferência de fundos de montante superior a (euro) 1 000;**

c) **Se suspeite que as operações, independentemente do seu valor e de qualquer exceção ou limiar, possam estar relacionadas com o branqueamento de capitais ou com o financiamento do terrorismo;**

d) **Existam dúvidas sobre a veracidade ou a adequação dos dados de identificação dos clientes previamente obtidos.**

(...)

Contrariamente, o artigo 5.º, n.º 2, do **Projeto de Regulamento**, especificamente quanto aos comerciantes, determina que “sem prejuízo do disposto no artigo 10.º da Lei, os comerciantes apenas estão sujeitos ao presente dever **quando efetuem transações ocasionais ou relações de negócios cujo pagamento seja feito em numerário**”.

Ora, tendo em consideração que, para qualquer entidade obrigada, o dever de identificação e diligência só é exigível nas transações ocasionais de montante igual ou superior a € 15.000, o disposto no artigo 5.º, n.º 2, do **Projeto de Regulamento**, significa que, na prática, os comerciantes apenas estão sujeitos ao dever de identificação e diligência **no âmbito de relações de negócio cujo pagamento seja feito em numerário**.

Isto porque, por razão da **Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto**, é proibido *pagar ou receber em numerário em transações de qualquer natureza que envolvam montantes iguais ou superiores a (i) € 3 000; a (ii) € 1 000, quando se trate de pagamentos realizados por comerciantes com contabilidade organizada; e (iii) € 10.000, no caso de pessoas singulares não residentes desde que não atuem na qualidade de empresários ou comerciantes* (cfr. artigo 63.º-E, n.ºs 1 e 2 da Lei Geral Tributária).

No entanto, a **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, exige a identificação de clientes em todas as transações de valor igual ou superior a € 15 000, independentemente de o pagamento ser ou não realizado em numerário.

Por outro lado, a letra do n.º 2 do artigo 5.º do **Projeto de Regulamento** parece pretender a identificação por parte dos comerciantes de todos os clientes com os quais efetuem transações ocasionais cujo pagamento seja feito em numerário independentemente do respetivo valor.

No entanto, tal entendimento também não é consentâneo com o limite mínimo de € 15 000 previsto no artigo 23.º da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**.

Em face do disposto nos artigos 4.º, n.º 1, alínea l) e 23.º, n.º 1, alíneas a) e b), ponto i), da **Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto**, cumpre clarificar no texto definitivo do Regulamento **em que circunstâncias estão os comerciantes obrigados ao dever de identificação e diligência:**

1. Em todas as relações de negócio **desde que o pagamento seja feito em numerário?**
2. Em todas as relações de negócio **independente de o pagamento ser feito em numerário?**
3. Em todas as transações ocasionais **independente de o pagamento ser feito em numerário?**
4. Em todas as transações ocasionais **com valor igual ou superior a € 15 000** (sendo certo que nestes casos o pagamento nunca poderá ser efetuado em numerário)?
5. **Em todas as transações ocasionais independentemente do valor desde que realizadas em numerário?** (sendo certo que tal entendimento contende com o artigo 23.º, n.º 1, alínea b), ponto 1, da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto).

IV. CONCLUSÕES

Tendo em conta a importância desta matéria para as empresas, bem como a novidade e a complexidade das novas medidas agora impostas aos comerciantes no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, deixamos na presente Resposta algumas observações, questões e comentários, em especial sobre o âmbito de aplicação do presente Regulamento e sobre o dever de identificação e diligência que impende sobre os comerciantes, que muito gostaríamos que fossem tidos em consideração na versão final do texto deste Projeto Regulamentar.

Projeto de Regulamento dos deveres gerais e específicos de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

– Nota Crítica da CIP –

1.

O Projeto de Regulamento em referência (doravante PR) tem a sua génese na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto¹, a qual estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

O PR ora em análise visa, assim, fixar as condições e determinar o conteúdo do exercício dos deveres, gerais e específicos, que se encontram plasmados na citada Lei n.º 83/2017, complementando a aplicação deste último diploma, por parte das entidades obrigadas, as quais se encontram identificadas no artigo 2º do PR – entidades sujeitas ao cumprimento das disposições do Regulamento.

A verificação e fiscalização do cumprimento dos deveres aí previstos será da competência da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (doravante ASAE).

2.

A CIP reconhece a relevância da matéria objeto do PR em apreço, a qual, em particular no atual contexto socioeconómico, assume uma elevada preponderância atendendo aos riscos que acarreta para toda a sociedade.

A CIP repudia veemente a prática de todo e qualquer ato criminoso, onde se incluem os delitos em questão, a saber: o crime de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Por um lado, tais atos constituem tipos ilícitos, altamente reprováveis, que atentam contra o Estado de Direito instituído, colocando em risco a segurança pública das pessoas e bens.

¹ No n.º 1 da nota justificativa da consulta pública da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica n.º 1/2018, relativa ao projeto de regulamento da ASAE sobre a prevenção e combate do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, refere-se, no 3.º parágrafo, “Lei n.º 83/2017, de 23 de agosto”, o que se julga tratar-se de mero lapso.

Por outro lado, as mesmas práticas prejudicam e distorcem a livre concorrência no mercado de bens, serviços e capitais.

Por último, tais condutas criminosas são, ainda, altamente prejudiciais para o sistema fiscal e, por maioria de razão, para o Estado, porquanto subtraem quantias sujeitas a imposto, o que resulta, portanto, na diminuição das receitas fiscais.

3.

Uma questão que assume inegável importância diz respeito aos impactos decorrentes da aplicação do PR ora em análise, junto das empresas.

Assim sendo, cumpre questionar, desde logo, se foi levado a cabo algum estudo de impacto, de forma a aferir as consequências económicas que poderão advir da implementação das medidas constantes do PR junto das empresas.

Na perspetiva da CIP, algumas das medidas previstas no PR terão um custo relevante para a esmagadora maioria das empresas, o qual não pode ser omitido ou negligenciado, ressaltando a caracterização do tecido produtivo existente, composto, essencialmente, por micro, pequenas e médias empresas.

Ora, se bem que se observe sinais positivos, verifica-se que a retoma da economia portuguesa ainda não se encontra solidamente sustentada.

Neste quadro, quaisquer medidas que comprometam a competitividade das empresas, devem ser objeto de profunda reflexão e análise de impacto, por forma a não “deitar por terra” tudo o que, desde o início da crise em finais de 2008 e até ao presente momento, se foi construindo e desenvolvendo.

4.

Relativamente ao articulado do PR, formulam-se os seguintes comentários e reparos críticos:

- **Artigo 2º do PR (Âmbito)**

n.º 1, alínea f)

O artigo 2º do PR estabelece o âmbito subjetivo de aplicação do Regulamento, indicando as entidades que ficam sujeitas ao cumprimento das disposições aí previstas – *“todas as entidades a que se refere o artigo 4.º da Lei [n.º 83/2017], cuja supervisão ou fiscalização não seja da competência exclusiva de outra entidade setorial”*.

O n.º 1 do citado artigo 4º elenca, ao longo de doze alíneas, o conjunto das entidades que estão sujeitas ao seu âmbito de aplicação, sendo que o teor da sua alínea l) encontra-se reproduzido na alínea f) do n.º 1 do artigo 2º do PR.

Nos termos deste último preceito (ou seja, a alínea f) do n.º 1 do artigo 2º do PR), ficam sujeitas ao cumprimento do Regulamento *“Comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário.”*.

A leitura das supramencionadas normas - alínea l) do n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 83/2017 e a alínea f) do n.º 1 do artigo 2º do PR – sugere que serão abrangidos no âmbito do PR e, portanto, pelas obrigações aí estabelecidas, os comerciantes que, no exercício das suas atividades comerciais, aceitem pagamentos em numerário, independentemente do valor de tais pagamentos.

Sucedem, porém, que o n.º 1 do artigo 5º do PR estabelece o *“dever específico de identificação e diligência”*, previsto no artigo 23º da Lei n.º 83/2017, determinando que tal dever é *“exigível para o estabelecimento de relações de negócio, bem como para a realização de transações ocasionais de montante igual ou superior a € 15.000,00, independentemente de a transação ser realizada através de uma única operação ou de várias operações aparentemente realizadas entre si.”* (sublinhado nosso).

Da conjugação dos mencionados artigos do PR em referência (ou seja, a alínea f) do n.º 1 do artigo 2º e o n.º 1 do artigo 5º), resulta uma incongruência.

Explicando: a Lei n.º 92/2017, de 22 de agosto, relativa à obrigação de utilização de meio pagamento específico em transações que envolvam montantes iguais ou superiores a € 3.000, determina, no seu artigo 2º, que não é possível efetuar pagamentos em numerário de valor igual

ou superior a € 1.000, exceto quando o pagamento seja realizado por pessoas singulares não residentes e não atuem como comerciantes, sendo, neste caso, o limite de € 10.000 – cfr., para este último caso, o n.º 3 *idem*.

Assim, atendendo ao facto de que o valor limite para os pagamentos em numerário é de € 1.000, não se compreende como é que, no âmbito de uma transação ocasional, um comerciante poderá receber um “montante igual ou superior a € 15.000,00”, conforme prevê o n.º 1 do artigo 5º do PR, e, portanto, ficar obrigado ao dever específico de identificação e diligência.

Mesmo que se considere que aquele montante constitui um limite global (ou seja, um conjunto de transações suficientes para perfazer os € 15.000), não se reúnem as condições para observar o mencionado dever, uma vez que teria de se proceder à identificação de todas as transação no momento da sua realização, caso em que o pagamento em numerário é de valor inferior a € 1.000, não sendo, assim, preenchidas as condições para a obrigação de identificação.

É, portanto, necessário esclarecer cabalmente o âmbito de aplicação do PR em apreço.

n.º 2

O n.º 2 do mesmo dispositivo, após ressaltar “a obrigação genérica referida no n.º 1”, especifica que “devem dar cumprimento às obrigações previstas no regulamento, nomeadamente, os comerciantes que procedam à venda de ouro e metais preciosos, de antiguidades, de obras de arte, de aeronaves, de barcos ou de veículos automóveis.” (sublinhado nosso).

Questiona-se o motivo de tal especificação/pormenorização, visto que os comerciantes objeto da norma em referência estão, desde logo, abrangidos pelo n.º 1 do artigo 2º.

- **Artigo 4º do PR (Dever de controlo)**

n.º 2

De acordo com o n.º 2 do artigo 4º, as políticas, os procedimentos e os controlos a que se refere do n.º 1 do mesmo dispositivo, “devem ser proporcionais à natureza, dimensão e complexidade da entidade obrigada e da atividade por esta prosseguida, envolvendo nomeadamente:

- a) A definição de um modelo eficaz de gestão de risco, com práticas adequadas à identificação, avaliação e mitigação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo a que entidade obrigada esteja ou venha a estar exposta;
- b) O desenvolvimento de políticas, procedimentos e controlos em matéria de aceitação de clientes e de cumprimento do quadro normativo aplicável.” (sublinhados nossos).

Embora a CIP compreenda o fim e alcance do “dever de controlo” consagrado no artigo 4º do PR, importa ter em atenção que nem todos os prestadores de serviços e operadores económicos poderão reunir as necessárias condições para a criação de “*um modelo eficaz de gestão de risco, com práticas adequadas à identificação, avaliação e mitigação dos riscos*” ou para o “*desenvolvimento de políticas, procedimentos e controlos*”.

Como se referiu *supra*, é preciso atender ao facto de a estrutura empresarial existente em Portugal ser constituída, maioritariamente, por micro, pequenas e médias empresas, as quais, naturalmente, não dispõem das mesmas possibilidades que as grandes empresas têm de implementar o tipo de sistemas de controlo previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4º do PR.

Assim, a CIP considera essencial que as políticas, os procedimentos e controlos consignados no artigo 4º sejam, na prática, “*proporcionais à natureza, dimensão e complexidade da entidade obrigada e da atividade por esta prosseguida*”, de forma a que tal medida não comprometa a sustentabilidade financeira e técnica da maioria das empresas que compõem o tecido empresarial nacional.

n.º 4

O n.º 4 do artigo 4º estabelece que as políticas, procedimentos e os controlos previstos nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo “*devem ser monitorizadas, através de avaliações periódicas e independentes*” (sublinhado nosso).

Antes demais, questiona-se: quem é que deve e/ou é competente fazer as mencionadas avaliações periódicas e independentes?

É que o facto de serem independentes significa que terá de ser um operador externo à entidade obrigada, pelo que esta, parece-nos, terá que contratar um prestador de serviços de forma a assegurar a elaboração das avaliações previstas, o que implica custos adicionais.

Quem é que suportará tais custos? As empresas abrangidas pela disposição em análise?

Neste sentido, a CIP chama a atenção para a necessidade de se assegurar que não serão impostos, através de tais medidas, custos excessivos e desproporcionais às empresas, mormente às micro, pequenas e médias empresas.

Acresce que a norma ora em análise refere, ainda, que as avaliações devem ser *“efetuadas com uma periodicidade adequada ao risco associado a cada uma das áreas de negócio da entidade obrigada”* (sublinhado nosso).

Como é que será definida a adequação da periodicidade das avaliações em questão? E por quem?

Tal previsão pode, no entender da CIP, acarretar um *quantum* de incerteza que não é desejável para as entidades obrigadas.

- **Artigo 5º do PR (Identificação e diligência)**

n.º 7

A disposição em referência prevê que a remessa estipulada no n.º 6 do mesmo artigo, a saber, a remessa dos modelos 1 e respetivos documentos complementares à ASAE, tem carácter trimestral.

Relativamente a esta obrigação de remessa trimestral, questiona-se: com que base se definiu a periodicidade trimestral deste envio?

Na perspetiva da CIP, tal obrigatoriedade com carácter trimestral poderá gerar burocracia desnecessária para as entidades obrigadas.

E, mais uma vez em relação às micro, pequenas e médias empresas, essa carga burocrática afigura-se desproporcional à atividade e dimensão da estrutura em causa.

- **Artigo 6º do PR (Identificação de beneficiários efetivos)**

n.º 1

O n.º 1 do artigo 6º estabelece que, quando o cliente for *“uma pessoa coletiva, um centro de interesses coletivos sem personalidade jurídica ou uma pessoa singular que se suspeite que possa não estar a atuar por conta própria”*, as entidades obrigadas *“obtêm um conhecimento satisfatório sobre os beneficiários efetivos”* (sublinhado nosso).

O que se quer dizer com “conhecimento satisfatório”?

Novamente se incorre em conceitos indeterminados que em nada contribuem para a necessária segurança e certeza jurídicas e, conseqüentemente, para a correta implementação do futuro Regulamento.

Além disso, importa ter em atenção que nem todas as entidades obrigadas têm condições e meios que lhes permitam reunir informação sobre os beneficiários efetivos que seja suficiente para cumprir com o disposto no presente projeto de norma.

- **Artigo 10º do PR (Dever de formação)**

n.º 1

De acordo com o n.º 1 do artigo 10º, *“As entidades obrigadas asseguram que são ministradas às pessoas referidas no número três ações específicas e anuais de formação adequadas ao seu setor de atividade”* (sublinhado nosso).

Primeiro, a disposição transcrita faz alusão a *“pessoas referidas no número”* sem especificar o número para o qual visa remeter, o que se julga tratar de mero lapso.

Segundo, estipula-se, na norma ora em análise, que as entidades obrigadas têm de assegurar *“três ações específicas e anuais de formação”* aos seus colaboradores.

Novamente, questiona-se: quem é que irá suportar os custos das formações?

Ficarão tais custos totalmente a cargo das empresas visadas?

Quem define o conteúdo e duração das ações de formação?

A CIP considera que impor, a todas as empresas abrangidas pelo PR, a obrigação de assegurar três ações de formação por ano será prejudicial e gravoso para muitas dessas entidades.

De facto, no que respeita às micro, pequenas e médias empresas, tais custos poderão revelar-se excessivos e desproporcionais, pelo que importa acautelar, pelo menos, a situação destas empresas.

- **Artigo 14º do PR (Entrada em vigor)**

Determina o artigo 14º do PR que o Regulamento entra em vigor no 1.º dia útil do mês seguinte ao da sua publicação.

Na perspetiva da CIP, tendo em conta as obrigações que resultam do Regulamento para as empresas, o período de *“vacatio legis”* aí previsto é muito reduzido, pelo que deve ser alargado para, pelo menos, 60 dias após a sua publicação.

16.04.2018

- PARECER-

Assunto: Regulamentação da Lei nº 83/2017 – branqueamento de capitais

O artigo 94º/1 da lei nº 83/2017, de 18/08, confere às autoridades sectoriais (nomeadamente a ASAE) poderes para elaborar, aprovar ou fazer aprovar regulamentos destinados a assegurar o cumprimento das obrigações desta lei com a extensão adequada.

A ASAE apresenta (no DR, 2ª série, de 15/03/2018) um projecto de Regulamento (doravante pR) agora em consulta pública.

O pR (art. 2º/2) institui um **especial dever de cuidado** de cumprimento das obrigações previstas no Regulamento que vincula os comerciantes de vários sectores: comerciantes de antiguidades e de arte, de ouro e metais preciosos, de aeronaves e barcos e... de automóveis. Considera-se, não só totalmente inadequado submeter a um especial dever de vigilância e cumprimento da lei de branqueamento os comerciantes de um bem (o automóvel) detido pela maioria dos cidadãos portugueses (trata-se, hoje em dia, de um bem comum que, exceptuando os modelos topo de gama, está ao alcance do orçamento da maior parte das pessoas. Não se justifica qualquer especial dever de cuidados dos comerciantes de automóveis, que justifique sobrecarregar as suas empresas com mais uma obrigação), como se considera que o número 2 do artigo 2º vai mais longe que a Lei nº 83/2017.

O pR (art. 10º) institui também um **dever de formação** que obriga à realização de **acções específicas e anuais de formação** a determinadas pessoas.

Entre os visados, encontram-se (art. 10º/3) os trabalhadores cujas funções envolvam atendimento ao público e comerciais (vendedores), bem como os respectivos dirigentes.

Considerando que, entre as **entidades obrigadas** à realização destas acções, estão (todos) “os comerciantes que transacionem bens ou prestem serviços cujo pagamento seja feito em numerário” (art. 2º/1-f) do pR e art. 4º/1-l) da Lei 84/2017), sustenta-se ser



incomportável que **todos** os trabalhadores destes comerciantes — e não apenas, por exemplo, um responsável ou quem exerce funções relativas a recebimentos - fiquem sujeitos a esta obrigação específica de formação. É claramente exagerado, desproporcionado e de utilidade muito duvidosa, representando um avultadíssimo encargo adicional para aqueles empresários comerciantes.

ASM

12-04-2018