



Exma. Sra.

**Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa**

Comissão de Orçamento, Finanças e
Modernização Administrativa

Assembleia da República

1249-068 Lisboa

V/Ref.:

Data:

N/Ref.:

Data:

39/2017

2017/06/30

ASSUNTO: Proposta de Lei n.º 71/XIII que aprova o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo

Excelência,

Junto se remete em anexo o parecer relativamente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente,

(Arménio Maximino)

BENEFICIÁRIO EFETIVO E REGISTOS POR DEPÓSITO

Apresentou o Governo a Proposta de Lei n.º 71/XIII com a finalidade de tornar efetiva a transposição para a ordem jurídica interna portuguesa do disposto nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva (EU) n.º 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015, doravante referida como Diretiva.

As referidas disposições que nos dispensamos de transcrever na íntegra são redigidas de modo a que se compatibilizem com os diferentes sistemas de publicidade nesta matéria adotados nos Estados Membros ou seja, respeitam as opções por registos públicos ou privados, levados a cabo por entidades integradas ou não na administração pública do Estado. Só como exemplo cita-se o n.º 3 do artigo 30.º da Diretiva em causa.

E faz-se cautelarmente esta observação para que na apreciação destas notas não se venha a obtemperar como imposições comunitárias, aquilo que cabe na autonomia dos Estados Membros.

Sem prejuízo da abordagem de alguns artigos propostos no corpo do diploma, passa-se diretamente à análise do Anexo a que se faz referência no artigo 2.º da Proposta.

O que ressalta de uma leitura geral é que a base de dados é alimentada por informação “depositada” pelas entidades sujeitas a prestá-la (art.º 3.º n.ºs 1 e 2).

Consequentemente não é um sistema “qualificador” da informação na sua conformidade com a verdade factual.

O que poderá acontecer posteriormente é que, verificada por demonstração posterior a desconformidade, será desencadeado um sistema sancionatório da falsidade da informação depositada.

Nada a opor no que respeita à conformidade das disposições em análise com os artigos 30.º e 31.º da Diretiva, basta ler o n.º 1 do respetivo art.º 30.º.

Importa desde já determo-nos com o necessário detalhe o n.º 8 deste mesmo artigo: *“Os Estados-Membros exigem que as entidades obrigadas não se baseiem exclusivamente no registo central a que se refere o n.º 3 para o cumprimento dos requisitos que lhes incumbem em matéria de diligência quanto à clientela nos termos do Capítulo II. Esses requisitos são cumpridos utilizando uma abordagem baseada no risco”*.

Ora bem:

- a) *Entidades obrigadas* – “são as entidades societárias e outras pessoas coletivas” em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 30 da Diretiva e especificadas no art.º 3.º do Anexo da Proposta, com a delimitação do subsequente art.º 4.º.
- b) *Diligência* – As medidas previstas nos artigos 10.º e sgts da Diretiva e transpostas pelos artigos 3.º e sgts da proposta.
- c) *Clientela* – Os agentes ou sujeitos dos atos jurídicos sujeitos à informação.
- d) *Registo Central* – Base de dados central, gerida por determinada entidade.
- e) *Abordagem baseada no risco* – Análise das contramedidas a introduzir avaliando o risco dos atos em termos de prevenir o branqueamento de capitais.

Supondo como minimamente exatas estas definições, passemos à consideração da mensagem deste n.º 8: o Estado-Membro deverá legislar no sentido que as entidades obrigadas **não se limitem às informações depositadas no registo central**, mas ponderem quais os riscos de branqueamento nos vários atos em questão.

Concluimos pois que as autoridades da UE têm consciência real que esta medida – a da criação de um registo central com estas características – não elimina o risco de branqueamento de capitais.

Assim sendo faz todo o sentido que este registo central seja gerido pelo IRN, IP entidade detentora dos registos públicos de imóveis, de bens móveis, comercial e do estado civil.

E faz todo o sentido, não só pela questão da operacionalidade e economia de meios, como também pelas competências técnicas adquiridas em matéria registal pelos Conservadores e Oficiais dos Registos.

Há ainda um outro aspeto a considerar e que consideramos de grande relevância. Retomando as considerações supra produzidas, é de toda a conveniência que este Registo Central do Beneficiários Efetivo (RCBE) possa ser cotejado, na medida do possível, com os registos das bases de dados existentes, não só para detetar *prima facie* qualquer inexatidão ou desconformidade - tanto mais que as medidas de diligência quanto à clientela, são levadas a registo conforme as alterações previstas no corpo da proposta, desde logo assinaladas no n.º 2 do seu Artigo 1.º - mas também, porque estes registos já praticados e sob tutela do IRN IP são registos de direitos, objeto de qualificação registal em cumprimento do Princípio da Legalidade.

Dir-se-á que não estamos a ser inteiramente rigorosos e na verdade assim é, mas fizemo-lo intencionalmente para dar relevo a uma matéria que consideramos pertinente tratar em consonância com esta proposta.

Referimo-nos aos Registos por Depósito, em sede de Registo Comercial, introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 8/2007, de 17/01, 247-B/2008, de 30/12, 122/2009, de 21/05 e 185/2009, de 12/08, com especial incidência na introdução do artigo 53.º-A do Código do Registo Comercial (CRC).

Neste artigo, no seu n.º 1, consagra-se a distinção entre “*registos por transcrição*” e “*registos por depósito*”, sendo dada a respetiva definição legal nos números 2 e 3 do mesmo artigo.

Assinale-se de passagem que a expressão utilizada de *registo por transcrição*, desconsidera por falta de precisão técnica, a amplitude do conceito, uma vez que *transcrição* sugere uma cópia, uma transposição linear de um suporte para outro (da mesma ou diferente natureza), quando desde logo o artigo 47.º do CRC – que consagra o PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - ainda que insistido no vocábulo *transcrição* “desmente” esta aparente linearidade da função registal quando incumbe o registador de apreciar a viabilidade do pedido “...em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores” cometendo-lhe especialmente a verificação da “**legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos atos neles contidos**”.

É a esta complexa atividade de “aferição” que se chama QUALIFICAÇÃO.

Ao registador são-lhe dados três parâmetros: as disposições legais(i), os documentos apresentados (ii) e os registos anteriores (iii) e é-lhe pedido que se pronuncie em face desses parâmetros se as partes intervenientes no ato são legítimas, se os títulos são formalmente adequados e se os atos neles plasmados são VÁLIDOS.

E qual a razão de tais exigências?

É que o nosso sistema registal é UM SISTEMA DE REGISTO DE DIREITOS e não (até ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006) UM SISTEMA DE REGISTO DE DOCUMENTOS!

Como tal, o Estado garante aos destinatários da PUBLICIDADE REGISTAL não uma simples publicidade notícia, mas uma PUBLICIDADE GARANTIA, que até à publicação deste citado diploma estava plenamente consagrada no artigo 11.º do CRC

com a antiga redação: “O registo definitivo constitui presunção de que existe a situação jurídica nos precisos termos em que é definida”.

Esta disposição titulada *PRESUNÇÕES DERIVADAS DO REGISTO*, é a pedra de toque do sistema registal português, em que o Estado garante através de um sistema de registo público e levado a cabo por uma entidade pública a VERDADE EXPRESSA NO REGISTO, como meio de atribuir SEGURANÇA ao comércio jurídico no cumprimento do princípio programático proclamado no artigo 1.º do Código do Registo Comercial.

Países há em que inexistem estas seguranças proporcionadas pelo nosso sistema registal, socorrendo-se em alternativa de um seguro de negócio, o que resulta no agravamento dos custos para os cidadãos.

Brevitatis causa não nos vão embrenhar na crítica direta desses sistemas, preferindo consumir algumas linhas apreciando as consequências da atividade legislativa.

Salvo o devido respeito, o legislador mostrou-se neste contexto histórico confuso e precipitado.

Desde logo, porque no já citado n.º 2 do artigo 53-A vem definir registo por transcrição dizendo que consiste **“na extratação dos elementos que definem a situação jurídica das entidades sujeitas a registo”**.

Ora, qualquer dicionário nos ensina que a extratação é uma extração de um produto elaborado a partir de uma base (neste caso o documento). Assim sendo em que ficamos? É uma transcrição ou uma extratação?

Por outro lado é evidente que transpondo para o campo jurídico uma imagem emprestada da química, sempre se corre o risco de o paralelismo não ser evidente, porque desentranhado do seu meio natural.

Impunha-se desde logo um artigo independente que clarificasse a técnica de extratação, mas essa insuficiência já vem de longe e as reformas deste século nada fizeram para a melhorar.

Mesmo assim e tendo presente o já mencionado artigo 11.º CRC, logo se alcança que não é possível extratar sem a precedência duma atividade que analise e defina como e o que se deve extratar (condensando, elaborando, selecionando, etc), não só pelas razões apontadas de SEGURANÇA JURÍDICA, mas também para viabilizar tecnicamente a atividade extrativa.

Ao registo por extrato contrapõe o legislador o REGISTO POR DEPÓSITO que conforme esclarece no n.º 3 do artigo 53-A, consiste “**no mero arquivamento dos documentos que titulam factos sujeitos a registo**”.

Não sendo nosso timbre entrar em “guerra de fundamentalismos” logo diremos que uma análise ainda que perfunctória dos documentos, será exigível pela expressão “documentos que titulam factos sujeitos a registo”. No mínimo tem que se verificar se o conteúdo refere um fato sujeito a registo, mas ficará vedada a verificação da regularidade formal do título? A partir daqui começam as dúvidas e por isso falámos de confusão e precipitação.

Vejam: no mesmo Decreto-Lei 76-A/2006 alterou-se o **Código das Sociedades** e dessas alterações vamos destacar a introdução dos artigos 242-A a 242-F que passaram a integrar a SECCÃO VII do CAPÍTULO III, com o título REGISTO DAS QUOTAS.

De uma penada o legislador introduziu neste Código, toda uma mão cheia de disposições de carácter registal.

Com que fim? Que nos seja perdoada a franqueza, mas faltando-lhe a mão para, dum estocada, revolucionar o Registo Comercial (e seria uma revolução ou uma involução?), não introduziu em Portugal um verdadeiro registo por depósito, uma vez que transpõe para as Empresas a qualificação e cumprimento do princípio da legalidade. Assim, aparentemente os noventa e tal por cento do universo das sociedades por quotas, com a sua enorme mancha de micro empresas, recebem dos transmitentes e dos transmissários o pedido, apreciam-no e depois PARTICIPAM o fato ao Registo Comercial; mas há mais, são elas, as sociedades, que nos termos do n.º 3 do art.º 242-E arquivam os documentos e são elas que em obediência ao n.º 4 do mesmo artigo facultam aos interessados o acesso aos documentos e emitem cópia dos mesmos, mediante o pagamento de uma quantia que não se sabe bem qual é mas que de acordo com a lei “**não pode ser desproporcionada**”.

Por fim, são também as sociedades (entidades privadas com fins lucrativos e evidente interesse no negócio) que ficam responsáveis pela cobrança de eventuais encargos de natureza fiscal devidos pela transmissão e sua entrega ao fisco, conforme dispões o n.º 2 do já referido art.º 242-E.

Voltando ao nosso tecido empresarial, à sua fragilidade, à sua dispersão, em tantos casos ao empirismo do seu funcionamento, perguntamos se não é normal que nos assalte um certo sentimento de ridículo quando equacionamos um Registo Central de Beneficiário Efetivo, que convive com esta realidade que estamos a descrever.

6/11
g

Qual a finalidade do legislador de 2006, com esta alteração? Atendendo ao preâmbulo do diploma, foi a simplificação e as inúmeras vantagens para os cidadãos e as empresas; para nós que vivemos a realidade diária nos balcões de todo o País (por enquanto, até que um legislador iluminado não isole ainda mais os micro universos do interior centralizando tudo numa base de dados central alimentada por pedidos *on line*), PARA NÓS, repetimos, já estamos habituados ao tom laudatório e de auto elogio dos preâmbulos legislativos dos sucessivos governos, que os não dispensam já desde o defunto Estado Novo e antes pelo contrário, cada vez mais os refinam.

Reparemos agora num outro aspeto.

Referiu-se acima que o nosso sistema registal comete ao Estado a garantia e a segurança jurídica do Registo.

Com esta modificação legislativa, mas sempre preocupada pela sua coerência, o legislador sentiu, embora tardiamente, que os cidadãos nestes presuntivos registos por depósito ficavam desprotegidos desta segurança e é tocante a candura com que se introduz o artigo 242-F transferindo para as sociedades a responsabilidade pelos “danos causados aos titulares de direitos sobre as quotas ou a terceiros, em consequência de omissão, irregularidade, erro, insuficiência ou demora na promoção dos registos”.

Conhecendo o entupimento dos nossos tribunais, a falta de estruturas especializadas das nossas empresas, a reduzida solvabilidade de tantas, somos levados às lágrimas perante este inferno de boas intenções.

Mas nem tudo é candura: em 17 de Janeiro de 2008 o Governo descobre, que pela redação do artigo 11.º acima examinado, era responsável pela garantia de um registo “depositado” que não tinha sido objeto de qualificação pelo IRN,I.P. pelo que promoveu nessa data através do Decreto-Lei n.º 8/2007 nova redação para aquela disposição legal, que passou a ser a seguinte: ***“Artigo 11.º - O registo por transcrição definitivo constitui presunção de que existe a situação jurídica, nos precisos termos em que é definida.”***

Ora cá está: “por transcrição”. E assim dum penada na prática, privou os cidadãos e as empresas, da garantia indemnizatória em caso de erro atribuível aos serviços, que simpaticamente como vimos transferiu para as Empresas *agora arvoradas em registadoras*.

Mas não os privou só disso. Amputou esses atos de uma qualificação efetuada por Serviços habilitados para tal, diminuindo-lhes a expectativa de segurança na realização dos seus negócios, por ter descurado a elevada preparação técnica e os inúmeros anos de

experiência necessários para obtenção de um criterioso e bom juízo de qualificação. Como se a verificação do princípio da legalidade fosse um exercício simples e leviano que qualquer cidadão sem a mínima habilitação e preparação pudesse facilmente praticar.

Mais cerceou relativamente a esses atos a possibilidade de impugnação das decisões de não registar ou de não registar do modo requerido, estreitando uma garantia constitucional (art.ºs 101.º e sgts do CRC).

Com efeito bem pouco se pode impugnar num registo por depósito.

Não se esqueceu porém, de continuar a cobrar o emolumento devido ao nível de um ato qualificado: 100 euros apenas pela notícia da transmissão da participação social!

Talvez não lhe possamos chamar crime de especulação uma vez que percorrendo o enovelado das leis sempre se poderá dizer que está definido o que cada espécie de registo (transcrição e depósito) garante, mas que há uma desadequação entre o preço e o produto, disso não temos dúvidas e se essa desconformidade é enquadrável no Código Penal, não estamos certos, mas nem só as leis penais são a medida da censural!

Esta reflexão leva-nos a uma outra bem mais dramática: quando pensamos que este regime dura há mais de dez anos sem protestos de monta por parte da sociedade civil; quando constatamos que na época foi constituída uma chamada Comissão de Desformalização com representantes das Empresas, das Profissões Jurídicas e de toda a gente, com exceção dos Registos (ninguém é bom juiz em causa própria, diziam), e essa comissão concordou com todas estas medidas, **uma conclusão é no mínimo pertinente e ela é que a segurança jurídica não teve o reconhecimento, pelo menos, da maioria dos elementos daquela Comissão, em especial dos representantes dos empresários.**

Para alguns aliás, SEGURANÇA é coisa que pouco vale.

Que aborrecimento usar o capacete na obra; só uso porque dá multa.

Que despesa o seguro do carro; só tenho porque senão não circulo.

Que dispensável seria a vacina.

Para quê saber se o edifício resiste ao sismo?

A natureza é tão bonita com a minha casinha aqui no meio da floresta e os ramos das árvores a entrar pela janela do quarto!

Que aborrecimento não me deixarem construir na linha de água...

Que estopada ter de promover o registo!

Na verdade estamos em crer que grande parte dos nossos cidadãos e empresas não estão consciencializados do valor, garantia e mais-valia que é ter um Registo Público de bens e pessoas. Para piorar há quem tente passar a ideia do que o REGISTO é um ENCARGO EM TEMPO E DINHEIRO. Por outro lado, o egoísmo individualista de uns quantos, ainda que reconheçam as vantagens do REGISTO, não lhes importava que acabasse, pois as posições de poder estratégico que ocupam, sempre os defendem e melhor estariam se o comum dos cidadãos ficasse mais desprotegido.

Haja em vista o que se passa no Brasil, onde o controlo das garantias hipotecárias está nas mãos do sistema bancário.

Se assim for acharíamos avisado que se acabasse com esta encenação e se enveredasse resolutamente por outro caminho, libertando os utentes dos seus custos e deixando-os escolher – se tal achassem necessário – outros modos de prevenção e segurança.

Enquanto tal não acontece só nos resta continuar na nossa senda e encerrariamos este capítulo recordando que o referido Decreto-Lei n.º 76-A, integrou no regime de registo por depósito muitos outros atos, referidos na sua esmagadora maioria no n.º 5 do citado artigo 53.º-A do CRC, os quais deveriam ser criteriosamente revisitados para definir quantos não deveriam voltar a ser considerados registos por transcrição, pese embora a reserva que a expressão nos merece.

Isto sem prejuízo de uma meditação sobre os livros de atas sendo estas os documentos que titulam muitos destes atos após a desformalização levada a efeito na primeira década deste século.

As razões parecem-nos evidentes: desaparecendo o controlo prévio na formalização destes atos é de toda a conveniência levar o mais longe possível a garantia de autenticidade do seu suporte e submeter a um controle final que na circunstância é o registo, a legalidade intrínseca dos mesmos.

Julgamos pois que este caminho seria uma saudável complementaridade para o cumprimento das grandes linhas preconizadas pela DIRETIVA que ora se transpõe, nomeadamente quando refere a “diligência quanto à clientela” e reconhece a abordagem do risco como uma realidade com a qual temos de conviver.

Poderia contrapor-se, que nem nesta Diretiva nem nas outras, a União Europeia, manifesta preferência por um sistema de registo qualificador dos direitos e o próprio Registo Central não terá na formulação da UE tais características.

Já abordámos no início ao de leve esta questão. A UE nesta como noutras questões, procura uma abordagem de consenso mínimo, remetendo os aspetos complementares para o tão celebrado Princípio da Subsidiariedade.

Não faria sentido porém, que tendo nós um sistema registal montado com estas características, tal como a Espanha, a Alemanha, a Áustria (e mesmo a Suíça que embora não pertença à UE, neste contexto não poderá ficar de fora, por via de um acordo), não o utilizássemos, remetendo-nos à plataforma mínima.

O corpo da proposta de lei propriamente dito, apenas nos merece comentários aos artigos a seguir referidos:

Artigo 4.º

Registo de beneficiário Efetivo

Considerando o que acima se escreveu, parece-nos que o legislador continua a apostar na fiabilidade das empresas como detentoras do registo das participações sociais.

Quanto às sociedades anónimas, consideramos que estas têm estrutura suficiente para tratamento dos dados referentes à detenção do capital; no que diz respeito às sociedades por quotas (à sua grande maioria) não vemos razão para modificar o que defendemos na parte anterior desta exposição.

Artigo 8.º

Alteração ao Código do Registo Predial

Artigo 44.º

N.º 1 al g) – Concorda-se.

N.º 5 – Concorda-se na totalidade.

Artigo 9.º

Alteração ao Código do Registo Comercial

Artigo 10.º

f) – Concorda-se embora se reconheça que há questões a regulamentar:

10/11
e

- i) O registo é oficioso e participado por quem?
- ii) O registo não é oficioso e requerido por quem?
- iii) O registo é automático, por protocolo entre as bases de dados?

Artigo 59.º

2 – Concorda-se até porque se trata de um mero aperfeiçoamento do texto.

Artigo 10.º

Alteração ao Decreto- Lei n.º 352-A/88, de 3 de outubro

Artigo 9.º

n.ºs 1 e 2 - Concorda-se na totalidade.

Artigo 11.º

Alteração ao Decreto- Lei n.º 149/94, de 25 de maio

Artigo 2.º

1 – Estão sujeitos a registo obrigatório os seguintes factos relativos ao *trust*.

2 - Concorda-se na totalidade.

Artigo 4.º

n.ºs 1 e 2 – Concorda-se na totalidade.

Artigo 12.º

Alteração ao Código do Notariado

Artigo 47.º

n.ºs 5 e 6 – Concorda-se na totalidade.

Artigo 173.º

n.º 1 e) – Concorda-se.

Artigo 13.º

Alteração ao Decreto-Lei 129/98, de 13 d maio

11/11
E

Artigo 4.º

2 – a) e b) – Concorda-se

Artigo 14.º

Aditamento ao Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado

Artigo 27.º-B

Não nos vamos distrair discutindo os números e os valores.

O que nos preocupa quando é atribuída ao IRN, I.P. a gestão do RCBE, é não existir informação sobre o financiamento para a manutenção das bases de dados.

Não será certamente a receita arrecadada pelo artigo 27.º-B que a vai sustentar.

Era portanto esta reflexão de cunho geral e abrangente que queríamos deixar, quando o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. é chamado a mais esta tarefa.

A Missão agrada-nos. Sobre os reflexos financeiros... temos dúvidas.