

## PARECER N.º 23/2018

### 1. Pedido

O Governo, através da Secretária de Estado da Justiça, enviou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), com o pedido de emissão de parecer, o Projeto de Portaria (doravante, Projeto) que regulamenta o regime jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), aprovado pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP), e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

### 2. Apreciação

A Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, transpõe para o ordenamento jurídico português a Diretiva (UE) n.º 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, e aprovou o Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE) previsto no artigo 34º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto.

O RCBE é constituído por uma base de dados com informações “*suficientes, exatas e atuais*” sobre a pessoa ou pessoas singulares que, ainda que de forma indireta ou através de terceiro, detêm a propriedade ou o controlo efetivo das pessoas coletivas e dos fundos fiduciários, bem como dos centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica com uma estrutura e funções similares.

O RCBE tem, assim, como propósito identificar todas as pessoas singulares que detenham a propriedade ou o controlo de uma pessoa coletiva uma vez que o conhecimento de uma percentagem de ações ou de participações no capital social podem não ser bastantes para permitir determinar o beneficiário efetivo, muito embora esse valor seja um fator indiciário que deve ser tido em conta pelos Estados-Membros da União Europeia.

A regulamentação do Regime Jurídico do RCBE foi remetida para portaria, nos termos dos artigos 22º e 23º da referida Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, cujo projeto constitui o objeto de análise do presente parecer.

As “entidades obrigadas” e as entidades a elas equiparadas, todas sujeitas ao RCBE (cf. artigo 3º do Regime Jurídico do RCBE e artigos 4º e 5º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto) estão sujeitas ao dever de declarar “*informação suficiente, exata e atual sobre os seus beneficiários efetivos, todas as circunstâncias indiciadoras dessa qualidade e a informação sobre o interesse económico nelas detido*” (cf. artigo 5º, n.º 1 da Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto).

De acordo com o artigo 2º do Projeto os modelos de formulário para o cumprimento das obrigações decorrentes do Regime Jurídico do RCBE serão disponibilizados no sítio da Internet do Portal da Justiça (<https://justica.gov.pt/>), após despacho do Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN). De resto, o IRN é a entidade responsável pelo tratamento do RCBE (cf. artigos 2º e 28º, n.º 1 do Regime Jurídico do RCBE).

Ora, o preenchimento e submissão deste formulário eletrónico revestem-se de especial melindre. Com efeito, dúvidas não existem de que estamos aqui perante tratamentos de dados pessoais sensíveis na aceção do n.º 3 do artigo 35º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 7º da LPDP. As condições do tratamento, tanto em sede de qualidade e condições de legitimidade (no sentido dos artigos 5º e 7º da LPDP), como de segurança e confidencialidade (à luz dos artigos 14º e 15º da LPDP) são responsabilidade do IRN, que deve pôr em prática as medidas técnicas e organizativas adequadas à proteção dos dados pessoais tratados. Nessa responsabilidade - que se traduz numa obrigação de resultado - se inserem, pois, os procedimentos de autenticação discriminados no artigo 3º do Projeto.

Não tendo sido sujeitos a apreciação desta Comissão os modelos de formulário a que alude o artigo 4º do Projeto, salienta-se que as “circunstâncias indiciadoras da qualidade de beneficiário efetivo” mencionadas naquele preceito devem ser exclusivamente as constantes dos artigos 30º a 34º da Lei 83/2017, de 18 de agosto, por serem, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, as adequadas, necessárias e suficientes relativamente à finalidade do tratamento [cf. alínea c) do artigo 5º da LPDP].

Quanto à disponibilização pública da informação, efetuada mediante autenticação do interessado nos termos do artigo 7º do Projeto, pese embora a sua limitação aos dados constantes das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 19º do Regime Jurídico do RCBE, mantém plena atualidade as observações e reservas efetuadas no Parecer da CNPD n.º 29/2017<sup>1</sup>, onde se afirmou o seguinte:

*“A opção legislativa (...) de tornar pública, na Internet, a informação relativa aos beneficiários efetivos, ultrapassa em muito o equilíbrio gizado pelo legislador europeu entre o interesse público de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.*

*Efetivamente, não se alcança como pode a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo fundamentar a publicação na Internet do nome, mês e ano de nascimento, nacionalidade, país de residência dos beneficiários efetivos e o interesse económico por eles detido – não se afigurando por isso sequer adequada a sua disponibilização on-line, quando todas as entidades que têm por lei a função de garantir aquelas finalidades já acedem à informação. Mas mesmo que se tivesse esta opção por adequada, numa lógica de permitir um controlo democrático da atividade privada em face de interesses públicos especialmente relevantes, não se alcança onde possa estar a imprescindibilidade da restrição dos direitos fundamentais que a mesma sempre implicará.*

*Repare-se que a disponibilização desta informação em rede aberta e de acesso não restrito implica não apenas a exposição destes dados pessoais para além fronteiras, portanto, para todo o mundo, mas sobretudo para todo o sempre, já que essa disponibilização implica a perpetuação da informação, bem como a sua reprodução e o cruzamento infinitos.*

*(...) Restringe-se, pois, por esta via os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e pela proteção de dados pessoais consagrados no n.º 1 do artigo 26.º e 35.º da CRP e os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Precisamente por isso, o legislador europeu, ponderando devidamente os diferentes direitos e interesses em presença, limitou a disponibilização da informação a terceiros aos casos em que seja invocado e demonstrado um interesse legítimo no acesso – cf. alínea c) do n.º 5 do artigo 30.º da Diretiva que agora se transpõe – impondo a observância das regras aplicáveis em matéria de proteção de dados. E esse interesse tem de ser relativo ao branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, como se indica no considerando (14) da Diretiva.*

*(...) Atento o impacto que a publicação on-line desta informação pode ter na vida das pessoas, a CNPD não pode deixar de considerar que tal solução é desnecessária e excessiva, ultrapassando claramente a medida do necessário em termos de restrição dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e pela proteção de dados pessoais para acautelar as finalidades visadas, estando por isso em clara violação do n.º 2 do artigo 18.º da CRP, bem como do n.º 1 do artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”.*

<sup>1</sup> /n [https://www.cnpd.pt/bin/decisoies/Par/40\\_29\\_2017.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisoies/Par/40_29_2017.pdf)

O n.º 1 do artigo 9º do Projeto prevê que as pesquisas à informação do RCBE sejam efetuadas mediante a indicação do número de identificação fiscal (NIF) da “entidade sujeita”. Porém, a indicação do NIF não tem qualquer suporte legal, nem cumpre os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 5º da LPDP. Na verdade, o que se prevê e exige é a identificação da *pessoa sujeita* pelo que, para o efeito, se justifica a indicação tão-só do *nome* e do *número de documento de identificação civil*. O número de identificação fiscal só é necessário para efeitos de identificação dos cidadãos perante a administração fiscal, sendo essa a função que legalmente lhe é imputada. Não estando aqui em causa uma operação sujeita a tributação, seja sob a forma de imposto seja sob a forma de taxa a pagar pela “entidade sujeita”, não se verifica nem a adequação, nem a necessidade de tal dado pessoal, já que os dados *nome* e *número do documento de identificação civil* são suficientes para o efeito da identificação.

O artigo 21º do Regime Jurídico do RCBE reconhece às autoridades públicas que têm por função prevenir e combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo o acesso aos dados constantes do RCBE. No entanto, este “*acesso pelas autoridades competentes*” não foi regulado no Projeto, sendo certo que o deverá ser em termos de o limitar aos casos em que efetivamente haja um motivo para aceder à informação, no âmbito de uma concreta investigação ou por referência a outro critério delimitador objetivável.

É ainda imprescindível que seja claramente definido no Projeto quem dentro da organização de cada uma das autoridades públicas pode aceder a esta informação, para que sejam adotadas medidas de segurança capazes de garantir o respeito por esses perfis de acesso, como impõe o n.º 3 do artigo 29º do RCBE.

### 3. Conclusão

- a. Não tendo sido sujeitos a apreciação desta Comissão os modelos de formulário a que alude o artigo 4º do Projeto, as “circunstâncias indiciadoras da qualidade de beneficiário efetivo” devem ser exclusivamente as constantes dos artigos 30º a 34º da Lei 83/2017, de 18 de agosto;
- b. O n.º 1 do artigo 9º do Projeto deve ser alterado de modo a que as pesquisas à informação do RCBE sejam efetuadas mediante a indicação do *nome* e *número de*



*identificação civil*, eliminando-se o preenchimento do dado *número de identificação fiscal* de modo a garantir o cumprimento dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais;

- c. O Projeto deverá regular o “*acesso pelas autoridades competentes*” de modo a limitá-lo aos casos em que efetivamente haja um motivo para aceder à informação;
- d. Finalmente, o Projeto deve também definir quem dentro da organização de cada uma das autoridades públicas pode aceder ao RCBE, para que sejam adotadas as necessárias medidas especiais de segurança previstas nos artigos 14º e 15º da LPDP e no n.º 3 do artigo 29º do Regime Jurídico do RCBE.

Lisboa, 14 de maio de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa Calvão', is written over a horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)