COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.3.2022
COM(2022) 87 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

que avalia a necessidade e proporcionalidade da harmonização das informações contidas nos registos imobiliários, bem como a necessidade da interconexão desses registos

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

que avalia a necessidade e proporcionalidade da harmonização das informações contidas nos registos imobiliários, bem como a necessidade da interconexão desses registos

1. INTRODUÇÃO

O artigo 32.º-B, n.º 2, da Diretiva (UE) 2015/849[1] («Diretiva Branqueamento de Capitais» ou «AMLD»), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/843[2] («AMLD5»), exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório que avalie a necessidade e proporcionalidade da harmonização das informações contidas nos registos imobiliários nacionais dos Estados-Membros, bem como a necessidade da interconexão desses registos. Apesar de o prazo para a apresentação do presente relatório ter sido fixado em 31 de dezembro de 2020, a Comissão optou por suspender a sua adoção para que a avaliação pudesse ser tida em conta na elaboração do pacote de propostas legislativas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (CBC/FT) que adotou em 20 de julho de 2021[3].

A AMLD inclui uma série de medidas para combater e atenuar os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo no setor imobiliário. Entre estas medidas incluem-se a inclusão dos notários e outros profissionais jurídicos que participam em transações imobiliárias, bem como dos agentes imobiliários, no âmbito das entidades sujeitas às obrigações em matéria de CBC/FT e, na sequência das alterações introduzidas pela AMLD5, a disponibilização de informações sobre a propriedade imobiliária às autoridades nacionais responsáveis pelo CBC/FT. Nos termos do artigo 32.º-B, n.º 1, da AMLD, os Estados-Membros devem proporcionar às Unidades de Informação Financeira (UIF) e às autoridades competentes o acesso a informações que permitam identificar, em tempo útil, todas as pessoas singulares ou coletivas proprietárias de imóveis, incluindo através de registos ou sistemas eletrónicos de extração de dados, se tais registos ou sistemas estiverem disponíveis.

A fim de responder às exigências do artigo 32.º-B, n.º 2, o presente relatório inclui i) uma análise da situação atual dos registos prediais, ii) uma descrição da forma como o acesso aos registos imobiliários pode ajudar as UIF e as autoridades competentes, bem como iii) a avaliação dos benefícios, das insuficiências e dos requisitos para a harmonização das informações contidas nos registos e a interconexão desses registos. Com base nestes

[1] Diretiva (UE) 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, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018.

[2] Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE (JO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

[3] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

elementos, é efetuada uma avaliação inicial da proporcionalidade e da necessidade de harmonização e interconexão.

A elaboração do presente relatório contou com o apoio de um estudo independente realizado por um contratante externo e encomendado em 2020[4]. O estudo mapeou as informações sobre os registos imobiliários dos Estados-Membros, analisou as iniciativas passadas e atuais com vista a interconectar os registos e harmonizar as informações neles contidas. O presente relatório baseia-se também nas informações recolhidas por um estudo encomendado pela Comissão em 2014[5], que apresentava os resultados de um estudo comercial e técnico que constitui o trabalho preliminar para a criação de uma interconexão dos registos prediais no Portal Europeu da Justiça.

O presente relatório utiliza o termo «registo imobiliário» para designar tanto os registos prediais[6] como os registos cadastrais[7], que podem conter informações que permitam a identificação de uma pessoa singular ou coletiva proprietária de bens imóveis. De um modo geral, estes registos funcionam de forma complementar, sendo que os registos prediais constituem um registo oficial dos direitos através de atos notariais ou títulos e os cadastros fornecem um inventário público dos bens imóveis. Na prática, em qualquer projeto potencial de harmonização e/ou interconexão, os Estados-Membros devem identificar os registos nacionais pertinentes em cada caso e incluir tanto os registos prediais como os cadastrais, se estes forem distintos nos termos do seu direito nacional.

2. PONTO DA SITUAÇÃO

2.1. Registos que contêm informações sobre os proprietários de imóveis nos Estados-Membros

Os registos imobiliários dos Estados-Membros variam consideravelmente em termos de organização, centralização, nível de digitalização e respetivo conteúdo.

A maioria dos Estados-Membros organizou os dados relativos aos imóveis em dois registos: um registo predial e um registo cadastral. Oito Estados-Membros gerem os seus registos prediais juntamente com o cadastro[8]. Alguns Estados-Membros optaram também por criar bases de dados separadas para fins especiais, por exemplo, para a identificação fiscal do imóvel[9] ou para os dados relativos ao preço de compra e/ou à transação[10].

[4] Comissão Europeia, Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais, *Study on the harmonisation and interconnection of real estate registers: final report* [Estudo sobre a harmonização e interconexão dos registos imobiliários: relatório final], Serviço das Publicações, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2874/068191; a seguir designada por «Comissão Europeia (2021)».
[5] Comissão Europeia, Direção-Geral da Justiça, Schmitz, P., Athanasiou, P., Torrinha, P., *et al.*, *Land Registers Interconnection feasibility and implementation analysis*, Serviço das Publicações, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2838; a seguir designada por «Comissão Europeia (2015)».
[6] O registo predial é entendido como um registo público de atos ou direitos relativos a bens imóveis.
[7] O cadastro é uma descrição sistemática das unidades territoriais numa área. A descrição é feita por mapas que identificam a localização e os limites de cada unidade, bem como por registos. Nos registos, as informações mais importantes são o número de identificação e a superfície da unidade, normalmente diferenciados por classe de uso do solo.
[8] Chipre, Dinamarca, Hungria, Lituânia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Estónia.
[9] Portugal e França.
[10] Alemanha e Finlândia.

No decurso da longa história do registo de informações sobre imóveis, que remonta ao século XIX, surgiram dois sistemas de registo predominantes: um sistema de registo de atos notariais e um sistema de registo de títulos. Um ato notarial é um registo de uma determinada transação. Serve de prova de um acordo específico (como a venda de um bem imóvel), mas não constitui, em si mesmo, uma prova do direito legal das partes envolvidas na transação de celebrar e consumar o acordo[11]. No sistema alternativo, em que os títulos são registados, o registo do título constitui uma prova de propriedade. Atualmente, 23 Estados-Membros dispõem de um sistema de títulos ou de ambos os sistemas, enquanto quatro têm apenas um sistema de atos notariais[12]. Em alguns Estados-Membros, houve uma transição gradual do sistema de atos notariais para o sistema de títulos, mas não se registaram alterações no sentido inverso[13].

Em muitos Estados-Membros, os diferentes tipos de registos acima descritos estão centralizados a nível nacional, ou seja, abrangem todo o território de um país. No entanto, tal não é o caso da França[14]. Alemanha e Itália[15]. A Espanha tem um sistema misto: embora possua mais de 1 000 registos prediais com competências exclusivas e bases de dados, também proporciona uma plataforma nacional interconectada[16]. A Grécia tem um sistema semelhante, sendo a base de dados do registo predial gerida centralmente para todo o país por uma empresa e atualizada pelos registos prediais locais com base nas suas transações[17].

A maioria dos Estados-Membros dispõe de registos digitalizados, acessíveis em linha. No entanto, existem exceções. Em França, os dados dos registos locais, embora digitalizados, não estão acessíveis em linha e os resultados das consultas são fornecidos manualmente, de forma assíncrona (com exceção das regiões da Alsácia e Mosela)[18]. O registo do Luxemburgo também está não conectado[19].

2.2. O papel e a finalidade dos registos imobiliários no mercado único

A principal finalidade dos dados constantes dos registos imobiliários é a segurança jurídica quanto aos direitos de propriedade e aos direitos de terceiros em relação a uma determinada unidade imobiliária. Para além das autoridades públicas, os cidadãos e os profissionais utilizam os dados armazenados nos registos imobiliários, na maioria dos casos com base num

[11] Comissão Europeia (2015), p. 273.
[12] *Ibid*, pp. 145-146, não incluindo o Reino Unido. Os Estados-Membros que dispõem de um sistema de títulos ou de ambos os sistemas são a Áustria, Bulgária, Chipre, Chéquia, Alemanha, Dinamarca, Estónia, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Croácia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Portugal, Suécia, Eslovénia e Eslováquia. Os Estados-Membros que têm apenas um sistema de atos notariais são a Bélgica, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Roménia. Em França, as regiões da Alsácia e da Mosela seguem o modelo de registo do título (contrariamente ao resto do país). O mesmo sucede na província autónoma de Trento, em Itália.
[13] Parlamento Europeu – Estudo para a Comissão JURI, *«Cross Border Acquisitions of Residential Property in the EU: Problems Encountered by Citizens»*, 2016, pp. 58-59.
[14] A França tem 120 registos prediais locais, que não estão interconectados.
[15] Em Itália, algumas regiões mantêm registos separados, mas a maior parte do país está coberta por um único registo.
[16] Touriñán T, *The Spanish Land Registration system and the IMOLA project*, em: *IMOLA II Project (The European Land Register Document (ELRD): A common Semantic Model for Land Registers Interconnection)*, pp. 248, 252.
[17] https://e-justice.europa.eu/109/PT/land_registers_in_eu_countries?GREECE&init=true&member=1
[18] Comissão Europeia (2015), pp. 242-243.
[19] *Ibid*, p. 216.

interesse legítimo relacionado com uma potencial troca de propriedade ou um crédito na qualidade de terceiro. Os registos imobiliários também podem ser utilizados a nível nacional em situações transfronteiras, pelo que têm uma dimensão de mercado único. A lista que se segue apresenta uma panorâmica não exaustiva das circunstâncias em que os registos imobiliários podem ser utilizados além-fronteiras:

- Uma utilização típica dos registos imobiliários é feita no contexto da aquisição de bens imóveis noutro Estado-Membro. Os cidadãos e os profissionais podem querer verificar a situação jurídica e os encargos de um bem imóvel situado no estrangeiro ou o registo exato da propriedade[20].
- Os registos imobiliários podem ser consultados no contexto de processos judiciais relacionados com imóveis[21], incluindo a execução de decisões judiciais.
- Os registos imobiliários podem também ser consultados para efeitos de intercâmbio de informações entre as autoridades fiscais. Nos termos da Diretiva 2011/16/UE[22], as informações sobre o rendimento e a propriedade de bens imóveis são objeto de um intercâmbio transfronteiriço automático entre as autoridades fiscais do Estado-Membro em que o bem imóvel está situado e as autoridades fiscais do Estado-Membro em que o proprietário do imóvel é residente.
- Os registos imobiliários podem ser utilizados para obter informações sobre os encargos. Pode ser o caso, por exemplo, das consultas realizadas por instituições financeiras no contexto da concessão de empréstimos e empréstimos hipotecários.
- As autoridades podem consultar os registos imobiliários no contexto de processos relativos a dívidas fiscais, incluindo a cobrança de impostos, direitos e outras medidas reguladas pela Diretiva 2010/24/UE[23].
- A consulta dos registos imobiliários também pode ter lugar no contexto de processos sucessórios. Em especial, o Regulamento (UE) n.º 650/2012[24] exige que a autoridade que emite um certificado sucessório europeu verifique as informações relativas aos bens que são propriedade do falecido.
- No contexto dos processos de falência, a consulta dos registos imobiliários pode ser efetuada por uma autoridade, mas também pelos credores.

[20] Moerkerke J., *IMOLA II, the ELRA's commitment with European citizens: opening a collaboration framework with EU authorities*, em: *IMOLA II Project (…)* , p. 29.

[21] M. Cuccaro, *The ELRD as a source of information for courts in Cross-border matters*, em: *IMOLA II Project (…)*, p. 221. Em especial: *«(...) de um ponto de vista puramente prático, pode ser extremamente útil saber com certeza se o demandante divulgou corretamente a existência do processo judicial no registo predial competente, que pode estar situado num Estado-Membro diferente daquele em que o juiz competente decide sobre o litígio transnacional.»*

[22] Diretiva 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE.

[23] Diretiva 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas (JO L 84 de 31.3.2010, p. 1), e Comissão Europeia (2021), p. 29.

[24] Regulamento (UE) n.º 650/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e execução das decisões, e à aceitação e execução dos atos autênticos em matéria de sucessões e à criação de um Certificado Sucessório Europeu (JO L 201 de 27.7.2012, p. 107); artigo 66.º, n.º 5.

2.3. Iniciativas de interconexão

Até à data, houve algumas iniciativas a nível da UE relativas à interconexão dos registos prediais nacionais.

A interconexão dos registos prediais (LRI) é um projeto em curso financiado pelo Programa Justiça da União Europeia[25], ao qual os Estados-Membros podem aderir numa base voluntária[26]. O seu objetivo é proporcionar um ponto de acesso único, através do Portal Europeu da Justiça[27], aos registos prediais dos Estados-Membros participantes. A primeira fase do projeto culminou na criação de uma interconexão tecnicamente operacional dos registos prediais da Áustria e da Estónia. O futuro serviço estará disponível ao público em forma de demonstração[28]. O segundo projeto de interconexão LRI dos Estados-Membros, apoiado pelo financiamento da UE, teve início em março de 2020 e terminou em outubro de 2021. No âmbito do projeto, a Letónia interconectou o seu registo predial à plataforma de serviços LRI. A Hungria, Portugal e Espanha realizaram uma análise aprofundada para se inteirarem das condições específicas a cada país que devem ser preenchidas antes de iniciarem o desenvolvimento da ligação LRI nacional.

Na sua Comunicação de 2020 intitulada «Digitalização da justiça na União Europeia - Uma panóplia de oportunidades», a Comissão declarou que, para explorar todo o potencial da LRI, esta deveria ser alargada a toda a UE, com o objetivo de assegurar a plena participação dos Estados-Membros até 2024[29].

O IMOLA – do inglês, Interoperability MOdel for LAnd registers (modelo de interoperabilidade para os registos prediais) – é um projeto da Associação Europeia de Registos Prediais, cofinanciado pelo Programa Justiça da União Europeia[30]. O projeto visa produzir um modelo comum para a organização, a nível da UE, das informações contidas nos registos imobiliários, associado a material explicativo em diferentes línguas. A principal realização do IMOLA é a criação de um conceito de «documento de registo predial europeu», um modelo para a organização das informações dos registos prediais a nível da UE, incluindo um modelo semântico[31].

3. BENS IMÓVEIS E REGISTOS IMOBILIÁRIOS NO CONTEXTO DO BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E DO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

O presente capítulo analisa as formas como os registos imobiliários podem ser utilizados no contexto do CBC/FT.

[25] Regulamento (UE) 2021/693 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de abril de 2021, que cria o Programa Justiça e revoga o Regulamento (UE) n.º 1382/2013 (JO L 156 de 5.5.2021, p. 21).
[26] Para mais informações, consultar https://lri-ms.eu/
[27] https://e-justice.europa.eu/
[28] https://lri-ms.eu/outcomes
[29] COM(2020) 710 final, pp. 13-14.
[30] https://www.elra.eu/imola/
[31] *Ibid*.

3.1. Fatores de risco e utilizações abusivas comuns do setor imobiliário para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo

De acordo com o Grupo de Ação Financeira (GAFI), a aquisição de bens imóveis é uma forma comum de escoamento das receitas de origem criminosa, já que as propriedades imobiliárias representam cerca de 30 % dos bens de origem criminosa confiscados em todo o mundo entre 2011 e 2013[32]. Embora seja difícil obter dados sobre a magnitude do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo no setor, a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) prevê que, no médio prazo, em resultado da pandemia de COVID-19, os setores imobiliário e da construção se tornem ainda mais atrativos para o branqueamento de capitais[33]. A avaliação de 2019 da Comissão Europeia sobre o risco de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que afeta o mercado único e que está relacionado com as atividades transfronteiras[34] («avaliação supranacional dos riscos») avaliou o nível de vulnerabilidade do setor imobiliário ao financiamento do terrorismo como significativo e ao branqueamento de capitais como significativo/muito significativo[35].

O setor imobiliário intervém principalmente na fase final do ciclo de branqueamento de capitais, a saber, na fase de integração[36]. Permite a integração de fundos ilícitos na economia legal, restituindo as receitas aos criminosos e mesmo gerando rendimentos legítimos[37]. Os bens imobiliários são também, em geral, um ativo que se valoriza e que, se for vendido, pode constituir um motivo legítimo para o aparecimento de fundos[38].

Os métodos habituais utilizados pelos criminosos envolvem frequentemente esquemas complexos de aquisição de bens imóveis – desde a utilização de empréstimos ou financiamentos de crédito complexos, a intermediação através de profissionais, a utilização de estruturas societárias, a manipulação da avaliação ou apreciação de um imóvel, a utilização de instrumentos monetários como numerário ou cheques, a utilização de estratagemas hipotecários ou a utilização de imóveis para dissimular dinheiro gerado por atividades ilegais[39].

3.2. Utilização dos registos imobiliários no contexto do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo

As informações contidas nos registos imobiliários podem ajudar as autoridades competentes e as UIF de várias formas. O estudo realizado em apoio do presente relatório, que incluiu consultas específicas das autoridades responsáveis pelo CBC/FT, confirma que, de um modo geral, estas estão satisfeitas com a rapidez do intercâmbio transfronteiras de informações sobre bens imóveis entre as UIF e as autoridades competentes, bem como com as

[32] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, p. 24.
[33] Europol, *Beyond the Pandemic: How COVID-19 Will Shape the Serious and Organised Crime Landscape in the EU*, 2020, p. 12.
[34] Documento de trabalho SWD(2019)650 final.
[35] *Ibid*, p. 171.
[36] Comissão Europeia (2021), p. 37.
[37] Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *Understanding Money Laundering through Real Estate Transactions* (Entender o branqueamento de capitais através de transações imobiliárias), 2019, p. 2 e Comissão Europeia (2021), *Ibid*.
[38] GAFI, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013, p. 44.
[39] GAFI/OCDE, *Money laundering and terrorist financing through the real estate sector*, 2007.

informações contidas nos registos imobiliários, uma vez que, de um modo geral, permite a identificação da propriedade e a obtenção de informações sobre os bens imóveis[40]. No entanto, embora se possam obter vantagens através da harmonização das informações contidas nos registos imobiliários e do acesso das UIF e das autoridades competentes aos registos imobiliários de outros Estados-Membros, é importante assinalar que nem todas as informações pertinentes para as UIF e as autoridades competentes podem ser obtidas através desses registos.

A utilização de esquemas complexos que envolvem «empresas fictícias», estruturas de propriedade complexas, que incluem fideicomissos ou empresas estabelecidas em jurisdições de baixa transparência, ou mandatários, é uma tipologia comum do BC/FT no setor imobiliário. De acordo com a avaliação supranacional dos riscos de 2019, os representantes do setor privado consideram um desafio considerável identificar a propriedade efetiva de um imóvel, em especial quando o vendedor e o comprador realizam transações através de fideicomissos. Um inquérito realizado junto das UIF revelou que 61 % dos inquiridos consideraram que as transações imobiliárias realizadas unicamente por terceiros e intermediários constituem um sistema operacional comum utilizado para o BC/FT que envolve o setor imobiliário. Seguiram-se 44 % dos inquiridos que referiram a utilização de estruturas societárias, fideicomissos ou mandatários e 39 % que mencionaram a dificuldade em determinar a verdadeira identidade do proprietário, locador ou investidor em bens imóveis como um problema grave[41].

Os registos imobiliários podem ser utilizados, juntamente com outros registos interconectados à disposição das UIF e das autoridades competentes, por exemplo, registos de beneficiários efetivos, para detetar casos de BC/FT em que são utilizadas as técnicas acima descritas, dado que podem fornecer informações fiáveis, complementares e atualizadas sobre os proprietários atuais e, em alguns casos, passados de um imóvel. Num inquérito realizado junto das autoridades competentes e das entidades obrigadas, mais de 80 % dos inquiridos afirmaram que as informações sobre a propriedade passada e presente são úteis para o seu trabalho[42]. Por outro lado, alguns assinalaram que, por vezes, faltam informações sobre os direitos de propriedade e que a falta de informações pessoais adicionais, como um número de identificação pessoal, impede a identificação do beneficiário efetivo[43].

Entre as tipologias de BC/FT através do setor imobiliário incluem-se também as propriedades a preços não usuais, seja acima ou abaixo do valor de mercado do imóvel[44]. Um elemento comum é também a falta de coerência entre o rendimento/património declarado do comprador e o valor do imóvel[45]. Neste contexto, 63 % dos inquiridos indicaram que o preço da propriedade é um elemento importante de informação. Os inquiridos afirmaram ainda que o preço de compra ou a avaliação do imóvel não consta do registo[46]. Os dados mais recentes sobre a inclusão dessas informações datam de 2014. Em seguida, os dados sobre o preço de

[40] Comissão Europeia (2021), pp. 87-91 (conteúdo dos registos imobiliários) e 101-102 (intercâmbio de informações transfronteiras).
[41] Comissão Europeia (2021), p. 50. Foi possível escolher mais do que uma resposta.
[42] *Ibid*, p. 90.
[43] *Ibid*.
[44] OCDE, *Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors*, 2019, p. 48; GAFI, *Risk-Based Approach Guidance for Real Estate Agents*, 2008, p. 22 e Comissão Europeia (2021), p. 38.
[45] Comissão Europeia (2021), p. 51.
[46] *Ibid*, p. 91.

compra estavam armazenados nos registos imobiliários de 14 Estados-Membros[47] e, em seis outros Estados-Membros, embora estivessem armazenados, não estavam inscritos em nenhum registo ou estavam inscritos separadamente do registo predial[48]. A esta situação junta-se a ausência de registos históricos sobre a transferência da propriedade imobiliária, os meios de pagamento (especialmente tendo em conta a tendência crescente para a compra de bens imobiliários em numerário) e os contratos de compra.

Os inquiridos também manifestaram preocupações quanto à exatidão das informações contidas nos registos (por exemplo, a descrição do imóvel não é ou deixou de ser exata) e à sua exaustividade (os condomínios, apesar de generalizados no mercado, não estão incluídos em todos os registos).

A secção seguinte analisa os prós e os contras da interconexão dos registos imobiliários. Fá-lo do ponto de vista estrito do quadro do CBC/FT e da utilização destes registos para efeitos de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo transfronteiras que envolvem o setor imobiliário.

4. HARMONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES INCLUÍDAS NOS REGISTOS IMOBILIÁRIOS

Para efeitos do presente relatório, a harmonização das informações constantes dos registos imobiliários implica a criação de um conjunto mínimo de dados sobre bens imóveis que seria fornecido por todos os Estados-Membros.

A harmonização das informações atualmente disponíveis nos registos não seria provavelmente suficiente para responder às necessidades das autoridades responsáveis pelo CBC/FT. As informações normalmente necessárias às UIF e às autoridades competentes, como os dados de identificação do vendedor/comprador, o preço do imóvel, a data de venda ou a alteração da propriedade (incluindo um registo das transferências de propriedade), não estão geralmente disponíveis nos registos. Por conseguinte, qualquer eventual harmonização deve ser acompanhada de dados adicionais recolhidos e armazenados nos registos para que tenham valor acrescentado para efeitos do CBC/FT.

Ao mesmo tempo, o acesso a essas informações deve ser cuidadosamente definido, pois a sua disponibilização para outros fins poderia nem sempre ser proporcionada.

4.1. Vantagens

A harmonização das informações contidas nos registos imobiliários pode ter uma série de vantagens, que vão além da prevenção e do combate ao branqueamento de capitais, às suas infrações principais e ao financiamento do terrorismo. A harmonização pode ser um incentivo para concluir a digitalização dos registos imobiliários nacionais e melhorar a acessibilidade, adaptando-os à era digital. Além disso, a harmonização pode contribuir para a segurança jurídica, pois uma estrutura comum com uma terminologia clara e valor jurídico das informações armazenadas pode, por si só, contribuir para uma informação mais transparente e fiável. A harmonização dos dados contidos nos registos imobiliários permitiria igualmente um acesso e uma utilização mais rápidos das informações. Por último, a disponibilidade de

[47] Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Estónia, Grécia, Espanha, Lituânia, Luxemburgo, Letónia, Países Baixos, Roménia e Suécia e Comissão Europeia (2015), pp. 171-175.
[48] Irlanda, Alemanha, Finlândia, Portugal, Chéquia, Eslováquia, *ibid*.

informações harmonizadas nos registos imobiliários facilitaria a identificação da propriedade, quer a nível nacional quer noutros Estados-Membros. Por conseguinte, contribuiria para a informação financeira, as investigações financeiras, mas também para o congelamento e o confisco de bens.

4.2. Inconvenientes e limitações

Os registos imobiliários evoluíram para a sua forma atual no contexto de sistemas nacionais específicos de organização dos imóveis.

O artigo 345.º é a expressão do princípio da neutralidade dos Tratados em relação ao regime da propriedade nos Estados-Membros. No entanto, isso não significa que essas regras não estejam sujeitas às regras fundamentais da União Europeia, entre as quais figuram, nomeadamente, a proibição de discriminação, a liberdade de estabelecimento e a livre circulação de capitais[49]. Por outras palavras, o artigo 345.º do TFUE não impediria a harmonização de questões como a recolha, o armazenamento e a apresentação de um conjunto de dados definidos em comum, desde que esta respeite os princípios fundamentais do direito da União e, em particular, a neutralidade da União em relação ao regime da propriedade nos Estados-Membros.

Devido à diferença jurídica, política, organizacional e histórica entre os registos na UE, a harmonização dos registos imobiliários exigiria esforços consideráveis por parte dos Estados-Membros, pois poderia desencadear uma redistribuição significativa de tarefas, a revisão dos quadros jurídicos nacionais, bem como a revisão e alteração da configuração e do funcionamento dos registos.

Só a harmonização das informações já contidas nos registos implicaria custos administrativos e financeiros. Tal como referido no ponto 4.2, a harmonização dos dados exigiria alterações da legislação, uma revisão do funcionamento dos registos e, eventualmente, uma redistribuição de competências a nível nacional e subnacional. Uma tentativa de estimar esses custos coloca-os a um nível razoável quando apenas estão em causa os registos (com necessidades de pessoal calculadas em três equivalentes a tempo completo e um custo único de 50 000 EUR por Estado-Membro, e com custos recorrentes limitados[50]), mas tal não tem em conta os custos mais difíceis de estimar, como as alterações à legislação e a reafetação de competências. A elaboração de estimativas mais fiáveis só seria possível com base em modelos de harmonização precisos.

4.3. Conclusões

Embora os custos estimados da harmonização dos registos imobiliários sejam reduzidos, só podem ser considerados parciais, pelo que não dão uma imagem precisa das implicações dessa harmonização. Mais importante ainda, do ponto de vista do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, a única harmonização possível é a das informações pertinentes para a prevenção e o combate ao BC/FT. No entanto, tal como acima

[49] Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de outubro de 2013, Essent NV e outros, processos apensos C-105/12 a C-107/12, ECLI:EU:C:2013:677, n.os 29 a 36; Parecer do Tribunal de Justiça Europeu no processo de parecer 2/15 (Singapura), n.º 107.

[50] Comissão Europeia (2021), p. 99.

indicado, a maior parte das informações necessárias para as autoridades responsáveis pelo CBC/FT não constam dos registos imobiliários. Por outro lado, a maior parte das informações contidas nos registos imobiliários, que não são pertinentes para o CBC/FT, não poderiam ser harmonizadas para este fim.

5. INTERCONEXÃO DOS REGISTOS IMOBILIÁRIOS NACIONAIS

A interconexão dos registos imobiliários pode assumir diversas formas. Poderia, por exemplo, seguir o exemplo dos registos de beneficiários efetivos interconectados ao abrigo da AMLD através de uma interface comum no Portal Europeu da Justiça. Outra possibilidade seria um sistema central que extraia informações dos registos imobiliários nacionais e as apresente de forma harmonizada.

5.1. Vantagens

A interconexão dos registos imobiliários nacionais a nível da UE facilitaria o acesso transfronteiras às informações contidas nos registos nacionais de todos os Estados-Membros. Não só contribuiria para uma aplicação mais eficaz das regras da UE em matéria de justiça civil e penal e melhoraria o acesso à justiça, como também poderia, em termos mais gerais, servir de catalisador para o mercado interno ao facilitar as transações transfronteiras.

No domínio do CBC/FT, a interconexão poderia proporcionar às autoridades uma imagem mais completa dos ativos detidos por pessoas singulares ou coletivas, ou por centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica. O acesso aos dados imobiliários à escala da UE poderia facilitar a deteção de elementos transfronteiras aquando da realização de análises estratégicas e operacionais, bem como no contexto das investigações financeiras. Essa interconexão também apoiaria a adoção de medidas mais rápidas e eficazes de congelamento e confisco de bens. Para além do quadro do CBC/FT, as autoridades que trabalham em processos sucessórios poderiam beneficiar de um acesso transfronteiras mais fácil aos dados, tendo em conta a estimativa de que um em cada dez processos sucessórios na UE tem uma dimensão transfronteiriça[51]. Por último, a interconexão poderia servir de catalisador para modernizar os registos, incluindo a sua digitalização integral.

5.2. Inconvenientes e limitações

Há que ter em conta uma série de fatores. Em primeiro lugar, qualquer interconexão teria de fazer face à incerteza que rodeia as informações contidas no registo, que está estreitamente ligada ao sistema nacional em que se desenvolveu o registo predial, incluindo no que diz respeito à verificação das informações registadas. Se não for acompanhada de uma harmonização, qualquer interconexão poderá correr o risco de transmitir uma impressão errada quanto à comparabilidade das informações contidas nos registos. A questão da comparabilidade da informação está ligada à exaustividade das informações. Embora nem todas as informações pertinentes estejam armazenadas nos registos imobiliários, os registos interconectados poderão dar a impressão errada de conterem todas as informações de que as autoridades competentes necessitam, quando essas informações podem estar armazenadas noutros locais. Uma outra dificuldade diz respeito ao risco de a mera interconexão dos

[51] SEC(2009) 410, p. 18.

registos não proporcionar clareza suficiente, a menos que a terminologia seja corretamente traduzida para as outras línguas, refletindo devidamente as especificidades jurídicas.

A título indicativo, a harmonização das informações contidas nos registos imobiliários e a interconexão desses registos implicaria entre 95 000 e 320 000 EUR em custos pontuais e entre 50 000 e 175 000 EUR em custos anuais recorrentes para os Estados-Membros, em função do nível de alterações a introduzir nos registos existentes[52]. Além disso, cerca de 100 000 EUR em custos anuais teriam de ser suportados a nível da UE para a gestão da interconexão. Tal como referido no ponto 4.3, estas estimativas não têm em conta o custo das alterações da legislação e da reafetação de competências. A elaboração de estimativas mais fiáveis só seria possível com base em modelos de interconexão precisos.

5.3. Conclusões

A análise *supra* mostra que a interconexão dos registos prediais existentes sem, pelo menos, um certo nível de harmonização das informações neles contidas apresentaria uma série de insuficiências suscetíveis de neutralizar as suas vantagens. Do ponto de vista dos custos, a interconexão, em si, não exigiria recursos significativamente mais baixos do que se fosse acompanhada de um certo grau de harmonização das informações contidas nos registos[53].

6. AVALIAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE E DA NECESSIDADE

O presente relatório visa dar um contributo no que diz respeito à importância de harmonizar ou interconectar os registos imobiliários do ponto de vista exclusivo do CBC/FT. Não visa substituir nem antecipar a avaliação da proporcionalidade e da necessidade de outras eventuais iniciativas da Comissão relativas aos registos imobiliários em sentido mais lato.

A análise acima apresentada mostra que a interconexão dos registos imobiliários, se for acompanhada do nível de harmonização necessário, poderá trazer vantagens ao permitir que os cidadãos e as empresas exerçam as suas liberdades e apoiar o acesso efetivo à justiça em situações transfronteiras. Por estas razões, a Comissão prevê que, até 2024, todos os Estados-Membros participem na interconexão dos registos prediais[54].

Do ponto de vista puramente do CBC/FT, as informações fornecidas pelas UIF e pelas autoridades competentes indicam que a rapidez global do intercâmbio transfronteiras de informações imobiliárias é satisfatória. No entanto, muitas das informações de que as autoridades responsáveis pelo CBC/FT necessitam não estão atualmente armazenadas nos registos imobiliários. Assim, não obstante os elevados riscos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo com que este setor se defronta, não existe uma necessidade imperiosa do ponto de vista do CBC/FT que justifique a interconexão dos registos imobiliários para este fim.

A fim de apoiar a ação das autoridades responsáveis pelo CBC/FT, a proposta da Comissão de uma Sexta Diretiva Antibranqueamento de Capitais alarga o âmbito das informações

[52] Dezoito Estados-Membros deverão incorrer em custos nos intervalos inferiores, enquanto sete Estados-Membros deverão suportar custos no intervalo superior e dois Estados-Membros no intervalo médio, ver Comissão Europeia (2021), p. 97.
[53] *Ibid*, pp. 99-100.
[54] COM(2020) 710 final, pp. 13-14. Ver *supra*, secção 2.3.

relativas às transações imobiliárias a que essas autoridades podem aceder[55]. Paralelamente, a fim de evitar a utilização abusiva de estruturas de propriedade complexas ou de numerário para branqueamento de capitais através do setor imobiliário, a proposta de regulamento CBC alarga os requisitos de transparência em matéria de propriedade efetiva às entidades jurídicas estrangeiras que adquirem bens imóveis na União[56] e fixa um limite máximo de 10 000 EUR para os pagamentos em numerário[57].

7. CONCLUSÕES

O presente relatório apresenta uma série de elementos a ter em consideração para uma eventual interconexão dos registos imobiliários e para a harmonização das informações neles contidas apenas para fins de CBC/FT. Não visa substituir nem antecipar a avaliação da proporcionalidade e da necessidade de outras eventuais iniciativas da Comissão relativas aos registos imobiliários em sentido mais lato.

Reconhece os riscos de BC/FT a que o setor imobiliário está exposto e mostra as vantagens que a interconexão e a harmonização desses registos podem ter neste contexto, bem como para os cidadãos e para o mercado único no seu conjunto.

Ao mesmo tempo, a análise do presente relatório mostra o panorama complexo e diversificado dos registos imobiliários nos Estados-Membros, que é fortemente influenciado por fatores históricos e pelos diferentes regimes nacionais de direito imobiliário.

Por conseguinte, qualquer eventual proposta legislativa relativa à interconexão e harmonização dos registos imobiliários não deve ser considerada unicamente, nem principalmente, do ponto de vista do CBC/FT. Os registos imobiliários não são um instrumento puramente de CBC/FT. As suas funções principais e as razões subjacentes à sua criação residem na necessidade de registar um direito de propriedade e para fins de planeamento ou de tributação. Os registos imobiliários servem principalmente outras autoridades que não as encarregadas de prevenir e combater o BC/FT. Além disso, o quadro do CBC/FT centra-se na concessão de acesso às autoridades competentes e às UIF às informações de que necessitam para prevenir e combater o BC/FT. Como tal, não poderia servir de base a uma harmonização das informações contidas nos registos imobiliários, que não têm relevância para efeitos de CBC/FT.

A análise mostrou que, do ponto de vista do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, a qualidade do intercâmbio transfronteiras de informações sobre a propriedade imobiliária é, de modo geral, satisfatória e que nem todas as informações necessárias para efeitos de CBC/FT podem ser extraídas dos registos imobiliários. Daqui resulta que não existe uma necessidade imperiosa de interconectar os registos imobiliários para efeitos de CBC/FT.

[55] COM(2021) 423 final, artigo 16.º.
[56] COM(2021) 420 final, artigo 48.º.
[57] *Ibid*, artigo 59.º.