C/2023/1355

1.12.2023

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 13 de outubro de 2023

sobre uma proposta de regulamento relativo ao curso legal das notas e moedas de euro

(CON/2023/31)

(C/2023/1355)

Introdução e base jurídica

Em 27 de julho e 11 de setembro de 2023, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, respetivamente, um pedido de parecer sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao curso legal das notas e moedas de euro ([1]) (a seguir «regulamento proposto»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 133.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nos termos do qual, sem prejuízo das atribuições do Banco Central Europeu, o Parlamento Europeu e o Conselho estabelecem as medidas necessárias para a utilização do euro como moeda única e essas medidas devem ser adotadas após consulta ao BCE. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Observações genéricas

1.1. O BCE acolhe favoravelmente o regulamento proposto, que será aplicável nos Estados-Membros cuja moeda é o euro. O BCE apoia firmemente o estabelecimento, no direito derivado da União, de regras relativas ao curso legal das notas e moedas de euro em toda a área do euro. Essas regras promoverão a necessária segurança jurídica no que respeita ao conceito de «curso legal» no direito da União, que é o estatuto atribuído às notas de euro no direito primário da União e às moedas de euro no direito derivado da União ([2]). As regras estabelecidas no regulamento proposto assegurarão igualmente a coerência, tendo em conta as diferenças, com a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do euro digital ([3]) (a seguir «regulamento proposto relativo ao euro digital»), que inclui regras sobre o curso legal do euro digital. O regulamento proposto contribuirá para assegurar que o euro digital, caso seja emitido, complemente, mas não substitua, as notas e as moedas de euro.

1.2. O BCE congratula-se, em particular, com as medidas previstas no regulamento proposto no que diz respeito à necessidade de os Estados-Membros cuja moeda é o euro assegurarem um acesso suficiente e efetivo ao numerário. O BCE acolheu sempre favoravelmente os projetos de legislação nacional destinados a proteger a disponibilidade do numerário ([4]). O BCE partilha plenamente a opinião de que o acesso ao numerário é necessário para preservar a eficácia do seu curso legal. Se os cidadãos não tiverem acesso ao numerário, não poderão utilizá-lo como meio de pagamento e reserva de valor ([5]).

([1]) COM(2023) 364 final.

([2]) Artigo 128.º, n.º 1, terceiro período, do Tratado e artigo 16.º, terceiro período, dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC»; artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998, relativo à introdução do euro (JO L 139 de 11.5.1998, p. 1).

([3]) COM(2023) 369 final.

([4]) Ver, por exemplo, o ponto 3.3 do Parecer CON/2022/40, o ponto 7.2 do Parecer CON/2021/9, o ponto 2.4 do Parecer CON/2020/21 e o ponto 9.2 do Parecer CON/2020/13. Todos os pareceres do BCE estão publicados no EUR-Lex.

([5]) Ver a secção 1, página 1, e a secção 3, página 5, da exposição de motivos do regulamento proposto, e o princípio n.° 6 do ELTEG III no relatório final do grupo de peritos sobre o curso legal do euro (Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG), de 6 de julho de 2022, disponível (em inglês) no sítio *Web* da Comissão em www.ec.europa.eu

1.3. Nos termos do Tratado, o BCE tem o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas de euro na União ([6]). As notas de euro emitidas pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros cuja moeda é o euro são as únicas notas com curso legal na área do euro ([7]). O curso legal das moedas de euro está previsto no direito derivado da União ([8]). Não existe, porém, uma definição juridicamente vinculativa do termo «curso legal» no direito derivado da União.

1.4. O Tribunal de Justiça analisou o conceito de «curso legal» num acórdão fazendo referência à Recomendação 2010/191/UE da Comissão ([9]), a qual especifica que, sempre que exista uma obrigação de pagamento, o curso legal das notas e moedas em euros deve implicar: a) a aceitação obrigatória dessas notas e moedas ([10]); b) a sua aceitação ao valor nominal total; e c) o seu poder para cumprir obrigações de pagamento.

1.5. O Tribunal esclareceu igualmente que o conceito de «curso legal» referido no artigo 128.º, n.º 1, do Tratado constitui um conceito de direito da União que deve ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme em toda a União ([11]). O artigo 133.º do Tratado atribui ao legislador da União competência exclusiva para adotar o regime jurídico do curso legal conferido às notas e moedas expressas em euros, na medida em que tal seja necessário para a utilização do euro como moeda única. A referida competência exclusiva exclui qualquer competência dos Estados-Membros na matéria, exceto se atuarem habilitados pela União ou quando tal seja necessário para dar execução a atos da União ([12]).

1.6. Tal como mencionado na exposição de motivos que acompanha a proposta de regulamento ([13]), os debates no âmbito do grupo de peritos sobre o curso legal do euro (Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG) confirmaram a existência de incerteza jurídica quanto ao estatuto de curso legal das notas e moedas de euro e a aplicação divergente dos seus princípios na área do euro. Revelaram igualmente preocupações quanto ao impacto no acesso ao numerário da redução da cobertura geográfica dos caixas automáticos (*automated teller machines* – ATM) e da redução dos serviços de numerário nas agências bancárias ([14]).

1.7. O regulamento proposto contribuirá para assegurar que o numerário em euros permanece disponível, incluindo nas regiões periféricas, e é aceite em pagamentos em toda a área do euro, reforçando assim a estratégia do Eurosistema em termos de numerário ([15]). Não obstante a digitalização da economia da União e da utilização crescente de meios de pagamento eletrónicos, o numerário continua a desempenhar um papel importante na sociedade ([16]). A possibilidade de pagamento em numerário continua a ser particularmente importante para determinados grupos da

([6]) Artigo 128.º, n.º 1, primeiro período, do Tratado e artigo 16.º, primeiro período, dos Estatutos do SEBC.

([7]) Artigo 128.º, n.º 1, terceiro período, do Tratado e artigo 16.º, terceiro período, dos Estatutos do SEBC.

([8]) Artigo 11.º, do Regulamento (CE) n.º 974/98.

([9]) Recomendação 2010/191/UE da Comissão, de 22 de Março de 2010, sobre o alcance e consequências do curso legal das notas e moedas em euros (JO L 83 de 30.3.2010, p. 70).

([10]) O Tribunal esclareceu ainda que o estatuto de curso legal apenas exige uma aceitação em princípio de notas e moedas de euro, não uma aceitação absoluta. Os Estados-Membros podem introduzir restrições à obrigação de aceitar notas e moedas de euro se atuarem no âmbito das suas competências e sob determinadas condições. Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pontos 55 e 56 e 67 a 70. Neste contexto, o BCE acompanha de perto a evolução da legislação nacional que vise limitar as possibilidades de pagamento em numerário e, assim, interferir com o direito dos cidadãos de pagar em numerário. Ver, por exemplo, os Pareceres CON/2023/13, CON/2022/43, CON/2020/33 e CON/2019/39.

([11]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63 (a seguir «acórdão nos processos apensos C-422/19 e C-423/19»), ponto 45.

([12]) Ver o acórdão nos processos apensos C-422/19 e C-423/19, pontos 50 a 52.

([13]) Ver a secção 3, página 4, da exposição de motivos do regulamento proposto, e o relatório final do grupo de peritos sobre o curso legal do euro (ELTEG), de 6 de julho de 2022, disponível (em inglês) no sítio *Web* da Comissão em www.ec.europa.eu.

([14]) Ver o princípio n.º 6 do ELTEG III no relatório final do grupo de peritos sobre o curso legal do euro (ELTEG), de 6 de julho de 2022, disponível (em inglês) no sítio *Web* da Comissão em www.ec.europa.eu.

([15]) Ver «Estratégia do Eurosistema em termos de numerário» no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu

([16]) Ver, por exemplo, os pontos 2.4 e 2.7 do Parecer CON/2019/46, os pontos 2.1 e 2.2 do Parecer CON/2021/18 e o ponto 4.7 do Parecer do Banco Central Europeu de 16 de fevereiro de 2022 sobre uma proposta de diretiva e de regulamento relativos à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo (CON/2022/5) (JO C 210 de 25.5.2022, p. 15). O BCE declarou a sua neutralidade relativamente aos diferentes meios de pagamento, o que significa que não favorece um instrumento em detrimento de outro. Ver o ponto 2.1 do Parecer CON/2015/55.

sociedade que, por diversos motivos legítimos, podem preferir utilizar numerário em vez de outros meios de pagamento ou não têm acesso a serviços bancários e a meios eletrónicos de pagamento. Estes grupos incluem os cidadãos com deficiência, os imigrantes, os cidadãos socialmente vulneráveis, os idosos, os menores e outras pessoas com acesso limitado ou inexistente a serviços de pagamento digital ([17]).

1.8. Além disso, o numerário é útil como instrumento de pagamento pela sua ampla aceitação e rapidez e por facilitar o controlo das despesas do ordenante. Por outro lado, é atualmente o único instrumento de pagamento que permite aos cidadãos liquidar uma transação em moeda do banco central, de forma instantânea, garantindo simultaneamente a privacidade ([18]). Enquanto moeda de banco central, o numerário em euros assegura a convertibilidade da moeda de banco comercial, tranquilizando assim os cidadãos quanto à facilidade de utilização da moeda de banco comercial como meio de pagamento e quanto à sua função de reserva de valor. Por conseguinte, o numerário em euros desempenha o seu papel próprio na manutenção da estabilidade financeira e na transmissão da política monetária.

2. **Proibição clara de exclusões unilaterais *ex ante* de numerário**

2.1. O BCE partilha as preocupações expressas no regulamento proposto a respeito das «exclusões unilaterais *ex ante* de numerário» por retalhistas ou prestadores de serviços. A propagação de tais situações prejudicaria gravemente o curso legal das notas e moedas de euro ([19]). Deveria ser incluída no regulamento proposto uma nova disposição que indique claramente que são proibidas as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário.

2.2. O BCE sugere igualmente a alteração da definição de exclusões unilaterais *ex ante* de numerário constante do regulamento proposto ([20]), a fim de clarificar que abrange práticas do tipo «não se aceita numerário» (por exemplo, sinais de «não se aceita numerário» na entrada das lojas ou nos pontos de venda), bem como cláusulas contratuais que não tenham sido negociadas individualmente (por exemplo, contratos-tipo previamente formulados). Além disso, a disposição do regulamento proposto relativa às exceções ao princípio da aceitação obrigatória das notas e moedas de euro ([21]) deve especificar que o ónus da prova da existência de um acordo prévio entre o ordenante e o beneficiário sobre um meio de pagamento diferente do numerário recai sobre o beneficiário.

2.3. O regulamento proposto estabelece que o seu âmbito de aplicação abrange as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário ([22]). Define «exclusões unilaterais *ex ante* de numerário» como as situações em que um retalhista ou prestador de serviços exclui unilateralmente o numerário como método de pagamento, e em que o ordenante e o beneficiário não acordam livremente um meio de pagamento para uma compra ([23]). Por conseguinte, as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário não são casos em que exista um acordo prévio, negociado individualmente, entre o ordenante e o beneficiário sobre um meio de pagamento diferente do numerário, o que constituiria uma exceção válida ao princípio da aceitação obrigatória ([24]). Embora as exclusões de numerário previamente *acordadas* exijam uma negociação real, as exclusões *unilaterais ex ante* de numerário implicam uma condição não negociável para que o ordenante liquide uma dívida pecuniária para com o beneficiário.

2.4. No entanto, o regulamento proposto prevê igualmente que os Estados-Membros devem monitorizar o nível das exclusões unilaterais *ex ante* de pagamentos em numerário em todo o seu território ([25]). Os considerandos do regulamento proposto esclarecem que, se um Estado-Membro concluir que as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário comprometem o princípio da aceitação obrigatória das notas e moedas de euro, deve tomar medidas para corrigir a situação. Tais medidas podem incluir a proibição de exclusões unilaterais *ex ante* de numerário na totalidade ou em parte do seu território ([26]).

([17]) Ver, por exemplo, o ponto 2.10 do Parecer CON/2022/9.
([18]) Ver o ponto 2.4 do Parecer CON/2017/8, o ponto 2.1 do Parecer CON/2019/41, o ponto 9.2.1 do Parecer CON/2020/13, o ponto 2.3 do Parecer CON/2020/21, o ponto 7.2.1 do Parecer CON/2021/9 e o ponto 2.1 do Parecer CON/2021/18.
([19]) Ver a carta da Presidente do BCE a Chris MacManus, deputado ao Parlamento Europeu, sobre a legalidade da recusa unilateral dos comerciantes de aceitação de pagamentos em numerário num contexto empresa-cliente (L/CL/23/130), de 23 de junho de 2023, disponível (em inglês) no sítio *Web* do BCE em www.ecb.europa.eu
([20]) Ver o artigo 3.º, ponto 4, do regulamento proposto.
([21]) Ver o artigo 5.º, n.º 1, do regulamento proposto.
([22]) Ver o artigo 2.º, n.º 1, do regulamento proposto.
([23]) Ver o artigo 3.º, ponto 4, do regulamento proposto.
([24]) Ver o artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do regulamento proposto.
([25]) Ver o artigo 7.º do regulamento proposto.
([26]) Ver o considerando 6 do regulamento proposto.

2.5. Por conseguinte, certas disposições do regulamento proposto parecem indicar que uma exclusão unilateral *ex ante* do numerário não constitui um acordo prévio entre um ordenante e o beneficiário para utilizar um meio de pagamento diferente do numerário, pelo que seria aplicável o princípio da aceitação obrigatória ([27]). Uma destas disposições ([28]) estabelece claramente que, quando um retalhista ou prestador de serviços exclui unilateralmente o numerário como método de pagamento, por exemplo através da afixação de um aviso «não se aceita numerário», o ordenante e o beneficiário não estão a convencionar livremente um meio de pagamento. Isto sugere que as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário não estariam isentas do princípio da aceitação obrigatória das notas e moedas de euro. Constituiriam, por conseguinte, infrações ao regulamento proposto.

2.6. Esta interpretação é, todavia, difícil de conciliar com a obrigação de os Estados-Membros monitorizarem o nível de exclusões unilaterais *ex ante* de numerário em todo o seu território e de as proibirem, na totalidade ou em parte do seu território, se o nível de aceitação de pagamentos em numerário no seu território ou em partes do mesmo comprometer o princípio da aceitação obrigatória de numerário em euros. Se as exclusões unilaterais *ex ante* de numerário infringirem o regulamento proposto, a resposta dos Estados-Membros deve consistir em fazer cumprir o regulamento proposto, nomeadamente através da adoção de regras em matéria de sanções e da imposição de sanções a tais exclusões de numerário em euros ([29]), em vez de monitorizar a disseminação dessas situações ilícitas no seu território.

2.7. A proibição clara de exclusões unilaterais *ex ante* de numerário substituiria então a obrigação imposta aos Estados-Membros de monitorizarem o nível de exclusões unilaterais *ex ante* de pagamentos em numerário no seu território e proporcionaria uma definição clara do âmbito e dos efeitos do curso legal de numerário em euros ([30]).

3. **Exclusões unilaterais *ex ante* de numerário por entidades do setor público**

3.1. O regulamento proposto não exclui do seu âmbito de aplicação categorias específicas de ordenantes ou beneficiários ([31]). Ao mesmo tempo, os seus considerandos reconhecem que os Estados-Membros podem, em princípio, restringir a aceitação obrigatória de numerário, agindo no âmbito das suas competências e se estiverem preenchidas determinadas condições (por exemplo, razões de interesse público, proporcionalidade) ([32]), tal como declarado pelo Tribunal de Justiça ([33]). A este respeito, o BCE entende que as práticas do tipo «não se aceita numerário» seguidas por entidades do setor público (por exemplo, hospitais públicos e museus públicos) não constituem, enquanto tais, exceções válidas à aceitação obrigatória de notas e moedas de euro introduzidas pelos Estados-Membros agindo no âmbito das suas competências. Na medida em que estas práticas não são procedimentos regulamentados para a liquidação de obrigações pecuniárias ([34]) previstos na legislação de um Estado-Membro, mas sim condutas unilaterais, as práticas do tipo «não se aceita numerário» seguidas por entidades do setor público constituem exclusões unilaterais *ex ante* de numerário, tal como definidas no regulamento proposto ([35]). Haveria, por conseguinte, que alterar os considerandos do regulamento proposto ([36]) no sentido de clarificar que as práticas do tipo «não se aceita numerário» seguidas por entidades do setor público recaem igualmente no âmbito de aplicação do regulamento proposto e são, portando, proibidas.

4. **Observações diversas**

4.1. O regulamento proposto é aplicável «à liquidação de dívidas pecuniárias, na medida em que devam ser liquidadas em numerário, no todo ou em parte, sempre que exista uma obrigação de pagamento» ([37]). O BCE entende que a expressão «na medida em que devam ser liquidadas em numerário» se refere ao direito do ordenante de optar por pagar em numerário quando estiverem disponíveis outros meios de pagamento. No entanto, esta expressão pode

([27]) Ver o artigo 3.º, ponto 4, e o artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do regulamento proposto.
([28]) Ver o artigo 3.º, ponto 4, do regulamento proposto.
([29]) Ver o artigo 12.º e o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do regulamento proposto.
([30]) Ver os artigos 7.º e 9.º do regulamento proposto.
([31]) Ver o artigo 2.º do regulamento proposto.
([32]) Ver os considerandos 4 e 11 do regulamento proposto.
([33]) Ver o acórdão nos processos apensos C-422/19 e C-423/19, pontos 55 e 56 e 67 a 70.
([34]) Ver o acórdão nos processos apensos C-422/19 e C-423/19, pontos 56 e 58.
([35]) Ver o artigo 3.º, ponto 4, do regulamento proposto.
([36]) Ver, em especial, o considerando 11 do regulamento proposto.
([37]) Ver o artigo 2.º, n.º 1, do regulamento proposto.

também ser entendida como uma limitação indeterminada ao princípio da aceitação obrigatória ([38]). Pode ser interpretado como pressupondo que apenas certas dívidas pecuniárias podem ser liquidadas em numerário. Por razões de clareza jurídica, o BCE sugere, por conseguinte, a alteração do regulamento proposto a este respeito.

4.2. Além disso, no que diz respeito às exceções ao princípio da aceitação obrigatória das notas e moedas de euro, o regulamento proposto prevê que um beneficiário terá o direito de recusar numerário em euros «se a recusa for feita de boa-fé, com base em motivos legítimos e estiver em consonância com o princípio da proporcionalidade, tendo em conta circunstâncias concretas que escapam ao controlo do beneficiário» ([39]). O BCE entende que foram impostas várias condições cumulativas para a aplicação da exceção de «boa-fé» a fim de impor um critério exigente a um beneficiário que invoque esta exceção para justificar a recusa de aceitar numerário. O BCE acolhe com agrado esta abordagem.

4.3. O BCE entende que a falta de troco disponível ([40]) é um «motivo legítimo» muito específico para a recusa de notas e moedas de euro que não clarifica o entendimento geral da exceção de boa-fé. No entanto, este motivo específico não pode ser utilizado para determinar o que constituem «circunstâncias concretas que escapam ao controlo do beneficiário» noutras situações. Com efeito, é questionável se tal circunstância escapa ao controlo do beneficiário, e tratá-la como um exemplo indicativo contradiz a intenção geral do legislador de impor um critério exigente para o recurso à exceção de boa-fé ao princípio da aceitação obrigatória estabelecido no regulamento proposto.

4.4. Além disso, o regulamento proposto habilita a Comissão a adotar atos de execução de aplicação geral relativamente a um conjunto de indicadores comuns que os Estados-Membros devem utilizar para monitorizar e avaliar a aceitação de pagamentos em numerário e o acesso ao numerário em todo o seu território ([41]). Afirma explicitamente que a Comissão deve consultar o BCE aquando da preparação dos atos de execução pertinentes. Na medida do possível, os trabalhos existentes do Eurosistema neste domínio devem servir de referência para a definição de indicadores comuns. O regulamento proposto habilita igualmente a Comissão a adotar atos de execução dirigidos a um Estado-Membro se considerar que as medidas corretivas propostas por esse Estado-Membro são insuficientes ou que a aceitação de pagamentos em numerário ou o acesso a numerário não estão devidamente assegurados ([42]). Não existe, no entanto, neste último caso, uma referência semelhante à consulta do BCE. O dever de consulta do BCE decorre do facto de os atos relevantes, na medida em que aplicam o regulamento proposto, se basearem no artigo 133.º do Tratado, que menciona especificamente a necessidade de consultar o BCE. A fim de garantir a segurança jurídica, o regulamento proposto deve referir explicitamente a obrigação de consultar o BCE previamente à adoção pela Comissão de atos de execução dirigidos a um Estado-Membro específico.

4.5. Por último, o BCE congratula-se com a referência, no regulamento proposto, à convertibilidade pelo valor nominal entre as notas e moedas de euro e o euro digital ([43]). Esta convertibilidade é uma consequência natural do curso legal das notas e moedas em euros e do euro digital. O BCE propõe, no entanto, a utilização do termo «fungibilidade» em vez de «convertibilidade», na medida em que reflete melhor a ideia de que o numerário em euros e o euro digital são a mesma moeda (ou seja, o euro), embora sob duas formas diferentes. O BCE toma nota do facto de o artigo pertinente do regulamento proposto relativo ao euro digital refletir o artigo correspondente do regulamento proposto sobre esta matéria ([44]) e chama a atenção dos colegisladores para a necessidade de manter o alinhamento entre estas duas disposições ao longo do processo legislativo.

([38]) Ver o artigo 4.º do regulamento proposto.
([39]) Ver o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do regulamento proposto.
([40]) Ver o artigo 5.º, n.º 2, alínea ii), do regulamento proposto.
([41]) Ver o artigo 9.º, n.º 2, do regulamento proposto.
([42]) Ver o artigo 9.º, n.º 5, do regulamento proposto.
([43]) Ver o artigo 15.º do regulamento proposto.
([44]) Ver o artigo 12.º do regulamento proposto relativo ao euro digital e o artigo 15.º do regulamento proposto.

Nos casos em que o BCE recomenda alterações ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas, acompanhadas de um texto explicativo, constam de um documento técnico de trabalho separado. O documento técnico de trabalho está disponível em inglês no EUR-Lex.

Feito em Frankfurt am Main, em 13 de outubro de 2023.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE