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)

(2022/C 210/06)

Introdução e base jurídica

Em 8, 14 e 20 de outubro de 2021, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu pedidos de parecer do Parlamento Europeu e do Conselho, respetivamente, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo ([1]) (a seguir «Regulamento CBC1») e uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mecanismos a criar pelos Estados-Membros para prevenir a utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que revoga a Diretiva (UE) 2015/849 ([2]) (a seguir «Diretiva CBC6»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto nos artigos 127.º, n.º 4, e 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que o regulamento e a diretiva propostos contêm disposições que incidem sobre a atribuição fundamental do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) de executar a política monetária da União nos termos do artigo 127.º, n.º 2, primeiro travessão, do Tratado, a missão fundamental do SEBC de promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, nos termos do artigo 127.º, n.º 2, quarto travessão, do Tratado, as atribuições do BCE em matéria de supervisão prudencial das instituições de crédito nos termos do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado, o estatuto de curso legal das notas de euro nos termos do artigo 128.º, n.º 1, do Tratado e a contribuição do SEBC para a estabilidade do sistema financeiro nos termos do artigo 127.º, n.º 5, do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

Observações genéricas

1. Síntese e notas introdutórias

1.1. O presente parecer centra-se no Regulamento CBC1 e na Diretiva CBC6, que fazem parte de um pacote de quatro propostas legislativas publicadas pela Comissão Europeia em 20 de julho de 2021, tendo por objetivo reforçar as regras da União em matéria de combate ao branqueamento de capitais (CBC) e ao financiamento do terrorismo (FT) (CBC/FT). As outras duas propostas legislativas são objeto de pareceres separados do BCE: a) a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e altera os Regulamentos (UE) n.ºs 1093/2010, (UE) 1094/2010 e (UE) 1095/2010 ([3]) (a seguir designado «Regulamento ACBC») e b) a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às informações que acompanham as transferências de fundos e de determinados criptoativos (reformulação) ([4]).

([1]) COM(2021) 420 final.
([2]) COM(2021) 423 final.
([3]) COM(2021) 421 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. O BCE congratula-se com esta iniciativa. Em consonância com pareceres que anteriormente emitiu sobre propostas legislativas ([5]) relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (CBC/FT), o BCE apoia firmemente um regime da União que garanta que os Estados-Membros, as autoridades e os organismos da União, bem como as entidades obrigadas nela estabelecidas, dispõem de instrumentos eficazes para combater a utilização abusiva do sistema financeiro da União para o branqueamento de capitais (BC) e o financiamento do terrorismo (FT).

1.3. O quadro da União em matéria de CBC/FT tem incidência nas funções desempenhadas pelo BCE no domínio da supervisão prudencial das instituições de crédito ao abrigo do artigo 127.º, n.º 6, do Tratado, e do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho ([6]), bem como nas atribuições previstas no artigo 127.º, n.º 2, do Tratado que se inserem no âmbito do seu mandato de banco central. Diz igualmente respeito ao BCE de um ponto de vista institucional.

1.4. Em primeiro lugar, a função de supervisão das instituições de crédito no que respeita à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de BC ou de FT não foi confiada ao BCE. Tal missão foi excluída pelo artigo 127.º, n.º 6, do Tratado, que limita claramente as funções que podem ser conferidas ao BCE às de supervisão prudencial. É, todavia, importante ter em conta os resultados da supervisão do CBC/FT para o exercício das funções de supervisão prudencial do BCE. Em especial, o risco da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo é importante para as decisões de supervisão prudencial do BCE relativas à aquisição de participações qualificadas em entidades supervisionadas, ao processo de concessão e revogação de autorizações às instituições de crédito e à avaliação da adequação e idoneidade dos gestores em funções ou potenciais das entidades supervisionadas, bem como à supervisão diária no contexto do processo de revisão e avaliação pela supervisão (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP). As infrações graves aos requisitos em matéria de CBC/FT podem afetar negativamente a reputação de uma instituição de crédito e, por essa via, colocar em risco a sua viabilidade. Tais infrações podem igualmente dar lugar à imposição de sanções administrativas ou penais significativas às entidades supervisionadas e a membros do seu pessoal. Em determinados casos, as infrações graves dos requisitos em matéria de CBC/FT podem desencadear diretamente a necessidade de retirar a autorização concedida a uma instituição de crédito. Uma supervisão eficaz em matéria de CBC/FT, bem como um intercâmbio de informações entre as autoridades prudenciais e as autoridades de supervisão neste domínio são, por conseguinte, essenciais ([7]). As alterações introduzidas em anos recentes na Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho ([8]) e na Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([9]), bem como o trabalho das Autoridades Europeias de Supervisão, conduziram à criação de processos destinados a facilitar este intercâmbio de informações, que se tornaram parte integrante dos trabalhos do BCE no domínio da supervisão prudencial das instituições de crédito.

1.5. Além disso, o BCE está em posição de atuar como contraparte de várias entidades obrigadas quando realiza operações de mercado no âmbito do seu mandato de banco central. O BCE está, portanto, sujeito aos mesmos procedimentos em matéria de dever de diligência relativa à clientela que as entidades obrigadas são obrigadas a aplicar em relação aos seus clientes, em conformidade com os quadros aplicáveis em matéria de CBC/FT.

([5]) Ver o Parecer CON/2005/2 do Banco Central Europeu, de 4 de fevereiro de 2005, solicitado pelo Conselho da União Europeia sobre uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, incluindo o financiamento do terrorismo COM(2004) 448 final (JO C 40 de 17.2.2005, p. 9), o Parecer CON/2013/32 do Banco Central Europeu, de 17 de maio de 2013, sobre uma proposta de diretiva relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo e sobre uma proposta de regulamento sobre as informações que acompanham as transferências de fundos (JO C 166 de 12.6.2013, p. 2), o Parecer CON/2016/49 do Banco Central Europeu, de 12 de outubro de 2016, sobre uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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 a Diretiva 2009/101/CE (JO C 459 de 9.12.2016, p. 3) e o Parecer CON/2018/55 do Banco Central Europeu, de 7 de dezembro de 2018, sobre uma proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) e outros atos jurídicos conexos (JO C 37 de 30.1.2019, p. 1). Todos os pareceres do BCE estão publicados no EUR-Lex.

([6]) Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

([7]) Ver o ponto 1.2 do Parecer CON/2018/55.

([8]) 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 (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

([9]) Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

Observações específicas

2. **Definição de entidades obrigadas**

2.1. O Regulamento CBC1 ([10]) contém um elenco de entidades obrigadas para efeitos do Regulamento CBC1, da Diretiva CBC6 e do Regulamento ACBC. Em consonância com as anteriores Diretivas CBC ([11]), o elenco de entidades obrigadas não inclui bancos centrais. O BCE observa que os bancos centrais não se inserem em nenhuma das categorias de entidades obrigadas para efeitos do Regulamento CBC1, como sejam as instituições de crédito ou as instituições financeiras, uma vez que estes termos são utilizados separadamente de bancos centrais no Tratado e nos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC»). Além disso, os atos legislativos da União que regulam as atividades das instituições de crédito e de outros operadores dos mercados financeiros, por exemplo o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([12]), a Diretiva 2013/36/UE, a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([13]) e a Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho ([14]), contêm disposições explícitas esclarecendo que os bancos centrais não estão abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Uma vez que quadro da União em matéria de CBC/FT está a evoluir, através do Regulamento CBC1, para um regulamento que será diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, poderá ser útil uma confirmação desta interpretação dos Estatutos do SEBC pelos colegisladores, em especial no que diz respeito às missões desempenhadas pelos bancos centrais do SEBC ao abrigo dos Tratados. No que diz respeito a outras atividades que possam ser exercidas por alguns bancos centrais nacionais (BCN) do SEBC, o BCE entende que, se os Estados-Membros considerarem que certas atividades específicas exercidas por alguns BCN como, por exemplo, a disponibilização de contas correntes aos membros do seu pessoal, devem estar sujeitas aos mesmos requisitos estabelecidos no Regulamento CBC1, ou a um subconjunto pertinente dos mesmos, tais Estados mantêm a possibilidade de alcançar este objetivo através da respetiva legislação nacional.

3. **Aspetos relacionados com a supervisão prudencial**

3.1. *Definições*

3.1.1. O Regulamento CBC1 define o termo «supervisor» como o organismo responsável por assegurar o cumprimento, por parte das entidades obrigadas, dos requisitos do Regulamento CBC1 ([15]). Define igualmente o conceito de «autoridade competente», que inclui, entre outras, uma autoridade pública com responsabilidades específicas em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo ([16]). Algumas funções de supervisão prudencial compreendem elementos ligados ao CBC/FT. Nesse caso, as autoridades de supervisão prudencial, incluindo o BCE, devem basear-se em avaliações de risco de BC/FT, na identificação de infrações aos requisitos em matéria de CBC/FT ou noutros dados fornecidos pelas autoridades de supervisão em matéria de CBC/FT. Por conseguinte, o Regulamento ACBC ([17]) classifica como «autoridades não CBC/FT» as duas autoridades responsáveis pela supervisão prudencial nos termos da Diretiva 2013/36/UE e o BCE, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013. O BCE entende, portanto, que nem o termo «supervisor», nem o termo «autoridade competente» que figuram no Regulamento CBC1 devem incluir o BCE ou outras autoridades de supervisão prudencial.

([10]) Ver o artigo 3.º do Regulamento CBC1.

([11]) Diretiva 91/308/CEE do Conselho, de 10 de junho de 1991, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais (JO L 166 de 28.6.1991, p. 77), Diretiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2001, que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais (JO L 344 de 28.12.2001, p. 76), Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO L 309 de 25.11.2005, p. 15), Diretiva (UE) 2015/849 e 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).

([12]) Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

([13]) Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO L 173 de 12.6.2014, p. 349).

([14]) Diretiva (UE) 2015/2366 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE (JO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

([15]) Ver o ponto 32) do artigo 2.º do Regulamento CBC1.

([16]) Ver o ponto 31) do artigo 2.º do Regulamento CBC1.

([17]) Ver o ponto 5) do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento ACBC.

3.2. *Funções de conformidade no âmbito das entidades obrigadas*

3.2.1. O Regulamento CBC1 ([18]) define duas categorias de diretores de topo como sendo responsáveis pela conformidade das entidades obrigadas em matéria de CBC/FT: o «gestor de conformidade» e o «responsável pela conformidade». O gestor de conformidade deve ser um membro executivo do conselho de administração (ou de um órgão de direção equivalente) da entidade obrigada e é responsável pela aplicação das políticas, controlos e procedimentos da entidade obrigada para assegurar a conformidade com o Regulamento CBC1, bem como pela receção de informações sobre deficiências significativas ou materiais nessas políticas, controlos e procedimentos. Esta disposição desenvolve a disposição atualmente enunciada na Diretiva (UE) 2015/849 ([19]), que contém o termo «conselho de administração». A nova disposição é proposta no âmbito do Regulamento CBC1, que, enquanto regulamento, não será transposto para as legislações nacionais utilizando os termos correspondentes existentes nessas legislações. Sugere-se, por conseguinte, a utilização do termo mais genérico «órgão de administração», em vez da formulação «conselho de administração ou, na falta deste, do órgão de direção equivalente». O termo «órgão de administração» é utilizado em vários atos da União que regem as atividades das instituições de crédito e sociedades financeiras, como a Diretiva 2013/36/UE, a Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([20]) (que contém a expressão «órgão de direção, administração ou supervisão»), a Diretiva 2014/65/UE e o Regulamento (UE) n.º 600/2014 ([21]), bem como a Diretiva (UE) 2017/1132 do Parlamento Europeu e do Conselho ([22]) (que utiliza mais frequentemente o termo «órgão de administração ou de direção»). O Regulamento CBC1 poderia, por conseguinte, ser alterado no sentido de especificar que o gestor de conformidade deve ser um membro executivo do «órgão de administração».

3.2.2. O Regulamento CBC1 prevê que o gestor de conformidade deve apresentar regularmente relatórios ao conselho de administração ou órgão de direção equivalente. No caso das empresas-mãe, essa pessoa é igualmente responsável pela supervisão das políticas, controlos e procedimentos a nível do grupo. No que diz respeito às instituições de crédito, o órgão de administração adota decisões coletivamente e é responsável, nomeadamente, pela aprovação e revisão das estratégias e das políticas que regem a assunção, a gestão, o controlo e a redução dos riscos a que uma instituição está ou pode vir a estar sujeita ([23]). O Regulamento CBC1 deve, por conseguinte, clarificar que a designação do gestor de conformidade não afeta a responsabilidade coletiva do órgão de administração ao abrigo de outros atos da União.

3.2.3. O Regulamento CBC1 ([24]) exige que o responsável pela conformidade seja nomeado pelo conselho de administração ou pelo órgão de direção da entidade supervisionada e assuma a responsabilidade pela aplicação no quotidiano das políticas em matéria de CBC/FT da entidade obrigada, bem como pela comunicação de transações suspeitas à Unidade de Informação Financeira. O responsável pela conformidade será membro da direção de topo da entidade obrigada ([25]). O BCE entende que, nas instituições de crédito, o responsável pela conformidade e o gestor de conformidade farão parte das funções de controlo interno que terão de ser exercidas em consonância com o disposto na Diretiva 2013/36/UE, interpretada à luz das orientações aplicáveis da Autoridade Bancária Europeia (EBA) ([26]). Tal implica, nomeadamente, a independência do gestor de conformidade e do responsável pela conformidade, a limitação da combinação das suas funções com outras funções no seio da instituição de crédito, a afetação de recursos suficientes para o exercício das suas funções e o acesso ao órgão de administração.

3.2.4. O Regulamento CBC1 estabelece ainda que, no caso das entidades obrigadas sujeitas a controlos sobre a sua direção de topo ao abrigo de outros atos da União, os responsáveis pela conformidade devem ser sujeitos à verificação de que cumprem esses requisitos. O BCE entende que esta disposição se refere apenas aos requisitos estabelecidos noutros atos da União e não estabelece qualquer requisito adicional de verificação da adequação e idoneidade de um responsável pela conformidade ou gestor de conformidade. Tal implica que só nos casos em que outros atos da União já exijam que o responsável pela conformidade ou o gestor de conformidade seja sujeito a uma verificação da adequação e idoneidade é que essa verificação será efetuada, em conformidade com esses outros atos da União. Seria aconselhável especificar várias regras práticas para as situações em que a verificação da adequação e idoneidade de

([18]) Ver o artigo 9.° do Regulamento CBC1.
([19]) Ver o artigo 46.°, n.º 4, do Regulamento (UE) 2015/849.
([20]) Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 335 de 17.12.2009, p.1).
([21]) Regulamento (UE) n.º 600/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 173 de 12.6.2014, p. 84).
([22]) Diretiva (UE) 2017/1132 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2017, relativa a determinados aspetos do direito das sociedades (JO L 169 de 30.6.2017, p.46).
([23]) Ver o artigo 76.º, n.º 1, da Diretiva 2013/36/UE.
([24]) Ver o artigo 9.°, n.º 3, do Regulamento CBC1.
([25]) Tal como definida no artigo 2.º, ponto 28), do Regulamento CBC1.
([26]) Ver as Orientações da EBA sobre governo interno ao abrigo da Diretiva 2013/26/UE (EBA/GL/2021/05). Disponíveis em inglês no sítio *Web* da EBA.

um responsável pela conformidade ou de um gestor de conformidade é efetuada por uma autoridade que não seja um supervisor CBC/FT. Importa assegurar, em primeiro lugar, que, em tal situação, os supervisores CBC/FT respetivos forneçam a essa autoridade todos as informações necessárias, no âmbito das suas competências de supervisão e, se for caso disso, cooperem com outras autoridades CBC/FT. Por exemplo, se as autoridades de supervisão prudencial forem incumbidas de realizar a avaliação da adequação e idoneidade de um responsável pela conformidade ou de um gestor de conformidade, serão normalmente capazes de avaliar o cumprimento de alguns dos critérios de adequação e idoneidade, tais como a reputação, a honestidade e a integridade da pessoa em causa. No entanto, no que diz respeito a outros critérios, tais como a medida em que a pessoa possui os conhecimentos, as competências e a experiência adequados para desempenhar a função de responsável pela conformidade ou de gestor de conformidade, serão as autoridades de supervisão CBC/FT a dispor dos conhecimentos especializados e das informações necessárias para o efeito. Em segundo lugar, tendo em conta a importância do contributo dos supervisores CBC/FT para a verificação da adequação e idoneidade, e a relevância dos gestores de conformidade e dos responsáveis pela conformidade para o mandato dos supervisores CBC/FT definido no Regulamento CBC1 ([27]), os supervisores CBC/FT devem ter a possibilidade de impedir uma pessoa, que eles considerem não possuir os conhecimentos, as competências e a experiência necessários para o efeito, de exercer a função de gestor de conformidade ou de responsável pela conformidade, mesmo quando a verificação global da adequação e da idoneidade seja realizada por outra autoridade. No entanto, uma vez que as pessoas em causa podem ter sido nomeadas para desempenhar múltiplas funções na entidade obrigada, importa assegurar que a posição negativa do supervisor CBC/FT no que diz respeito às funções de gestor de conformidade ou de responsável pela conformidade não afete a possibilidade de a autoridade responsável pela verificação global da adequação e da idoneidade emitir uma decisão positiva relativamente a quaisquer outras funções dessas pessoas. Para o efeito, convém também clarificar que as funções do gestor de conformidade referidas no Regulamento CBC1 ([28]) dizem apenas respeito à garantia do cumprimento do Regulamento CBC1. Em terceiro lugar, dado que as avaliações da adequação e da idoneidade estão sujeitas a prazos rigorosos, deve ser especificado que o contributo do supervisor CBC/FT para a verificação global da adequação e idoneidade deve ser fornecido em prazo apropriado. A este respeito, sugere-se igualmente que sejam levadas em conta situações em que o supervisor CBC/FT não forneça qualquer avaliação dentro do prazo estabelecido. Em quarto lugar, uma vez que a autoridade responsável pela verificação global da adequação e idoneidade dependerá totalmente do contributo do supervisor CBC/FT no que diz respeito aos conhecimentos, competências e experiência da pessoa nomeada, sugere-se que a avaliação dos supervisores CBC/FT passe a fazer parte integrante da decisão da autoridade que procede à verificação global da adequação e idoneidade. Em quinto lugar, recomenda-se que as orientações relativas à cooperação em matéria de CBC/FT previstas na Diretiva CBC6 ([29]) incluam também modalidades práticas sobre a forma como as autoridades de supervisão CBC/FT deverão cooperar com o BCE e as autoridades nacionais competentes, tal como definidas no Regulamento (UE) n.º 1024/2013, no processo de verificação da adequação e idoneidade dos gestores de conformidade e dos responsáveis pela conformidade, e estabeleçam prazos específicos dentro dos quais deve ser fornecido o contributo dos supervisores CBC/FT para as verificações da adequação e idoneidade.

3.3. *Poderes das autoridades de supervisão CBC/FT para impor sanções e medidas administrativas*

3.3.1. A Diretiva CBC6 define um conjunto amplo de sanções e medidas administrativas à disposição das autoridades de supervisão CBC/FT ([30]) que podem, em certas situações, coincidir ou interferir com as sanções e medidas impostas por outras autoridades de supervisão, incluindo o BCE no exercício das suas funções ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1024/2013. É pelo referido motivo que se sugere a criação de um mecanismo de coordenação adequado entre os supervisores CBC/FT e as demais autoridades em causa, incluindo as autoridades de supervisão prudencial. Tais disposições poderão apoiar as autoridades no planeamento e na aplicação de sanções e medidas e evitar quaisquer conflitos indesejáveis nos seus efeitos. A mais longo prazo, será importante clarificar melhor os aspetos práticos dos processos de coordenação através de orientações (ou outro documento regulamentar), a fim de garantir que as autoridades em causa possam tomar as medidas necessárias dentro de prazos que serão frequentemente curtos e são claramente estabelecidos na legislação. Este aspeto é igualmente relevante para a cooperação em matéria de avaliação da adequação e idoneidade (ver o ponto 3.2.4). Além disso, sempre que sejam conferidos às autoridades CBC/FT e às autoridades prudenciais os mesmos poderes de supervisão ou poderes similares, as orientações devem assegurar que, em cada caso, os poderes são exercidos pela autoridade mais bem colocada para o efeito nesse caso específico. Uma vez que a elaboração de tais orientações pode exigir a cooperação entre a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo – ACBC) e a EBA (e possivelmente também a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), o BCE propôs, no seu parecer separado sobre o Regulamento ACBC, disposições específicas que facilitem a cooperação dessas autoridades no que respeita à elaboração de produtos regulamentares.

([27]) Ver o ponto 32) do artigo 2.º do Regulamento CBC1.
([28]) Ver o artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento CBC1.
([29]) Ver artigo 52.º, alínea a), da Diretiva CBC6.
([30]) Ver os artigos 39.º a 41.º da Diretiva CBC6.

3.3.2. Os poderes propostos para os supervisores CBC/FT na Diretiva CBC6 incluem igualmente o poder de revogar ou suspender as autorizações de entidades obrigadas e de impor uma proibição temporária aos membros do órgão de administração da entidade obrigada de exercer funções de direção em entidades obrigadas ([31]). No entanto, em muitos casos, a autoridade competente para conceder e revogar autorizações aos vários tipos de entidades obrigadas, ou para tomar decisões sobre a adequação e idoneidade dos membros dos respetivos órgãos de administração ou dos titulares de funções essenciais, é diferente da autoridade de supervisão CBC/FT. Além disso, a competência para conceder e revogar autorizações ou tomar decisões sobre a adequação e idoneidade pode ser regulada por atos legislativos que não a legislação em matéria de CBC/FT. Por exemplo, a concessão de autorizações a instituições de crédito na União é regulada essencialmente pela Diretiva 2013/36/UE e, no caso das instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros que participam no Mecanismo Único de Supervisão, foi atribuída ao BCE a competência exclusiva para conceder e revogar autorizações. Além disso, estes atos legislativos podem não reconhecer a possibilidade de suspender a autorização: é o caso, por exemplo, da Diretiva 2013/36/UE. O BCE observa que estas disposições estão atualmente contidas na Diretiva (UE) 2015/849 e que, relativamente a algumas entidades obrigadas, os supervisores CBC/FT podem ter a competência para conceder e revogar autorizações. No entanto, a fim de ter em conta o facto de, em certas situações, o poder exclusivo de revogar as autorizações a entidades obrigadas é exercido por autoridades que não os supervisores CBC/FT e de evitar a duplicação de poderes de supervisão noutras situações, importa clarificar que, quando o poder de revogar a autorização, ou de tomar outras medidas no que diz respeito à autorização de uma entidade obrigada, pertence a outra autoridade, os supervisores CBC/FT apenas têm a possibilidade de propor a revogação, ou a adoção de outra medida a respeito de uma autorização, à autoridade competente para tomar tais medidas. Do mesmo modo, sempre que as decisões relativas à adequação e idoneidade dos membros do órgão de administração ou dos titulares de funções essenciais sejam da competência de outra autoridade, a Diretiva CBC6 deveria especificar que os supervisores CBC/FT têm o poder de propor a adoção da decisão à autoridade competente para tomar tais medidas. Esta formulação estaria também mais próxima da redação proposta pela Comissão no Regulamento ACBC ([32]).

3.3.3. A Diretiva CBC6 estabelece que podem ser impostas outras medidas administrativas, para além das sanções, por infrações identificadas que não sejam consideradas suficientemente graves para serem punidas com uma sanção administrativa ([33]). Todavia, algumas das medidas administrativas enumeradas na Diretiva CBC6 podem ter um impacto mais grave sobre uma entidade obrigada do que as sanções administrativas. Limitar as medidas administrativas que não sejam sanções a infrações menos graves poderia condicionar as autoridades CBC/FT na sua escolha da resposta prudencial mais adequada às infrações aos requisitos do Regulamento CBC1. Sugere-se, por conseguinte, que esta formulação seja suprimida da Diretiva CBC6. Poderia igualmente ser ponderado o alinhamento da formulação do artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva CBC6 com a formulação do artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento ACBC. Embora a primeira disposição exija que os supervisores CBC/FT tenham os poderes aí enumerados quando identificarem infrações ao Regulamento CBC1, a última disposição é mais ampla e prevê que a ACBC detenha poderes de supervisão também para casos de presumíveis infrações ao Regulamento CBC1 e para situações em que as disposições aplicadas pela entidade obrigada selecionada não garantam uma boa gestão dos respetivos riscos. Aquando do alinhamento destas disposições, convém clarificar que, sempre que a Diretiva CBC6 e o Regulamento ACBC associem os poderes de supervisão a insuficiências na gestão dos riscos por parte das entidades obrigadas, tal diz respeito apenas aos riscos em matéria de CBC/FT e não a outros riscos, a fim de minimizar potenciais conflitos com a legislação prudencial.

3.4. *Cooperação e intercâmbio de informações entre autoridades*

3.4.1. A Diretiva CBC6 define as obrigações de sigilo profissional dos supervisores CBC/FT das instituições de crédito e financeiras (a seguir, coletivamente «supervisores financeiros CBC/FT»), introduzindo isenções nos casos em que os supervisores financeiros CBC/FT sejam autorizados a fornecer informações confidenciais a outras autoridades ([34]). Estas disposições não parecem autorizar o intercâmbio de informações confidenciais com vários tipos de autoridades, ainda que tal intercâmbio possa ser necessário na prática. Por exemplo, embora a Diretiva CBC6 exija que os supervisores CBC/FT cooperem com as autoridades competentes ([35]) e com as autoridades tributárias ([36]), a autorização para fornecer informações confidenciais a essas autoridades parece depender de os Estados-Membros

([31]) Ver o artigo 41.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva CBC6.

([32]) Ver o artigo 20.º, n.º 2, alínea i), do Regulamento ACBC, que estabelece que a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo dispõe do poder de «propor a retirada da autorização de uma entidade obrigada selecionada à autoridade que concedeu essa autorização».

([33]) Ver o artigo 41.º, n.º 1, da Diretiva CBC6.

([34]) Ver, em especial, os artigos 50.º e 51.º da Diretiva CBC6.

([35]) O conceito de «autoridade competente» é definido no artigo 2.º, ponto 31), do Regulamento CBC1 e inclui a) uma Unidade de Informação Financeira; b) uma autoridade de supervisão em matéria de CBC/FT que é um organismo público; c) uma autoridade pública responsável pela investigação ou ação penal em matéria de branqueamento de capitais, infrações principais subjacentes ou financiamento do terrorismo, ou responsável pela deteção, apreensão ou congelamento e confisco de bens de origem criminosa; e d) uma autoridade pública com responsabilidades específicas em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

([36]) Ver o artigo 45.º da Diretiva CBC6.

decidirem autorizar ou não esse intercâmbio ([37]). A fim de tornar mais abrangente a lista de isenções ao requisito geral de sigilo profissional contida na Diretiva CBC6 ([38]), conviria realizar um inquérito aos supervisores CBC/FT no intuito de identificar os tipos de autoridades com as quais, na prática, partilham (ou devem partilhar) informações confidenciais. Além disso, poderiam ser consideradas eventuais interações com outras autoridades ao abrigo da proposta de regulamento relativo aos mercados de criptoativos ([39]) (a seguir «proposta de Regulamento MiCA»). Além disso, a Diretiva CBC6 não parece estabelecer um requisito de sigilo profissional para os supervisores CBC/FT de entidades obrigadas que não sejam instituições de crédito ou financeiras (a seguir, coletivamente «supervisores não financeiros CBC/FT»). Não é claro se, nessa situação, os supervisores financeiros e não financeiros CBC/FT podem cooperar eficazmente entre si e com outras autoridades.

3.4.2. A Diretiva CBC6 exige que o intercâmbio de informações entre as autoridades de supervisão prudencial e os supervisores financeiros CBC/FT esteja sujeita aos requisitos de sigilo profissional estabelecidos na Diretiva CBC6 ([40]). Uma vez que o regime de sigilo profissional a que estão sujeitas as autoridades de supervisão prudencial está regulamentado noutros atos da União, como a Diretiva 2013/36/UE no que diz respeito às autoridades de supervisão prudencial das instituições de crédito, sugere-se que as disposições pertinentes da Diretiva CBC6 sejam alteradas de modo a preverem requisitos equivalentes em matéria de sigilo profissional. Propõe-se, além disso, que este requisito se aplique igualmente ao intercâmbio de informações com outras autoridades enumeradas na Diretiva CBC6 ([41]), a fim de assegurar um tratamento coerente das informações partilhadas, independentemente das autoridades envolvidas no intercâmbio. Tais alterações seriam compatíveis com a solução proposta noutras disposições da Diretiva CBC6 ([42]) e adotadas pelo legislador na Diretiva 2013/36/UE ([43]).

3.4.3. A Diretiva CBC6 não parece autorizar os supervisores CBC/FT a partilhar informações com os bancos centrais ([44]). A informação de que um supervisor CBC/FT tenciona impor uma sanção administrativa substancial a uma instituição de crédito ([45]), ou propor a revogação de uma autorização em conformidade com a Diretiva CBC6 ([46]), pode ser uma informação importante para um banco central. Sugere-se que seja aditada à Diretiva CBC6 uma autorização correspondente para o intercâmbio de informações, pelo menos para os supervisores financeiros CBC/FT. Deve também ser clarificado que os bancos centrais podem utilizar as informações recebidas no exercício das respetivas funções.

3.4.4. A Diretiva CBC6 não parece permitir aos supervisores não financeiros CBC/FT a partilha de informações confidenciais com as autoridades de supervisão prudencial das instituições de crédito e financeiras. Um tal intercâmbio pode justificar-se sempre que entidades obrigadas que não sejam instituições de crédito ou instituições financeiras, como é o caso das instituições de crédito hipotecário ou de crédito ao consumo ([47]), façam parte de um grupo que inclua igualmente instituições de crédito ou instituições financeiras. Sugere-se, por conseguinte, que seja aditada uma tal autorização.

3.5. *Exercício do dever de diligência quanto à clientela em situações em que se determine que uma instituição se encontra em situação ou em risco de insolvência*

3.5.1. No que diz respeito às instituições de crédito, o Regulamento CBC1 exige que o dever de diligência quanto à clientela seja também exercido sob a fiscalização dos supervisores CBC/FT no momento em que a instituição tenha sido considerada em situação ou em risco de insolvência, nos termos da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho ([48]) ou quando os depósitos estiverem indisponíveis, nos termos da Diretiva 2014/49/UE do

([37]) Ver o artigo 51.°, n.º 2, da Diretiva CBC6.
([38]) Ver o capítulo V da Diretiva CBC6.
([39]) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 (COM(2020) 593 final).
([40]) Ver o último parágrafo do artigo 50.º, n.º 2, da Diretiva CBC6.
([41]) Ver o artigo 50.°, n.º 2, da Diretiva CBC6.
([42]) Ver o artigo 51.°, n.ºs 1 e 2, da Diretiva CBC6.
([43]) Ver, por exemplo, o artigo 56.º da Diretiva 2013/36/UE.
([44]) Ver os artigos 50.° e 51.º da Diretiva CBC6.
([45]) Ver o artigo 40.° da Diretiva CBC6.
([46]) Ver o artigo 41.°, n.º 1, alínea e), da Diretiva CBC6.
([47]) Ver o artigo 3.°, n.º 3, alínea k), do Regulamento CBC1.
([48]) Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 173 de 12.6.2014, p. 190).

Parlamento Europeu e do Conselho ([49]). Nesses casos, cabe aos supervisores decidir sobre a intensidade e o âmbito de aplicação dessas medidas de diligência quanto à clientela, tendo em conta as circunstâncias específicas da instituição de crédito ([50]). A realização do exercício em causa a respeito da totalidade ou de uma parte substancial dos clientes da instituição pode revelar-se relativamente onerosa e exigir um considerável lapso de tempo, em especial se a instituição de crédito não tiver recolhido as informações relevantes junto dos seus clientes. Sugere-se, por conseguinte, que se especifique que a referida diligência quanto à clientela só deve ser exercida em caso de necessidade.

4. **Limite aos pagamentos em numerário**

4.1. O Regulamento CBC1 proíbe as pessoas que comercializam bens ou prestam serviços de aceitarem ou efetuarem pagamentos em numerário superiores a 10 000 EUR ou montante equivalente noutras moedas. Na mesma disposição, permite que os Estados-Membros mantenham limites inferiores ou, após consulta do BCE, estabeleçam limites inferiores ([51]). A adoção desta disposição excluirá a utilização de notas de euro para transações entre consumidores e empresas e entre empresas acima do limiar indicado.

4.2. Nos termos do Tratado, o BCE tem o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas de euro na União ([52]). As notas de euro emitidas pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais da área do euro são as únicas com curso legal na área do euro ([53]). A utilização do único meio de pagamento com curso legal consagrado no direito primário seria, assim, tornada ilegal para além do limiar indicado pela proibição pretendida. Compete ao legislador da União determinar se esta proibição não interfere indevidamente com o direito fundamental de propriedade previsto no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ([54]). Neste contexto, o BCE observa que o direito de propriedade, não sendo um direito absoluto, pode estar sujeito a restrições por motivos de interesse público e nos casos e condições previstos na lei. Em pareceres anteriores, o BCE reconheceu que o combate ao branqueamento de capitais reveste interesse público ([55]). É importante que tais restrições assentem em dados concretos e respeitem o princípio da proporcionalidade, ou seja, sejam adequadas à realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassem o que é necessário para esse efeito ([56]).

4.3. O conceito de «curso legal» foi objeto da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal esclareceu, em especial, que o conceito de «curso legal» de um meio de pagamento expresso numa unidade monetária significa que este meio de pagamento não pode geralmente ser recusado para liquidação de uma dívida expressa na mesma unidade monetária, pelo seu valor nominal, com efeito liberatório ([57]). Ao clarificar o conceito de «curso legal» ao abrigo do direito da União, o Tribunal tomou em consideração a Recomendação 2010/191/UE da Comissão ([58]), que fornece orientações úteis para a interpretação das disposições pertinentes do direito da União. A Recomendação 2010/191/UE estabelece, no seu ponto 1 que, quando existe uma obrigação de pagamento, o curso legal das notas e moedas em euros deve implicar: a) a aceitação obrigatória dessas moedas e notas; b) a sua aceitação ao valor nominal total; e c) o seu poder para cumprir obrigações de pagamento. Segundo o Tribunal, este ponto atesta que o conceito de «curso legal» abrange, designadamente, uma obrigação de princípio de aceitação das notas e moedas em euros para efeitos de pagamento ([59]).

([49]) Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 173 de 12.6.2014, p. 149).
([50]) Ver o artigo 15.°, n.º 4, do Regulamento CBC1.
([51]) Ver o artigo 59.° do Regulamento CBC1.
([52]) Artigo 128.º, n.º 1, primeiro período, do Tratado e artigo 16.º, primeiro período, dos Estatutos do SEBC.
([53]) Artigo 128.º, n.º 1, terceiro período, do Tratado e artigo 16.º, terceiro período, dos Estatutos do SEBC.
([54]) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).
([55]) Ver os pareceres CON/2014/37, CON/2017/18 e CON/2019/4.
([56]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pontos 69 e 70.
([57]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, ponto 46.
([58]) 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).
([59]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pontos 46 a 49.

4.4. No entanto, o Tribunal esclareceu ainda que o estatuto de curso legal apenas exige a aceitação, em princípio, de notas denominadas euros como meio de pagamento e não uma aceitação absoluta. Em especial, o curso legal das notas de euro não impede um Estado-Membro de introduzir, no exercício das suas competências próprias, por razões de interesse público legítimo, uma derrogação à regra geral da aceitação de notas de euro para a liquidação de obrigações de pagamento, sob reserva do respeito de certas condições ([60]). Embora o acórdão do Tribunal de Justiça no caso específico em apreço diga respeito a uma medida introduzida por um Estado-Membro, o BCE considera que o mesmo raciocínio se aplica às medidas adotadas pela União no exercício das suas competências.

4.5. As condições estabelecidas pelo Tribunal quanto às restrições colocadas ao curso legal das notas de euro exigem, nomeadamente, a) que a medida não tenha por objeto nem por efeito determinar o regime jurídico do curso legal dessas notas; b) que não conduza à abolição, de direito ou de facto, das referidas notas, designadamente pondo em causa a possibilidade de, regra geral, cumprir uma obrigação de pagamento através de tal numerário; c) que tenha sido adotada atendendo a razões de interesse público; d) que a limitação aos pagamentos em numerário que essa regulamentação implica seja adequada para realizar o objetivo de interesse público prosseguido; e e) que não ultrapasse o que é necessário para a realização desse objetivo ([61]).

4.6. O BCE nota que o artigo 59.º do Regulamento CBC1 não tem por objeto nem por efeito estabelecer o regime jurídico do curso legal das notas de euro. O BCE congratula-se com o facto de, conquanto parecer não existir uma análise ou uma avaliação de impacto, o limiar para a proibição pretendida das transações entre consumidores e empresas e entre empresas ter sido fixado a um nível suficientemente elevado para evitar um impacto que conduziria de facto à abolição das notas de euro. Pode ocorrer uma abolição de facto das notas de euro se, nomeadamente, os limiares forem fixados a um nível tão baixo que ameace a viabilidade económica do numerário enquanto meio de pagamento geral e amplamente aceite e comprometa o bom funcionamento do ciclo do numerário, afetando também, em última análise, as transações efetuadas abaixo do limiar fixado. O BCE observa, neste contexto, que o numerário continua a desempenhar um papel importante na sociedade e que o BCE e os BCN da área do euro permanecem empenhados em salvaguardar a sua existência, disponibilidade geral e facilidade de utilização enquanto meio de pagamento e reserva de valor. Por conseguinte, qualquer limitação aos pagamentos em numerário e seus objetivos devem ser cuidadosamente explicados ao público em geral pela União e pelas autoridades nacionais competentes através de medidas de comunicação adequadas, a fim de manter a confiança do público no euro fiduciário como meio de pagamento válido, legítimo e fiável. Recomenda-se que as referidas medidas de comunicação incluam também considerações relativas a medidas menos restritivas, tais como uma obrigação de notificação para transações acima de um determinado limiar, e às razões pelas quais foram consideradas menos eficazes.

4.7. A possibilidade de pagamento em numerário continua a ser particularmente importante para aqueles que, por diversos motivos legítimos, preferem utilizar numerário em vez de outros instrumentos de pagamento ou não têm acesso ao sistema bancário e aos meios eletrónicos de pagamento. O numerário é também geralmente útil e apreciado como instrumento de pagamento, pois permite pagamentos independentes e garante a proteção dos dados e da vida privada. Além disso, é um meio de pagamento amplamente aceite e rápido e facilita o controlo das despesas do pagador. 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 ([62]), sem intermediários e sem encargos adicionais. A liquidação de uma operação de pagamento em numerário não exige a utilização de serviços prestados por um ou mais terceiros, nem a disponibilidade de equipamento técnico para efetuar a transferência de valor do ordenante para o beneficiário do pagamento. O numerário tem também, por conseguinte, uma função de salvaguarda no caso de as opções de pagamento eletrónico estarem temporariamente indisponíveis, devido, por exemplo, a falhas nos sistemas eletrónicos de autorização e processamento de pagamentos. Atualmente, todos os pagamentos que não sejam realizados em numerário dependem de serviços prestados por entidades comerciais que cobram comissões por cada operação de pagamento. Neste contexto, o BCE observa que o novo pacote Financiamento Digital da União foi adotado em 2020. Este conjunto de medidas inclui uma estratégia para os pagamentos de retalho cujo objetivo é proporcionar aos cidadãos e às empresas da União soluções de pagamento desenvolvidas a nível nacional e pan-europeu que sejam seguras, rápidas e fiáveis, bem como uma estratégia de financiamento digital cujo objetivo é tornar os serviços financeiros europeus mais favoráveis à digitalização, mantendo padrões muito elevados em matéria de privacidade e proteção de dados, em consonância com a estratégia da Comissão neste domínio. Compete ao legislador da União sincronizar as restrições aos pagamentos em numerário com a futura disponibilidade de soluções de pagamento pan-europeias que garantam elevados níveis de proteção da vida privada e dos dados pessoais, a fim de cumprir a condição de que existam outros meios legais plenamente equivalentes para o cumprimento de obrigações pecuniárias.

([60]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, ponto 67.

([61]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, ponto 78.

([62]) 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, e o ponto 7.2.1 do Parecer CON/2021/9.

4.8. No que respeita à proporcionalidade de uma restrição do curso legal das notas de euro, o Tribunal de Justiça exige não só que a medida seja apta a realizar o objetivo de interesse geral prosseguido, mas também que não vá além do necessário à consecução desse objetivo. Em pareceres anteriores, o BCE forneceu orientações adicionais sobre a questão da proporcionalidade das restrições nacionais ao curso legal das notas de euro. O BCE observou, em particular, que quanto mais ampla e mais geral for a restrição, mais estrita deverá ser a interpretação do requisito de proporcionalidade entre a restrição e o objetivo prosseguido. Ao considerar se uma limitação é proporcionada, deve ser sempre levado em conta o seu impacto adverso e a possibilidade de serem adotadas medidas alternativas que cumpram o objetivo em causa e tenham, ao mesmo tempo, um impacto menos adverso ([63]).

4.9. No presente contexto, o BCE nota que a proibição a introduzir no Regulamento CBC1 seria absoluta. Não segue a abordagem baseada no risco aplicada até à data no quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, mas tem impacto em todos os cidadãos e viajantes da União. O Tribunal de Justiça salientou, no entanto, que os meios legais alternativos de pagamento devem ser facilmente acessíveis a todos os sujeitos passivos ([64]), por conseguinte, apontou a necessidade de exceções se tal não for o caso. Nesta fase, o legislador não propôs a inclusão no Regulamento CBC1 de exceções que abranjam os casos em que não estejam disponíveis meios alternativos de pagamento para os casos, entre outros, de cortes de energia ou outras falhas dos sistemas de pagamento eletrónico. O BCE entende encorajar a inclusão de tais alterações, a fim de reforçar a proporcionalidade da medida prevista e prever as exceções necessárias para situações em que não estejam disponíveis meios alternativos para efetuar pagamentos diretos presenciais. Tais exceções poderão ser complementadas pela exigência de efetuar a rastreabilidade de uma operação de pagamento efetuada em notas de euro de forma comparável à dos meios alternativos de pagamento através, por exemplo, do cumprimento de obrigações claras em matéria de documentação e/ou de prestação de informações.

4.10. Nos termos do disposto no Regulamento CBC1, a Comissão deve apresentar, três anos a contar da data da respetiva aplicação, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório em que avalie a necessidade e a proporcionalidade de uma redução adicional do limite aplicável aos pagamentos de elevado montante em numerário ([65]). Em primeiro lugar, afigura-se útil alinhar os prazos dos artigos 62.º e 63.º do Regulamento CBC1 e prever uma primeira revisão apenas cinco anos a contar da data de aplicação do presente regulamento, a fim de permitir um período suficientemente longo quando também estiver disponível o relatório sobre a aplicação do regulamento. Neste contexto, o BCE sublinha que, para qualquer revisão prevista, a Comissão deverá fornecer estudos sólidos e dados empíricos sobre o impacto dos limites aos pagamentos em numerário e respetiva eficácia na consecução dos objetivos prosseguidos. Além disso, tais dados empíricos não conduziriam automaticamente à necessidade de reduzir ainda mais os limites aos pagamentos em numerário. Por conseguinte, importa reconsiderar o âmbito da revisão exigida à Comissão, de modo a avaliar tanto a necessidade como a proporcionalidade do *ajustamento* dos limites aos pagamentos em numerário, em vez de se proceder a tal revisão na perspetiva exclusiva de os reduzir ainda mais.

5. **Fatores de risco para as medidas de diligência quanto à clientela**

5.1. O Regulamento CBC1 estabelece, para os procedimentos de diligência quanto à clientela executados pelas entidades obrigadas relativamente aos seus clientes, uma lista não exaustiva de fatores e tipos de indícios de risco potencialmente mais baixo ([66]). A lista inclui também «administrações ou empresas públicas». Sugere-se que se clarifique que o termo «administrações públicas» abrange igualmente as autoridades e organismos públicos e inclui os bancos centrais. A Diretiva 2005/60/CE ([67]), a terceira Diretiva CBC, utilizou o termo «autoridades públicas». A Diretiva 2006/70/CE ([68]) da Comissão, que transpôs a terceira Diretiva BC, utilizou o termo «autoridades ou organismos públicos». A Diretiva (UE) 2015/849, a quarta Diretiva CBC, utilizou o termo «administrações ou empresas públicas» ([69]). De acordo com a experiência do BCE, a maioria das contrapartes do BCE interpreta estes termos como incluindo os bancos centrais. No entanto, para evitar dúvidas, sugere-se que se clarifique a formulação.

([63]) Ver o ponto 2.7 do Parecer CON/2017/8.

([64]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2021, *Hessischer Rundfunk*, processos apensos C-422/19 e C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, ponto 77.

([65]) Ver o artigo 63.º, alínea b), do Regulamento CBC1.

([66]) Ver o anexo II do Regulamento CBC1.

([67]) Ver o artigo 11.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2005/60/CE.

([68]) Ver o artigo 3.º da Diretiva 2006/70/CE da Comissão, de 1 de agosto de 2006, que estabelece medidas de execução da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à definição de «pessoa politicamente exposta» e aos critérios técnicos para os procedimentos simplificados de vigilância da clientela e para efeitos de isenção com base numa atividade financeira desenvolvida de forma ocasional ou muito limitada (JO L 214 de 4.8.2006, p. 29).

([69]) Ver o anexo II, n.º 1, alínea b), da Diretiva (UE) 2015/849.

6. **Definição de criptoativos**

6.1. O Regulamento CBC1 substitui o termo «moedas virtuais», que foi introduzido na Diretiva (UE) 2015/849 pela Diretiva (UE) 2018/843 ([70]), pelo termo «criptoativos». O BCE congratula-se com esta alteração, uma vez que o termo «moedas virtuais» pode conduzir a mal-entendidos quanto à natureza desses tipos de ativos, que não são moedas.

6.2. O BCE entende igualmente que a inclusão da categoria de prestadores de serviços de criptoativos no âmbito de aplicação do regulamento proposto visa alinhar quadro da União em matéria de CBC/FT com as recomendações revistas do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI). A este respeito, porém, não é claro se todos os tipos de ativos virtuais, tal como definidos nas recomendações do GAFI, estão abrangidos pela definição de criptoativos utilizada no Regulamento CBC1. As recomendações do GAFI definem ativo virtual como «uma representação digital de um valor que pode ser negociado ou transferido digitalmente e que pode ser utilizado para fins de pagamento ou de investimento». Os ativos virtuais não incluem as representações digitais de moedas fiduciárias, títulos e outros ativos financeiros que já estão abrangidos por outras disposições das Recomendações do GAFI ([71]). O Regulamento CBC1 retoma a definição de criptoativo ([72]), que foi introduzida na proposta de Regulamento MiCA e atribui a «criptoativo» o significado de uma representação digital de valor ou de direitos que pode ser transferida e armazenada eletronicamente, recorrendo à tecnologia de registo distribuído ou a outra tecnologia semelhante ([73]). A definição do GAFI é, por conseguinte, neutra do ponto de vista tecnológico, ao passo que a definição do Regulamento CBC1 se limita aos ativos virtuais baseados na tecnologia de registo distribuído ou em tecnologia semelhante. Parece possível, pelo menos teoricamente, que os ativos virtuais possam também basear-se noutra tecnologia, caso em que não parecem estar abrangidos pelo Regulamento CBC1.

6.3. Caso os colegisladores considerem uma definição mais ampla e neutra do ponto de vista tecnológico a fim de assegurar a compatibilidade do quadro da União com as recomendações do GAFI, terão de ser feitas escolhas políticas também no que diz respeito às representações digitais de valor que poderão ter de ser excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento CBC1.

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração à diretiva proposta ou ao regulamento proposto, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho está disponível em inglês no Eur-Lex.

Feito em Frankfurt am Main, 16 de fevereiro de 2022.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE

([70]) Ver o artigo 1.°, n.º 2, alíneas d), do Regulamento (UE) 2018/843.
([71]) Ver a página 130 das Recomendações do GAFI. Disponível no sítio *Web* do GAFI em https://www.fatf-gafi.org/.
([72]) Ver o artigo 2.°, n.º 13, do Regulamento CBC1.
([73]) Ver o artigo 2.º, n.º 3, da proposta de Regulamento MiCA.