

III

(Atos preparatórios)

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER 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

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Introdução e base jurídica

Em 19 de agosto e em 23 de setembro de 2016, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho e do Parlamento Europeu, respetivamente, um pedido de parecer sobre uma proposta de diretiva 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⁽¹⁾ (a seguir, «diretiva proposta»).

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 a matéria do regulamento proposto se insere no domínio das atribuições do BCE. Em particular, a competência do BCE para emitir parecer resulta do artigo 127.º, n.os 2 e 5, e do artigo 128.º, n.º 1, do Tratado, uma vez que a diretiva proposta contém disposições que incidem sobre determinadas atribuições do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), incluindo a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, a contribuição para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à estabilidade do sistema financeiro e a autorização para a emissão de notas de banco em euros na União. 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

1.1. *A regulamentação das plataformas de câmbio de moeda virtual e dos prestadores de serviços de custódia de carteiras digitais*

1.1.1. A diretiva proposta amplia o elenco das entidades obrigadas, às quais se aplica o disposto na Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽²⁾, a fim de nele incluir os prestadores de serviços cuja atividade profissional principal consista na prestação de serviços de câmbio entre «moedas virtuais» e «moedas fiduciárias» (consideradas na diretiva proposta como moedas declaradas como tendo curso legal⁽³⁾) e os prestadores de serviços de carteira digital que disponibilizem serviços de custódia das credenciais necessárias ao acesso a moedas virtuais (a seguir «prestadores de carteiras digitais»⁽⁴⁾). A diretiva proposta exige igualmente aos Estados-Membros que assegurem que os prestadores de serviços de câmbio entre moedas virtuais e moedas fiduciárias e os prestadores de carteiras digitais fiquem sujeitos a licenciamento ou inscrição num registo⁽⁵⁾. O BCE apoia firmemente estas disposições, que estão em conformidade com as recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI)⁽⁶⁾, porquanto os grupos terroristas e outros criminosos dispõem atualmente da possibilidade

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Ver o considerando 6 da diretiva proposta.

⁽⁴⁾ Ver o considerando 6 e o artigo 1.º, n.º 1, da diretiva proposta.

⁽⁵⁾ Ver o artigo 1.º, n.º 16, da diretiva proposta.

⁽⁶⁾ Ver *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação): Recomendações do GAFI (fevereiro de 2012). Ver também o relatório do GAFI *Virtual Currencies — Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* (Moedas virtuais — definições fundamentais e principais riscos para a prevenção do branqueamento de capitais e a luta contra o financiamento do terrorismo) (junho de 2014), e *GAFI, Guidance for a Risk-Based Approach — Virtual Currencies* (Orientações do GAFI para uma abordagem baseada no risco — moedas virtuais) (junho de 2015). Estes documentos estão disponíveis no sítio *web* do GAFI em www.fatf-gafi.org

de transferir dinheiro através de redes de moeda virtual, dissimulando as transferências ou beneficiando de um certo grau de anonimato nessas plataformas de câmbio. A utilização de moedas virtuais implica riscos maiores do que a utilização dos meios de pagamento tradicionais, na medida em que a transferibilidade da moeda virtual depende da internet e apenas está limitada pela capacidade da rede de computadores e da infraestrutura de IT que está na base de uma moeda virtual específica.

Neste contexto, o BCE observa que as moedas digitais não necessitam forçosamente de ser cambiadas por moedas legalmente estabelecidas. Podem também ser utilizadas para adquirir bens e serviços sem que seja necessária a sua troca por uma moeda legalmente estabelecida ou o recurso a um prestador de carteiras digitais. Tais transações não seriam abrangidas por nenhuma das medidas de controlo previstas na proposta e poderiam constituir um meio de financiamento de atividades ilegais.

1.1.2. O BCE reconhece que o progresso tecnológico representado pela tecnologia do livro-razão distribuído (*Distributed Ledger Technology*) subjacente aos meios de pagamento alternativos, nomeadamente às moedas virtuais, pode ter o potencial de aumentar a eficiência, o alcance e a escolha dos métodos de pagamento e transferência. Os órgãos legislativos da União deverão, no entanto, fazer o possível por não encorajar, ainda que aparentemente, o uso de moedas estabelecidas a nível privado, dado que tais meios de pagamento alternativos, para além de não terem sido juridicamente instituídos como moeda, estão desprovidos do curso legal da moeda emitida pelos bancos centrais e outras autoridades públicas⁽¹⁾. O BCE manifesta várias preocupações em relação às diferenças que existem entre aquilo que na proposta se designa por «moedas fiduciárias» e as «moedas virtuais», uma das quais decorre da volatilidade associada às moedas virtuais, que é tipicamente mais elevada do que a das moedas emitidas por bancos centrais ou cuja emissão é autorizada por bancos centrais, já que tal volatilidade nem sempre parece estar relacionada com fatores económicos ou financeiros. Existem outras preocupações, a saber: a) contrariamente aos detentores de moedas legalmente estabelecidas, os detentores de unidades monetárias virtuais carecem geralmente da garantia de que poderão trocá-las no futuro por bens e serviços ou moeda com curso legal; e b) o recurso dos agentes económicos a unidades de moeda virtual, se aumentar substancialmente no futuro, pode teoricamente afetar o controlo dos bancos centrais sobre a oferta de moeda, com riscos potenciais para a estabilidade de preços, se bem que na prática corrente este risco seja limitado. Por conseguinte, sendo embora conveniente que os órgãos legislativos da União, em conformidade com as recomendações do GAFI, regulem as moedas virtuais do ponto de vista do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, devem evitar neste contexto específico promover uma utilização mais ampla das moedas virtuais.

1.1.3. O termo «moeda virtual» é definido na diretiva proposta como «uma representação digital de valor que não tenha sido emitida por um banco central ou uma autoridade pública, nem esteja necessariamente ligada a uma moeda fiduciária, mas que é aceite por pessoas singulares ou coletivas como meio de pagamento e possa ser transferida, armazenada ou comercializada por via eletrónica»⁽²⁾.

A propósito desta definição, o BCE entende formular os seguintes comentários de caráter específico.

Em primeiro lugar, as «moedas virtuais» não são consideradas moeda do ponto de vista da União⁽³⁾. Por força dos Tratados e do disposto no Regulamento (CE) n.º 974/98 do Conselho, o euro é a moeda única da União Económica e Monetária da UE, ou seja, dos Estados-Membros que adotaram o euro como moeda⁽⁴⁾. Em

⁽¹⁾ Ver a exposição de motivos da diretiva proposta, p. 13, e os considerandos 6 e 7 da diretiva proposta. Ver também o Projeto de relatório sobre moedas virtuais da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu [2016/2007(INI)], de 23 de fevereiro de 2016.

⁽²⁾ Artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da diretiva proposta. A definição parece ter por base aquela que é proposta no ponto 19 do parecer sobre moedas virtuais da Autoridade Bancária Europeia (EBA), de 4 de julho de 2014, (EBA/Op/2014/08), disponível no sítio *web* da EBA em www.eba.europa.eu

⁽³⁾ Ver a definição de «moeda» no artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2014/62/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à proteção penal do euro e de outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho (JO L 151 de 21.5.2014, p. 1).

Ver igualmente a nota de trabalho interna do Fundo Monetário Internacional (FMI), de janeiro de 2016, intitulada *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* (Moedas virtuais e outras: considerações preliminares), p. 16, disponível no sítio *web* do FMI em www.imf.org

⁽⁴⁾ Ver o preâmbulo e o artigo 3.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia, o artigo 119.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o artigo 2.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).

coerência com esta abordagem, que foi já assumida ou está atualmente a ser considerada por outras jurisdições que estão a regulamentar as plataformas de câmbio de moeda virtual, nomeadamente o Canadá, o Japão e os Estados Unidos, o BCE recomenda que se defina o conceito de moeda virtual de forma mais específica, para que fique expressamente claro que as moedas virtuais não são moeda ou dinheiro com curso legal ⁽¹⁾.

Em segundo lugar, dado que as moedas virtuais não constituem, de facto, moeda com curso legal, seria mais rigoroso considerá-las como meio de troca e não como meio de pagamento. Além disso, a definição de «moeda virtual» como meio de pagamento constante da diretiva proposta não tem em conta o facto de, em determinadas circunstâncias, as moedas virtuais poderem ser utilizadas para fins diversos do pagamento ⁽²⁾. Conforme salienta o Banco de Pagamentos Internacionais (BIS), a tecnologia do livro-razão distribuído, subjacente a numerosos sistemas de moeda digital, pode ter uma aplicação muito mais ampla do que os pagamentos ⁽³⁾. A este respeito, o GAFI observou que a utilização das moedas virtuais para fins diversos do pagamento pode incluir produtos de reserva de valor para fins de poupança ou investimento, como sejam produtos derivados, matérias-primas e títulos ⁽⁴⁾. As moedas digitais mais recentes, baseadas nas tecnologias mais sofisticadas de livro-razão distribuído e de «blockchain», permitem uma gama de utilizações que transcende a finalidade do pagamento ⁽⁵⁾, abrangendo, por exemplo, os casinos *on-line*. Em face do exposto, o BCE sugere que a diretiva proposta faça também referência a outras possíveis utilizações das moedas virtuais na definição que propõe para o conceito.

O BCE sugere que a definição de moeda virtual constante da diretiva proposta seja adaptada de modo em ter em conta as considerações precedentes.

1.2. Registos centrais de contas bancárias e de pagamento

1.2.1. Nos termos da diretiva proposta, os Estados-Membros são instados a estabelecer sistemas centralizados automatizados ou sistemas centrais eletrónicos de extração de dados que permitam a identificação, em tempo útil, de todas as pessoas singulares ou coletivas que sejam titulares ou controlem contas de pagamento e contas bancárias detidas numa instituição de crédito no seu território ⁽⁶⁾. A exposição de motivos da diretiva proposta esclarece a este respeito que os Estados-Membros continuam a ser livres de estabelecer um registo central bancário, ou um sistema de extração de dados, consoante o que seja mais adequado ao seu próprio quadro vigente ⁽⁷⁾. Cada Estado-Membro tem, portanto, a faculdade de designar o respetivo banco central nacional (BCN) como administrador do registo central de contas bancárias (e de pagamento). Além disso, nos termos da diretiva proposta, o referido registo central ficaria acessível a unidades de informação financeira e a outras entidades competentes.

1.2.2. O BCE já anteriormente manifestou a opinião de que, a fim de avaliar o eventual incumprimento da proibição de financiamento monetário prevista no Tratado, a missão atribuída a um BCN do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) de instituição de um registo central de contas bancárias não pode ser considerada entre as funções de banco central, nem facilita o desempenho de tais funções ⁽⁸⁾. O BCE considera que a missão de instituir um registo central em conformidade com o artigo 30.º da Diretiva (UE) 2015/849 constitui claramente uma função governativa, dado ter por finalidade o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. No intuito de salvaguardar a independência financeira dos membros do SEBC e de dissipar os receios de financiamento monetário associados à prossecução de uma função governativa, o BCE sublinha que, no quadro da criação de um registo central de contas, a legislação nacional de transposição da diretiva proposta deverá incluir um mecanismo de recuperação de custos dotado de procedimentos claros de monitorização, afetação e faturação de todos os custos incorridos pelos BCN com a gestão e a concessão de acesso ao registo central.

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, os artigos 2.º a 5.º da Lei japonesa de Serviços de Pagamento, que define «cibermoeada» como excluindo o iene e as moedas estrangeiras e a secção 103(8) do *Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act* (Projeto de regulamento relativo às empresas de moeda virtual), de 2 de fevereiro de 2016, da National Conference of Commissioners on Uniform State Laws dos Estados Unidos, que define moeda virtual por forma a excluir o dinheiro. Para uma análise mais aprofundada do tratamento regulamentar do Bitcoin em 41 jurisdições, ver o relatório *Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions* (Regulamentação do Bitcoin em algumas jurisdições), da Law Library of Congress (janeiro de 2014), bem como as atas dos trabalhos da Comissão permanente do Senado do Canadá para as atividades bancárias e comerciais, de 26 de março de 2014, em que o Ministério das Finanças canadiano afirma que «a moeda virtual [...] não é a moeda oficial do país, não é o dólar canadiano».

⁽²⁾ Ver o relatório do BCE *Virtual Currency Schemes — a further analysis* (Sistemas de moeda virtual — uma análise detalhada), fevereiro de 2015, p. 5, disponível no sítio web do BCE em www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Ver o relatório do Comité de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado do BIS *Digital currencies* (Moedas digitais), p. 15 (novembro de 2015), disponível em www.bis.org

⁽⁴⁾ Por exemplo, as criptomoedas como os «ethers», a unidade monetária «ethereum block chain», são negociadas em mercados com fins de especulação ou investimento, mas nem sempre são utilizadas como meio de pagamento. Ver também o documento do GAFI *Guidance for a Risk-Based Approach — Virtual Currencies* (Orientações do GAFI para uma abordagem baseada no risco — moedas virtuais), p. 4 (junho de 2015), disponível no sítio web do GAFI em www.fatf-gafi.org

⁽⁵⁾ Ver a nota de trabalho interna do FMI *Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations* (Moedas virtuais e outras: considerações preliminares), p. 7 (janeiro de 2016), disponível no sítio web do FMI em www.imf.org

⁽⁶⁾ Ver o artigo 1.º, n.º 12, da diretiva proposta.

⁽⁷⁾ Ver a exposição de motivos da diretiva proposta, p. 7.

⁽⁸⁾ Ver, por exemplo, o ponto 2.1 do Parecer CON/2011/30, o ponto 2 do Parecer CON/2011/98, os pontos 3.1 e 3.2 do Parecer CON/2015/46 e os pontos 3.1 a 3.8 do Parecer CON/2016/35. Todos os pareceres do BCE estão disponíveis no sítio web do BCE em www.ecb.europa.eu

2. Observações técnicas e propostas de redação

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração à diretiva proposta, as sugestões de reformulação específicas, acompanhadas de um texto explicativo, constam de um documento técnico de trabalho autónomo. O documento técnico de trabalho está disponível, em versão inglesa, no sítio *web* do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 12 de outubro de 2016.

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI
