

PT

PT

PT

LIVRO BRANCO

Política no domínio dos serviços financeiros para o período 2005 - 2010

ÍNDICE

SÍNOPSE: INTRODUÇÃO / OBJECTIVOS / LEITMOTIV	3
1. CONSOLIDAÇÃO DINÂMICA DOS SERVIÇOS FINANCEIROS.....	6
2. LEGISLAR MELHOR.....	7
2.1. Consultas abertas e transparentes.....	7
2.2. Avaliações de impacto.....	7
2.3. Transposição e aplicação	7
2.4. Avaliação <i>ex-post</i>	8
2.5. Simplificação, codificação e clarificação	9
2.6. Utilizadores de serviços financeiros: contribuição, educação e vias de recurso	10
2.7. Reforçar a interacção com as políticas noutras áreas	11
3. ASSEGURAR ESTRUTURAS COMUNITÁRIAS NECESSÁRIAS EM MATÉRIA DE REGULAMENTAÇÃO E DE SUPERVISAO.....	11
3.1. Assegurar o bom funcionamento do processo Lamfalussy.....	11
3.2. Desafios em matéria de supervisão	12
3.2.1 Clarificar o papel e as responsabilidades que incumbem respectivamente às autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento	13
3.2.2 Explorar a possibilidade de delegar certas funções e responsabilidades entre as autoridades de supervisão.....	14
3.2.3 Algumas medidas concretas para melhorar a eficácia da supervisão... 14	14
3.2.4 Desenvolver uma cultura europeia no domínio da supervisão..... 14	14
4. ACTIVIDADES LEGISLATIVAS EM CURSO E FUTURAS (2005-2010)	15
4.1. Projectos em curso.....	15
4.1.1. Banca a retalho	15
4.1.2. Solvência II.....	15
4.1.3. Reexame das participações qualificadas	16
4.1.4. Compensação e liquidação	16
4.2. Reflexões em curso	16
4.2.1. Supressão dos obstáculos injustificados à consolidação transfronteiras.....	16
4.2.2. Directiva relativa à moeda electrónica	17

4.2.3. Sistemas de garantia de seguros	17
4.2.4. Convenção da Haia sobre os valores mobiliários	17
4.2.5. Instrumentos facultativos	17
4.3. Domínios em que não se prevêem novas medidas legislativas na fase actual	17
4.4. Iniciativas futuras	17
4.4.1. Fundos de investimento	18
4.4.2. Serviços financeiros a retalho: contas bancárias e mediadores de crédito	18
5. DIMENSÃO EXTERNA	19
6. PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO	20

Sinopse

O presente documento apresenta as prioridades da Comissão Europeia no que se refere à sua política em matéria de serviços financeiros até 2010. Uma panorâmica geral das actividades e trabalhos concretos previstos neste contexto consta do Anexo I.

A consulta lançada sobre o Livro Verde¹ revelou que estas prioridades políticas beneficiavam de um apoio generalizado. O presente Livro Branco toma igualmente em consideração os resultados da “Troca de pontos de vista” de 18 de Julho de 2005² e iniciativas paralelas tais como o relatório sobre a integração financeira elaborado pelo Comité dos Serviços Financeiros³, as conclusões do Conselho ECOFIN de 11 de Outubro de 2005 e o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu sobre o estado de integração actual dos mercados financeiros da UE⁴. Uma avaliação de impacto proporcionada complementa o presente documento (ver Anexo II).

Os **objectivos** da Comissão para a sua política em matéria de serviços financeiros ao longo dos próximos cinco anos são os seguintes:

- ***consolidar de forma dinâmica os progressos registados em direcção a um mercado financeiro europeu integrado, aberto, abrangente, competitivo e economicamente eficiente;***
- ***eliminar os obstáculos economicamente significativos que subsistem, por forma a assegurar a prestação de serviços financeiros e a livre circulação de capitais em toda a UE ao mais baixo custo possível, garantindo simultaneamente níveis eficazes de controlo prudencial e de regulamentação, bem como de gestão da actividade que se traduzam num elevado grau de estabilidade financeira e ainda em vantagens para os consumidores e na sua defesa;***
- ***aplicar, executar e avaliar de forma contínua a legislação em vigor e aplicar rigorosamente os princípios da abordagem “legislar melhor” a qualquer iniciativa futura;***
- ***melhorar a cooperação e a convergência em matéria de supervisão na UE, aprofundar as relações com outros mercados financeiros mundiais e reforçar a influência europeia à escala mundial.***

1 Livro Verde sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010), publicado em 3 de Maio de 2005, que continua a ser um parâmetro de referência válido para apreciar as opções políticas efectuadas nesta área. Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/index/green_es.pdf. A Comissão recebeu mais de 150 contribuições durante a consulta pública até 1 de Agosto de 2005. Um documento sobre estas contribuições é publicado em simultâneo com o presente documento.

2 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/actionplan/infosession/results_en.pdf

3 Relatório submetido à apreciação dos Ministros das Finanças da UE em 2 de Junho de 2004, (circulação restrita).

4 Ver: http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/PR/553/553131/55311es.pdf

A consolidação dinâmica é o *leitmotiv* da abordagem da Comissão neste contexto – uma abordagem pragmática e ambiciosa, que reflecte ademais a posição das partes interessadas.

LIVRO BRANCO SOBRE OS SERVIÇOS FINANCEIROS PARA O PERÍODO 2005-2010

1. CONSOLIDAÇÃO DINÂMICA DOS SERVIÇOS FINANCEIROS

Os mercados financeiros assumem uma importância fulcral para o bom funcionamento das economias modernas. Quanto mais integrados forem estes mercados, tanto mais eficiente será a afectação dos recursos económicos e tanto melhor serão os resultados económicos a longo prazo. Assegurar a conclusão do mercado único de serviços financeiros constitui assim um elemento fundamental do processo de reforma económica de Lisboa⁵ e revela-se essencial para a competitividade da UE à escala mundial.

A integração dos mercados financeiros europeus tem vindo a ser impulsionada pelo Plano de Acção para os Serviços Financeiros para o período 1999-2005 (PASF). A filosofia subjacente ao referido plano foi validada: assistiu-se a uma melhoria dos resultados do sector dos serviços financeiros, verificou-se um aumento da liquidez e uma maior concorrência, sendo também de referir que a rentabilidade e a estabilidade financeira foram reforçadas, não obstante a turbulência nos mercados externos. Com a aplicação progressiva das medidas previstas pelo PASF nos próximos anos, estes resultados positivos apenas poderão vir a acentuar-se.

Impõe-se, todavia, redobrar esforços nesta área. O sector dos serviços financeiros da UE apresenta um potencial significativo em termos de crescimento económico e de emprego que continua ainda por ser plenamente explorado. É urgente reforçar em maior grau a eficácia dos mercados de produtos de poupança a longo prazo à escala europeia. O enorme défice inerente aos sistemas de pensões, que representa o principal desafio económico estrutural da UE, precisa de ser financiado. O mercado interno dos serviços a retalho está ainda longe de ser concluído. Um mercado de capitais de risco mais eficaz é indispensável para promover empresas novas e inovadoras e para fomentar o crescimento económico⁶.

Deste modo, a consolidação dos progressos realizados, a conclusão das acções em curso, o reforço da cooperação e da convergência em matéria de supervisão, bem como a supressão dos obstáculos economicamente significativos que ainda perduram, constituem os principais eixos da política da Comissão para os próximos cinco anos.

5 «Acções Comuns para o Crescimento e o Emprego: o Programa Comunitário de Lisboa», COM(2005) 330 final de 20.7.2005. Ver: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_330_es.pdf e «Trabalhar em conjunto para o crescimento e o emprego: As próximas etapas de implementação da Estratégia de Lisboa revista», SEC(2005) 622/2 de 29.4.2005. Ver: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_622_en.pdf

6 Não obstante o facto de não se inserir no âmbito do presente documento, a identificação das prioridades para eventuais iniciativas novas no domínio do capital de risco assume uma importância crucial e representará uma prioridade importante da Comissão ao longo dos próximos cinco anos.

2. LEGISLAR MELHOR

A Comissão definirá as políticas mais abertas, mais transparentes e o mais fundamentadas possíveis à luz de elementos objectivos, baseando-se para o efeito num duplo compromisso, a saber, o de realizar simultaneamente consultas abertas e avaliações de impacto, de modo a garantir a elaboração de regras sólidas que sejam fonte de valor acrescentado para o sector dos serviços financeiros e para os consumidores europeus.

2.1. Consultas abertas e transparentes

As consultas abertas (incluindo com grupos representativos das partes interessadas) continuarão a desempenhar um papel fundamental, devendo ser obrigatoriamente organizadas antes de ser proposta qualquer medida legislativa. A Comissão continuará a publicar as respostas recebidas às suas consultas, resumos de carácter prático e as reacções transmitidas.

2.2. Avaliações de impacto

Qualquer proposta nova da Comissão deverá ser acompanhada de uma avaliação de impacto. Estas avaliações examinarão todas as questões relevantes e determinarão a opção mais adequada. Para o efeito, centrar-se-ão nos custos e nas vantagens do ponto de vista económico, social e ambiental e, se for caso disso, no impacto sobre a estabilidade financeira, o bom funcionamento dos mercados e a defesa dos consumidores.

Sempre que possível, a metodologia a utilizar neste âmbito será debatida com as partes interessadas relevantes antes da publicação da avaliação de impacto. Além disso, a Comissão examinará, numa base casuística, se as medidas técnicas de execução (nível 2) devem ser igualmente objecto de uma avaliação de impacto.

A Comissão espera igualmente que o Parlamento Europeu e o Conselho respeitem os seus compromissos no sentido de melhorar a qualidade da legislação comunitária mediante a elaboração de avaliações de impacto sempre que proponham alterações importantes às propostas da Comissão⁷. Até à data, este compromisso não foi ainda posta em prática e representa um elo fraco da cadeia destinada a assegurar uma melhor legislação⁸.

2.3. Transposição e aplicação

Infelizmente, a taxa de transposição da legislação comunitária pelos Estados-Membros nos prazos acordados é pouco satisfatória⁹. Os Estados-Membros devem dar provas de um verdadeiro empenhamento neste domínio e proceder a uma transposição correcta e atempada. Os mecanismos de aplicação devem ser reforçados e coordenados a nível de todos os Estados-Membros. Esta

7 Ver o Acordo Interinstitucional sobre a iniciativa «Legislar melhor» (JO C 321 de 31.12.2003, p. 1) e as conclusões do Conselho Competitividade sobre o processo de uma «melhor regulamentação» (9501/05).

8 Até à data, a Comissão apresentou quase 80 avaliações de impacto, enquanto o Parlamento e o Conselho elaboraram apenas uma. Não foi realizada qualquer avaliação de impacto sobre as iniciativas legislativas dos Estados-Membros no domínio da justiça e dos assuntos internos.

9 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan

responsabilidade partilhada constitui um desafio muito importante para a UE-25, na expectativa da adesão de novos Estados-Membros num futuro próximo.

A Comissão cooperará de forma estreita com os Estados-Membros a fim de acompanhar os progressos registados, assegurar uma transposição correcta e evitar a introdução de camadas sucessivas de disposições supérfluas, a denominada “sobre-regulamentação”. A Comissão actualizará regularmente a sua matriz de transposição PASF (em linha) e introduzirá ligações para os textos de transposição dos Estados-Membros. A situação geral em matéria de transposição será igualmente abordada no relatório intercalar anual sobre os serviços financeiros¹⁰.

As jornadas em matéria de transposição com os Estados-Membros e as autoridades de regulamentação europeias continuarão a assegurar um fórum para chegar a um consenso sobre a transposição de certas disposições legislativas comunitárias e para a resolução *ex ante* de eventuais problemas que possam vir a surgir. A Comissão publicará notas de síntese sobre estas jornadas e, quando necessário, orientações interpretativas suplementares.

Estas medidas práticas facilitarão um acompanhamento eficaz. Em caso de transposição incorrecta, a Comissão iniciará de imediato um procedimento de infracção. As partes interessadas insistiram na necessidade de dispor de prazos de transposição adequados. A Comissão anui. No entanto, à medida que as medidas de nível 2 vierem a evoluir, os trabalhos de transposição deverão, na medida do possível, avançar paralelamente ao nível legislativo e ao nível técnico de execução (níveis 1 e 2).

2.4. Avaliação ex-post

Uma questão fundamental consiste em saber se as regras permitiram atingir efectivamente o objectivo visado. A Comissão examinará anualmente a situação geral em termos de integração financeira no seu relatório de acompanhamento nesta área (*Financial Integration Monitor – FIM - report*)¹¹. O Grupo de Acompanhamento Interinstitucional¹² fornecerá o seu contributo neste contexto mediante a avaliação do processo Lamfalussy em todos os sectores dos serviços financeiros¹³.

A avaliação *ex-post* do PASF e de quaisquer medidas legislativas novas representa uma prioridade fundamental da Comissão para os próximos cinco anos. A Comissão envidará esforços no sentido de concluir uma avaliação económica e jurídica global de todas as medidas do PASF até 2009¹⁴. Será lançado um estudo em 2007-2008¹⁵. As avaliações das principais medidas serão organizadas aproximadamente quatro anos após o termo do seu prazo de transposição.

10 O próximo relatório intercalar estava previsto para Janeiro de 2006.

11 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/cross-sector/index_en.htm#monitor.

12 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/cross-sector/index_en.htm#interinstitutional.

13 O processo Lamfalussy é aplicado nos sectores da banca, dos seguros e das pensões complementares, dos valores mobiliários e dos OICVM; em princípio, não abrange questões horizontais como o governo das sociedades, a revisão oficial de contas e a contabilidade, salvo se as iniciativas nestes domínios incidirem especificamente sobre áreas relacionadas com os serviços financeiros.

14 Excepto no que diz respeito às medidas cujo prazo de transposição seja posterior a 2005.

15 A Comissão prevê organizar uma jornada com peritos económicos no Outono de 2006 tendo em vista os respectivos preparativos.

Se, com o tempo, uma avaliação e uma análise aprofundadas revelarem que certos textos jurídicos não surtiram os efeitos desejados, estes serão alterados ou revogados no quadro do procedimento legislativo¹⁶.

2.5. Simplificação, codificação e clarificação

As medidas comunitárias e nacionais de execução da legislação relativa aos serviços financeiros devem constituir um corpo legislativo único e coerente. Apesar de a Comissão se esforçar por velar para que as medidas legislativas adoptadas no quadro do PASF sejam tão simples e coerentes quanto possível, não é de excluir a possibilidade de serem melhoradas. Por conseguinte, a Comissão procederá a controlos de coerência a nível sectorial e intersectorial, a fim de assegurar a coerência da terminologia e dos efeitos da legislação no seu conjunto. Para apreciar o grau de coerência jurídica, será forçosamente necessário analisar as abordagens adoptadas pelos Estados-Membros, a fim de melhor compreender como a legislação comunitária é aplicada na prática e para garantir efectivamente o nível de coerência jurídica que os mercados requerem. O ponto de partida natural deste exercício será o direito comunitário, mas incidirá igualmente sobre a respectiva transposição e sobre a sua aplicação a nível nacional.

Os trabalhos da Comissão, que constituirão uma iniciativa plurianual, iniciar-se-ão com as medidas práticas a seguir referidas:

- Será facilitado o acesso ao direito comunitário mediante o reagrupamento dos instrumentos comunitários relevantes na Internet¹⁷, sob uma forma que seja simultaneamente útil para os especialistas e os cidadãos em geral;
- Será empreendido o primeiro controlo de coerência sectorial no domínio dos valores mobiliários. Instituir-se-á um grupo de operadores e de peritos do mercado para assistir a Comissão na análise dos problemas principais. Está a decorrer um exercício deste tipo, sob a égide do grupo “Segurança jurídica” da Comissão, incumbido de abordar questões jurídicas associadas às transferências de valores mobiliários para outros Estados-Membros e ao exercício transfronteiras de direitos;
- Actualmente, a diversidade e o grande volume das informações a serem prestadas aos utilizadores podem ser fonte de confusão tanto para estes como para os prestadores de serviços. Em 2008, será levado a cabo um estudo alargado para detectar as eventuais incoerências e apreciar o carácter adequado dos requisitos de informação previstos pelas regras comunitárias em vigor;
- Esta incerteza é particularmente acentuada no domínio dos investimentos colectivos, em que são aplicáveis regras sectoriais e transversais paralelamente às regras locais que subsistem em matéria de publicidade. De acordo com informações provenientes do sector, esta situação parece estar a entravar uma comercialização transfronteiras eficaz dos fundos de investimento. É igualmente fonte de incerteza quanto à questão de saber se a responsabilidade incumbe ao

16 A consulta sobre o Livro Verde não identificou textos que devam ser objecto de uma revogação imediata.

17 Com ligações para a legislação nacional de execução. Ver ponto 2.3.

promotor ou ao distribuidor do fundo aquando da comercialização ou prestação de serviços aos investidores. A fim de clarificar algumas destas questões, a Comissão publicará uma comunicação/recomendação em 2006. Estes trabalhos poderão servir de base para exercícios análogos noutras áreas;

- No âmbito do projecto Solvência II no sector dos seguros, está actualmente a decorrer um importante exercício de codificação. Sem proceder à renegociação do acervo actual, dezasseis directivas no sector dos seguros serão integradas numa única directiva seguradora. Este exercício poderá lançar os alicerces para outras iniciativas de codificação semelhantes noutros domínios de serviços financeiros;
- Além disso, sempre que for identificada uma transposição incorrecta do direito comunitário, a Comissão tomará as medidas adequadas, incluindo a abertura de um procedimento de infracção, a fim de garantir a existência de um regime regulamentar coerente e eficaz em toda a União.

2.6. Utilizadores de serviços financeiros: contribuição, educação e vias de recurso

O fórum FIN-USE de utilizadores de serviços financeiros desempenha um papel muito importante, uma vez que serve para veicular a posição dos utilizadores no que se refere à política comunitária a ser prosseguida¹⁸. Além disso, a Comissão assegurará uma representação equilibrada dos utilizadores em todos os grupos consultivos que venha a criar no futuro.

À medida que o sector público se retira progressivamente do financiamento de determinados aspectos dos sistemas de segurança social, impõe-se sensibilizar os cidadãos para as questões financeiras e promover a sua participação directa neste domínio. Para incentivar a procura e favorecer boas decisões em matéria de investimento, por exemplo no que diz respeito às pensões, impõe-se melhorar a transparência e a comparabilidade dos produtos financeiros e ajudar os consumidores a compreendê-los. Apesar de a responsabilidade primordial pela informação dos consumidores incumbir aos Estados-Membros, a Comissão pode promover não só uma troca de pontos de vista à escala europeia sobre a sensibilização financeira dos consumidores e sobre as melhores práticas, como incentivar igualmente a realização de projectos comuns, prevendo-se a organização de uma conferência sobre este tema no início de 2007.

Além disso, a fim de sensibilizar os consumidores para a evolução no domínio dos serviços financeiros, a Comissão tenciona publicar uma circular de informação periódica em que realçará os aspectos mais importantes dos seus trabalhos para os utentes/consumidores. Propõe igualmente instituir um grupo permanente de representantes dos consumidores provenientes de toda a Europa, no âmbito do qual serão examinadas as questões relativas aos serviços financeiros que assumem uma especial importância para os consumidores. Prosseguirão os contactos regulares com a UNI-EUROPA, que representa os trabalhadores do sector dos serviços financeiros.

18

Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances-retail/finuse_en.htm.

A rede FIN-NET¹⁹ desempenha um papel importante neste contexto, uma vez que faculta aos utilizadores e aos consumidores um acesso simplificado a procedimentos de resolução extrajudicial dos litígios transfronteiras²⁰. A Comissão lançou um reexame do papel da rede FIN-NET com vista a maximizar a sua eficiência. A Comissão empreenderá igualmente uma investigação sobre as vias de recurso existentes a nível nacional no domínio dos serviços financeiros para identificar as eventuais lacunas nesta área.

2.7. Reforçar a interacção com as políticas noutras áreas

Revela-se fundamental tirar pleno partido das eventuais sinergias entre a política dos serviços financeiros e as políticas adoptadas noutros domínios. Trata-se da razão pela qual, nos próximos cinco anos, se assistirá a um novo reforço da cooperação com outros domínios, nomeadamente, a concorrência (inquéritos sectoriais²¹), a política dos consumidores (defesa dos consumidores, direito dos contratos²²) e a fiscalidade.

Um estudo recente da Comissão sobre os obstáculos à consolidação transfronteiras²³ na Europa identificou a discriminação e a incerteza quanto às regras fiscais e, nomeadamente, o IVA associado às reestruturações²⁴, como um obstáculo importante à integração dos serviços financeiros. Após uma consulta alargada com todas as partes interessadas, Comissão tenciona apresentar uma proposta legislativa destinada a adaptar as regras em matéria de IVA sobre os serviços financeiros por forma a ter em conta a evolução do mercado único nesta área²⁵. O estudo salientou igualmente a necessidade de intervir noutros domínios, em que a Comissão poderá vir a adoptar medidas²⁶.

3. ASSEGURAR ESTRUTURAS COMUNITÁRIAS NECESSÁRIAS EM MATÉRIA DE REGULAMENTAÇÃO E DE SUPERVISÃO

3.1. Assegurar o bom funcionamento do processo Lamfalussy

A integração dos mercados financeiros europeus tem vindo a acelerar-se. Não obstante o facto de que algumas actividades a retalho continuarão a assumir uma natureza local, as empresas tendem cada vez mais a procurar economias de escala a nível europeu, mediante uma centralização dos seus departamentos de gestão dos riscos e administrativos, fusões transfronteiras e recurso à Internet, muito embora continuem muitas vezes a dispor igualmente de uma presença física a nível local. As estruturas de regulamentação e supervisão da União Europeia devem ser

19 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm.

20 Cujo número está a aumentar (em 2001: 335; em 2002: 601; em 2003: 796).

21 Em 13 de Junho de 2005, a Comissão decidiu dar início a inquéritos em dois sectores dos serviços financeiros, designadamente, a banca a retalho e os serviços de seguros prestados às empresas. Estes inquéritos examinarão se a concorrência (nomeadamente a concorrência transfronteiras) desempenha plenamente o seu papel nestes sectores.

22 A Comissão está actualmente a elaborar um quadro de referência comum destinados a reforçar a coerência do direito europeu dos contratos.

23 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/cross-sector/mergers/cross-border-consolidation_en.pdf.

24 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/docs/cross-sector/mergers/survey-results_en.pdf, na rubrica B.1.2 «Obstáculos fiscais».

25 Comunicação intitulada «A contribuição das políticas fiscais e aduaneiras para a Estratégia de Lisboa».

26 No domínio dos fundos de investimento, o tratamento das fusões de fundos enquanto «facto gerador do impacto» constitui o principal obstáculo a esta racionalização do sector de fundos que se caracteriza actualmente por um número excessivo de operadores.

consequentemente adaptadas e os custos regulamentares reduzidos na medida do possível. Actualmente, a política comunitária em matéria de regulamentação e de supervisão dos serviços financeiros baseia-se essencialmente nos quatro níveis do processo Lamfalussy²⁷. Tal beneficia de um apoio generalizado e considera-se que este processo foi coroado de êxito. A tomada de decisões e as regras prudenciais são actualmente muito mais eficazes e flexíveis.

A política fundamental da Comissão deve consistir em prosseguir e em desenvolver este processo ao longo dos próximos cinco anos a fim de tirar pleno partido do seu potencial. As principais questões regulamentares que se colocam são a seguir referidas:

- (1) O debate sobre a reforma do procedimento de comitologia reveste especial importância;
- (2) Melhorar a responsabilização e a transparência no que se refere ao processo no seu conjunto, nomeadamente em relação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, atendendo às demarcações institucionais definidas e ao facto de os comités das autoridades nacionais de supervisão constituírem órgãos consultivos da Comissão;
- (3) Desenvolver uma cooperação regulamentar plurisectorial para um crescente número de questões que afectam diferentes sectores financeiros;
- (4) Velar para que cada um dos quatro níveis do processo Lamfalussy respeite a abordagem no sentido de legislar melhor, por forma a garantir uma produção legislativa de qualidade, uma transposição coerente e uma aplicação eficaz. Não obstante o trabalho de qualidade desenvolvido pelos comités de nível 3, sujeitos a condicionamentos em matéria de recursos, a Comissão entende que o seu aconselhamento, que pode ser fonte de sobrecustos regulamentares importantes, poderia ser sujeito, de forma útil, a um controlo suplementar, em termos de impacto e proporcionalidade, por um painel de peritos económicos;
- (5) Sempre que possível, cooperar com os nossos principais parceiros tendo em vista uma convergência mundial das normas.

3.2. Desafios em matéria de supervisão

As obrigações de cooperação e de intercâmbio de informação entre as autoridades de supervisão devem ser reforçadas. Convém igualmente garantir a cooperação em situações de crise.

Nos próximos cinco anos, alguns dos desafios que se colocam são a seguir referidos:

- (1) Necessidade de clarificar e otimizar as responsabilidades que incumbem respectivamente ao Estado-Membro de origem e ao Estado-Membro de acolhimento à medida que a integração vier a acelerar-se, bem como de fazer face aos potenciais riscos de contágio (3.2.1);
- (2) Necessidade de explorar a possibilidade de delegar certas funções e responsabilidades, garantindo simultaneamente que as autoridades de supervisão disponham da informação e da confiança mútua necessárias (3.2.2.);
- (3) Necessidade de melhorar a eficácia da supervisão, evitando simultaneamente a duplicação dos requisitos em matéria de apresentação de informações (3.2.3);
- (4) Necessidade de assegurar uma cooperação mais coerente e mais atempada e de desenvolver uma verdadeira cultura europeia em matéria de supervisão (3.2.4).

3.2.1 Clarificar o papel e as responsabilidades que incumbem respectivamente às autoridades de supervisão do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento

O princípio de repartição das competências entre o Estado-Membro de origem e o Estado-Membro de acolhimento, subjacente ao princípio do reconhecimento mútuo, bem como a supervisão consolidada encontram-se no cerne do sistema prudencial comunitário. Os riscos de contágio requerem, com efeito, um tratamento eficaz – *por exemplo*, em caso de falência de um grupo de envergadura europeia ou de uma instituição importante na óptica sistémica, que opera num dado Estado-Membro enquanto a supervisão do seu grupo incumbe a outro Estado-Membro²⁸.

Qualquer evolução das estruturas europeias de supervisão prudencial, que represente um desvio face às estruturas actualmente instituídas, suscita difíceis questões de responsabilidade política e financeira, nomeadamente quando for necessário assegurar um apoio do erário público. A Comissão é favorável a uma abordagem evolutiva, que responda aos problemas comprovados e que assegure o devido equilíbrio entre mecanismos de supervisão mais eficazes e consolidados e a necessidade de garantir a estabilidade financeira em toda a União Europeia.

Por seu turno, os sistemas de garantia dos depósitos também desempenham um papel importante a nível da defesa dos consumidores. Revela-se necessário prosseguir os trabalhos empreendidos para garantir um funcionamento transfronteiras eficaz dos sistemas existentes e assegurar a sua compatibilidade com outros mecanismos, tais como as regras relativas ao mutuante em última instância e a responsabilidade pelo financiamento em caso de crise financeira. A Comissão examinará as principais questões interligadas que se levantam neste contexto e apresentará uma proposta a este respeito em 2006.

28

A Comissão lançará um estudo sobre a gestão da liquidez dos bancos e os requisitos prudenciais dos Estados-Membros.

3.2.2 Explorar a possibilidade de delegar certas funções e responsabilidades entre as autoridades de supervisão

A legislação bancária já confere às autoridades de supervisão a possibilidade de delegar a plena responsabilidade pela supervisão de uma filial à autoridade de supervisão da empresa-mãe. Todavia, esta possibilidade não foi ainda concretizada na prática. De igual forma, a legislação no domínio dos valores mobiliários, nomeadamente a relativa aos abusos de mercado e aos prospectos, permite a transferência de certas funções entre as autoridades de regulamentação. Mas continuam a ser possíveis progressos em termos de partilha da informação e de uma execução mais eficaz das funções de supervisão²⁹.

Poderia prever-se o recurso a mecanismos de mediação tendo em vista uma resolução rápida e eficaz dos litígios transfronteiras não problemáticos que surgem no dia-a-dia entre as autoridades de supervisão. Tal reforçaria a convergência das práticas prudenciais³⁰.

3.2.3 Algumas medidas concretas para melhorar a eficácia da supervisão

A existência de requisitos de informação múltiplos leva os grupos transfronteiras a incorrer em custos desnecessários. Convém assim substituir estes requisitos múltiplos por exigências comuns harmonizadas em matéria de informação, sem a introdução de camadas adicionais a nível nacional. As normas internacionais de informação financeira (IFRS), a directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (MiFID) e o desenvolvimento de novas regras prudenciais para os sectores da banca e dos seguros propiciam uma oportunidade única para racionalizar a estrutura do material de informação a apresentar.

A Comissão considera que chegou o momento de empreender trabalhos com vista à instituição de requisitos de informação e de apresentação de dados verdadeiramente comuns, para além da criação de bases de dados prudenciais comuns, caso necessário. Os comités de nível 3 devem desde já iniciar trabalhos para a definição de modelos comuns simplificados para a apresentação de informações e dados, com base numa verdadeira partilha de informações entre as autoridades nacionais de supervisão. A Comissão prevê tirar partido destes importantes ganhos de eficiência até 2008. A partir de 2009, todos os bancos, empresas de seguros e grandes sociedades de investimento da União Europeia devem estar em condições de preencher a suas obrigações em matéria de apresentação de informações mediante o envio de uma documentação completa única às autoridades incumbidas da respectiva supervisão numa base consolidada.

3.2.4 Desenvolver uma cultura europeia no domínio da supervisão

Para assegurar a criação de um processo comum de tomada de decisões e de garantia de aplicação, nomeadamente no caso dos grupos multinacionais ou plurissectoriais, seria conveniente desenvolver, ao longo dos próximos 5 anos, um programa ambicioso destinado a desenvolver as inspecções conjuntas, as análises

29 Em 2007, organizar-se-á uma conferência sobre a convergência das práticas prudenciais no sector bancário.

30 Estes mecanismos devem funcionar numa base voluntária e basear-se no princípio comum de cooperação. Além disso, impõe-se respeitar os requisitos em matéria de confidencialidade e os limites do quadro institucional europeu.

pelos pares³¹ e medidas concretas tais como o intercâmbio de pessoal, sessões de formação conjuntas e o intercâmbio de informações e conhecimentos especializados entre as autoridades de supervisão.

4. ACTIVIDADES LEGISLATIVAS EM CURSO E FUTURAS (2005-2010)

4.1. Projectos em curso

4.1.1. Banca a retalho

Encontram-se a decorrer três iniciativas importantes nesta área:

- Em relação ao crédito hipotecário, será publicado em 2006 um Livro Branco que anunciará as iniciativas consideradas necessárias e justificadas do ponto de vista económico tendo em vista a integração do mercado de crédito hipotecário da UE;
- Em matéria de crédito ao consumo, em 10 de Outubro de 2005 foi publicada a proposta alterada de directiva que visa criar um verdadeiro mercado interno do crédito ao consumo e reforçar a defesa dos consumidores³²;
- A proposta de directiva relativa aos serviços de pagamento intensificará a concorrência e definirá regras claras no que diz respeito aos direitos e obrigações que recaem sobre os utilizadores e prestadores destes serviços. Esta iniciativa favorecerá e consolidará os esforços empreendidos pelo sector com vista a criar um espaço único de pagamentos em euros (SEPA) até 2010. Em 2007, a Comissão examinará se são necessárias medidas suplementares para que o SEPA seja instituído no prazo estabelecido para o efeito.

4.1.2. Solvência II

O projecto Solvência II tem como objectivo reformular a regulamentação e a supervisão prudencial no sector segurador. As empresas de seguros passarão a calcular os seus requisitos de fundos próprios em função dos riscos incorridos. O cálculo das responsabilidades das empresas de seguro (provisões técnicas) passará a ser realizado de forma mais harmonizada, sendo simultaneamente promovida a convergência das práticas de supervisão.

Este projecto, que beneficia de um apoio alargado, encontra-se estreitamente associado à evolução internacional no domínio da contabilidade, da supervisão e das técnicas actuariais e terá em conta a importante evolução registada no domínio bancário no quadro de Basileia II.

A Comissão prevê apresentar a sua proposta sob a forma de um texto único em meados de 2007. A estrutura será subsequentemente completada por medidas de nível 2, adoptadas de acordo com o procedimento de comitologia.

31 Os resultados poderiam ser divulgados ao público.

32 Ver: http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf.

4.1.3. Reexame das participações qualificadas

As autoridades de supervisão dispõem do poder de bloquear os investimentos, as fusões e as aquisições potenciais nos sectores financeiros. Há um claro apelo no sentido de uma maior clareza, transparência e divulgação de informação sobre a forma como estas autoridades procedem a uma apreciação das participações qualificadas. A Comissão e os comités de supervisão (CAESB e CASSPCR) já lançaram trabalhos destinados a alterar o artigo 16.º da directiva bancária e o artigo 15.º das directivas “seguros”, bem como para a definição de critérios prudenciais comuns. No domínio bancário, prevê-se a apresentação de uma proposta em meados de 2006; no sector segurador, prevê-se que estes trabalhos sejam desenvolvidos no quadro do exercício Solvência II.

4.1.4. Compensação e liquidação

As infra-estruturas de compensação e de liquidação transfronteiras caracterizam-se por custos muito superiores aos níveis verificados a nível nacional, enquanto o respectivo grau de segurança e de eficácia é inferior. O elevado custo das operações transfronteiras explica-se pela existência de um determinado número de obstáculos técnicos, jurídicos e fiscais³³. É igualmente de referir a ausência de um quadro regulamentar a nível da UE.

Na sua Comunicação de 2004, a Comissão considerava que uma directiva-quadro poderia ser necessária para assegurar a eficácia, a segurança e o baixo preço das operações transfronteiras de compensação e liquidação. No intuito de examinar esta possibilidade, a Comissão procede actualmente a uma consulta aprofundada e a uma avaliação de impacto. Uma vez concluído este processo, a Comissão, após ter tido em conta qualquer nova evolução do mercado, decidirá em 2006 as medidas a adoptar e, nomeadamente, se a apresentação uma proposta formal se justifica neste contexto.

4.2. Reflexões em curso

4.2.1. Supressão dos obstáculos injustificados à consolidação transfronteiras

A Comissão identificou e examinou os obstáculos potenciais ao investimento transfronteiras e à racionalização das estruturas económicas europeias³⁴, tendo igualmente apreciado a observância dos direitos estabelecidos pelo Tratado em matéria de livre circulação de capitais³⁵. A supressão dos obstáculos injustificados, ou pelo menos a sua redução, reforçaria a competitividade dos sectores financeiros e da economia em geral – fomentando simultaneamente o crescimento e a criação de emprego. Prevê-se o lançamento de acções de acompanhamento no início de 2006 (ver igualmente 4.1.3).

33 Os denominados obstáculos Giovannini. A Comissão prosseguirá os seus trabalhos para o desmantelamento destes obstáculos que entravam a compensação e a liquidação transfronteiras com a assistência de diferentes grupos (CESAME, FISCO).

34 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/cross-sector/index_en.htm#obstacles and see paragraph 2.7.

35 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/capital/docs/communication_en.pdf.

4.2.2. Directiva relativa à moeda electrónica

Está a decorrer uma avaliação desta directiva, uma vez que diversos indícios tendem a sugerir que não assegura um grau de segurança jurídica suficiente e que pode ter estado na origem de entraves à evolução do mercado. Será publicado um relatório na Primavera de 2006, acompanhado das recomendações adequadas.

4.2.3. Sistemas de garantia de seguros

A Comissão decidirá em 2006 se deve ou não apresentar uma proposta legislativa neste domínio.

4.2.4. Convenção da Haia sobre os valores mobiliários

A apreciação jurídica sobre determinados aspectos da Convenção da Haia sobre os valores mobiliários³⁶ que o Conselho solicitou ajudará este último a decidir se aceita a proposta actual da Comissão que lhe foi apresentada para assinatura.

4.2.5. Instrumentos facultativos

A consulta revelou a existência de um cepticismo generalizado no que se refere à viabilidade e utilidade de instrumentos facultativos (26.º regime) na área dos serviços financeiros. Os seus defensores devem explicar o seu raciocínio subjacente, bem como a sua viabilidade num plano jurídico e prático e ainda as vantagens destes instrumentos facultativos. A Comissão continua aberta a esta possibilidade³⁷, mas não se encontra ainda convicta do facto de que tais instrumentos facultativos possam vir a traduzir-se em vantagens significativas para os operadores do mercado.

4.3. Domínios em que não se prevêem novas medidas legislativas na fase actual

As áreas principais em que não se prevêem novas medidas legislativas são as seguintes: agências de notação; analistas financeiros; medidas de nível 2 respeitantes à Directiva OPA no que se refere aos requisitos aplicáveis ao documento de oferta e requisitos de capital para os mercados regulamentados. A Comissão entende que, por enquanto, os requisitos suplementares existentes (ou em vias de adopção como as medidas MiFID de nível 2) são suficientes e que, nestes domínios, as iniciativas nacionais dos Estados-Membros e a auto-regulamentação pelos operadores de mercado são mais susceptíveis de dar uma resposta adequada à evolução dos mercados.

4.4. Iniciativas futuras

A Comissão identificou dois domínios em que novas iniciativas, caso sejam cuidadosamente orientadas e se baseiem em factos concretos, poderiam traduzir-se em benefícios para a economia da UE, a saber, os fundos de investimento e os

³⁶ Tratado multilateral sobre os conflitos de lei relativamente aos valores mobiliários detidos junto de intermediários.

³⁷ Na sua Comunicação de Outubro de 2004 intitulada "O direito dos contratos e a revisão do acervo", a Comissão anunciou a sua intenção de realizar uma avaliação de impacto sobre os instrumentos facultativos.

serviços financeiros a retalho. Os trabalhos nestas áreas serão empreendidos de acordo com uma abordagem “de baixo para cima” e basear-se-ão em consultas alargadas, na preocupação de responder às expectativas do mercado e atendendo à interacção entre a legislação existente e as novas iniciativas.

4.4.1. Fundos de investimento

O quadro regulamentar da UE deve permitir ao sector dos fundos, que gere actualmente activos num montante superior a 5 biliões de euros, criar para os investidores individuais instrumentos de investimento colectivo bem estruturados e geridos por forma a assegurar-lhes o rendimento o mais elevado possível, tendo em conta a sua capacidade financeira e o grau de risco pretendido, fornecendo simultaneamente a estes investidores todas as informações necessárias para avaliar os riscos e os custos incorridos.

Os trabalhos destinados a assegurar uma aplicação homogénea da legislação OICVM encontram-se já avançados, nomeadamente no que diz respeito a um sistema de passaporte OICVM que funcione de forma mais correcta, à clarificação dos limites de investimento e à transposição mais homogénea da legislação OICVM existente.

O Livro Verde da Comissão de Julho de 2005 relativa à melhoria do quadro legislativo para os fundos de investimento analisa o actual enquadramento dos OICVM³⁸ à luz da evolução recente no sector dos fundos.

As reacções ao Livro Verde³⁹ e os trabalhos em curso fornecerão à Comissão os elementos de que carece para assumir uma posição baseada em elementos concretos quanto ao teor e à forma das suas eventuais iniciativas futuras. Os pontos de vista da Comissão serão apresentados no Livro Branco que será publicado no segundo semestre de 2006.

4.4.2. Serviços financeiros a retalho: contas bancárias e mediadores de crédito

Impõem-se novas acções para a abertura dos mercados de serviços financeiros a retalho que se pautam ainda pela sua fragmentação. A Comissão adoptará uma abordagem bem orientada e que privilegie a consulta de todos os operadores do mercado em cada uma das suas etapas. A Comissão decidiu que os seguintes subsectores a retalho devem ser objecto de um exame mais aprofundado:

O acesso a uma conta bancária é o ponto de acesso para a maioria dos consumidores ao universo dos serviços e mercados financeiros e assume uma importância crescente em termos de participação dos cidadãos no mercado e na sociedade, particularmente crucial no contexto dos pagamentos electrónicos no âmbito do espaço único de pagamentos. Os obstáculos injustificados associados a todos os tipos de contas bancárias (contas à ordem, poupança, valores mobiliários)

38 Ver: http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/ucits/index_en.htm

39 As respostas serão publicadas no Outono de 2006.

devem ser suprimidos⁴⁰, o leque de escolha proporcionado aos consumidores deve ser alargado e a concorrência entre os prestadores de serviços reforçada.

A Comissão criará um grupo de peritos, constituído por representantes do sector e dos utilizadores, para identificar os problemas existentes associados à mobilidade dos clientes (por exemplo, abertura transfronteiras de contas, incluindo em linha, despesas de encerramento das contas e transferências interbancárias) e ainda para examinar a utilidade da instituição de uma conta bancária normalizada de carácter facultativo. As conclusões deste grupo de peritos estarão disponíveis no início de 2007. A Comissão examinará se existem argumentos económicos a favor da tomada de iniciativas com base nos inquéritos em curso no domínio da concorrência⁴¹. Sem pretender antecipar-se aos resultados do processo legislativo em curso no que se refere à directiva relativa ao crédito ao consumo, a Comissão entende que serão necessários trabalhos mais aprofundados no domínio dos mediadores de crédito. A Comissão lançará um estudo, que estará disponível em 2008, a fim de recolher informações sobre as regras nacionais aplicáveis e identificar os eventuais problemas resultantes da divergência ou da sobreposição de regras. A experiência adquirida com a legislação em vigor aplicável à mediação no domínio dos seguros e dos valores mobiliários será igualmente tida em conta neste contexto.

5. DIMENSÃO EXTERNA

As normas e as melhores práticas são cada vez mais fixadas e definidas à escala mundial, por exemplo, em matéria de contabilidade, revisão oficial de contas e requisitos de fundos próprios. Atendendo à dimensão do mercado da UE e da experiência da Europa em considerar de forma pragmática as reivindicações legítimas quanto a regras harmonizadas e as necessidades divergentes de diferentes mercados/culturas/operadores, a UE deve desempenhar um papel fundamental em termos de normalização à escala mundial.

A UE dispõe do mercado financeiro mais aberto do mundo, o que constitui um novo trunfo. A introdução do euro, apoiada pela livre circulação de capitais, serve de padrão de referência à escala mundial em matéria de abertura e de transparência, que deve servir de exemplo para outros países. A UE comprometeu-se plenamente a favor de uma abertura ambiciosa dos mercados mundiais de serviços financeiros, compromisso que tem sido desenvolvido no quadro das negociações GATS da ronda Doha do OMC e de outras negociações sobre o comércio internacional.

A abordagem da Comissão em matéria de diálogo regulamentar beneficia de um apoio alargado, quer em matéria de intercâmbio de informações, de identificação de potenciais problemas regulamentares a montante ou de procura soluções mutuamente aceitáveis. A Comissão propõe, por conseguinte, aprofundar o diálogo UE-EUA sobre os mercados financeiros, o qual permitiu sanar inúmeros problemas, mantendo simultaneamente informados os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o sector privado e as outras partes interessadas.

⁴⁰ Para além dos aspectos já abordados no quadro da iniciativa relativa aos pagamentos.

⁴¹ Ver ponto 2.7.

Além disso, a Comissão tenciona intensificar o diálogo e a cooperação no domínio financeiro com outros países, tais como o Japão, a China, a Rússia e a Índia, reflectindo na medida do possível as prioridades do sector.

De igual forma, a CE deve beneficiar de uma sólida representação nas instâncias internacionais, em que deve falar de uma só voz no que se refere a temas tais como a luta contra a fraude comercial e a criminalidade na empresa, o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo, a fraude fiscal, a corrupção e outras práticas ilícitas. A cooperação e os intercâmbios de informação devem ser eficazes, incluindo no que se refere aos centros financeiros “offshore”. A coordenação da posição europeia no âmbito de instâncias internacionais como o Comité de Basileia, IAIS, OICV, UNIDROIT deve ser reforçada na fase que precede as reuniões por forma a ser possível chegar a acordo sobre as posições de negociação europeias específicas. Além disso, a Comissão deve participar no Fórum de Estabilidade Financeira, instância da qual é actualmente excluída sem qualquer razão válida.

6. PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO

A Comissão publicará todos os anos um relatório pormenorizado que fará o ponto da situação sobre os progressos registados e a evolução verificada nos domínios abrangidos pelo presente Livro Branco.

-0-