



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARECER  
COM(2013)614  
COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO  
EUROPEU – Sistema bancário paralelo – Fazer face aos novos  
fatores de risco no setor financeiro**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU – Sistema bancário paralelo – Fazer face aos novos fatores de risco no setor financeiro [COM(2013)614].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU – Sistema bancário paralelo – Fazer face aos novos fatores de risco no setor financeiro.

2 - A iniciativa em análise refere, num primeiro momento, as reformas concretizadas desde 2009 que incidiram na regulação do setor financeiro em geral, e no sector bancário paralelo em particular.

Assim, o documento destaca em primeiro lugar as medidas que se dirigiram às entidades financeiras, e que levaram a um reforço dos requisitos impostos aos bancos nas suas relações com o sistema bancário paralelo; a um reforço dos requisitos impostos às companhias de seguros nas suas relações com o sistema bancário paralelo e que levaram a um enquadramento harmonizado para os gestores de fundos de investimento alternativos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – A presente iniciativa elenca, ainda, outras medidas tomadas para reforçar a integridade do mercado bancário, e que passaram por garantir um enquadramento para os instrumentos de transferência de risco; por reduzir os riscos inscritos nos mecanismos de titularização; e por regular a importante ação das agências de notação de risco.

4 - A Comunicação identifica, igualmente, um conjunto de áreas e medidas adicionais que, no futuro, se prevê possam reforçar o enquadramento legal e institucional para lidar com os riscos associados ao sistema bancário paralelo. Estas medidas distribuem-se por cinco grandes áreas:

- medidas para uma maior transparência na informação disponibilizada;
- medidas de reforço do quadro regulatório para determinados fundos de investimento;
- medidas que reduzam os riscos associados às operações de financiamento através de valores mobiliários;
- medidas que reforcem as disposições em matéria de supervisão bancária prudencial, de modo a limitar os riscos de contágio e arbitragem;
- e medidas que garantam uma maior supervisão do sistema bancário paralelo.

5 – Importa, ainda, mencionar que esta última dimensão relativa à supervisão do setor financeiro é particularmente importante para os Estados-Membros. Dada a natureza dinâmica do sistema bancário paralelo, a Comissão tem apelado às autoridades tanto europeias como nacionais para que se mantenham vigilantes e se dotem dos instrumentos essenciais para garantir a eficácia do trabalho de supervisão.

6 – Deste modo, e de acordo com o texto da presente iniciativa, a nível europeu estão em curso trabalhos por parte das autoridades de supervisão destinados a avaliar, identificar e controlar as entidades e riscos associados ao sistema bancário paralelo, em particular as fontes de risco sistémico que derivam de oportunidades de arbitragem entre os setores financeiros, e de possibilidades de contorno das regras prudenciais pela via transfronteiras.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

7 - Por outro lado, a nível nacional, espera-se que cada Estado-Membro - através dos organismos responsáveis pela supervisão macroprudencial do setor financeiro e/ou o seu banco central, em conjunto com as autoridades de supervisão setorial - deva ser capaz de garantir que os riscos inerentes ao sistema bancário paralelo são identificados, seguidos e controlados.

A Comissão prestará uma atenção especial à qualidade deste controlo e verificará se existe cooperação reforçada entre as autoridades nacionais. Sendo o sistema bancário paralelo um sistema global, será essencial levar a cabo análises de risco numa base transfronteiras.

8 – É, ainda, referido que uma questão essencial deste processo de supervisão multi-níveis está na necessária definição do papel institucional de cada autoridade (europeia e nacional), bem como a coordenação das suas atividades.

Conforme referido na iniciativa em análise, este ponto será abordado nomeadamente no âmbito da revisão do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, a realizar pela Comissão ainda em 2013. A discussão terá em conta os desenvolvimentos associados à implementação do Mecanismo Único de Supervisão no âmbito do processo da chamada "união bancária".

9 – Importa, também, lembrar que desde o início da crise financeira em 2007/2008, a Comissão Europeia tem levado a cabo a maior reforma de sempre a nível dos serviços financeiros na Europa. O objetivo é restaurar a sustentabilidade e a estabilidade neste setor, tentando resolver as deficiências e debilidades salientadas pela crise.

A abordagem da Comissão consiste em combater todos os riscos financeiros, globalmente e de forma abrangente, bem como assegurar que os benefícios alcançados pelo reforço de certos intervenientes e mercados não são diminuídos pela transferência dos riscos financeiros para setores menos regulamentados. Uma tal arbitragem regulamentar comprometeria gravemente o impacto das reformas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Neste contexto, a Comissão publicou, por esse motivo, um Livro Verde sobre o sistema bancário paralelo, em março de 2012<sup>1</sup>, com vista a recolher contributos sobre a melhor forma de lidar com os riscos decorrentes da intermediação de crédito que envolve entidades e atividades exteriores ao sistema bancário normal.

10 - Na sequência da consulta lançada pelo livro verde, e num momento em que está decidido que a regulamentação financeira irá ser significativamente reforçada e promovida na Europa, a Comissão pretende definir o seu roteiro para os próximos meses, com vista a limitar a emergência de riscos no sistema não regulado, em particular riscos de natureza sistémica<sup>2</sup>.

Estes riscos poderiam surgir principalmente através da interligação do setor bancário paralelo com o sistema regulado.

11 - O setor bancário paralelo figura, também, no primeiro plano da agenda internacional. Os líderes do G20 solicitaram ao Conselho de Estabilidade Financeira (CEF)<sup>3</sup> que estudasse o sistema bancário paralelo com vista a identificar os principais riscos a ele associados e a formular recomendações. O objetivo primordial, tal como reafirmado em várias ocasiões pelo G20, consiste em eliminar todos os recantos obscuros do setor financeiro e alargar «a regulamentação e a supervisão a todas as instituições financeiras, instrumentos e mercados importantes a nível sistémico<sup>4</sup>».

12 – Por último, importa sintetizar:

- A presente comunicação define, assim, uma série de domínios prioritários nos quais a Comissão tenciona tomar iniciativas, como a transparência do sistema bancário paralelo, a criação de um enquadramento para os fundos do mercado monetário, a reforma do regime aplicável aos organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM), o direito dos valores mobiliários e os riscos associados às operações de financiamento através de valores

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/shadow/green-paper\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_pt.pdf)

<sup>2</sup> Todas as ações propostas pela Comissão neste documento são coerentes e compatíveis com o atual quadro financeiro plurianual (2007-2013) e com a proposta para o próximo período (2014-2020).

<sup>3</sup> Declaração do G20 na sequência da cimeira de Cannes, novembro de 2011.

<sup>4</sup> Declaração do G20 na sequência da cimeira de Londres, 2 de abril de 2009.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

mobiliários (principalmente as operações de empréstimo e de recompra de valores mobiliários), bem como a criação de um enquadramento para as interações com os bancos.

- É, igualmente, mencionado que será dada uma atenção particular aos regimes de supervisão, de modo a assegurar que todos os riscos proeminentes são devidamente acautelados e que determinados domínios, ao requererem uma análise mais aprofundada, serão esclarecidos mais tarde no decurso do corrente ano, nomeadamente com base na análise dos serviços da Comissão e nos trabalhos do G20.

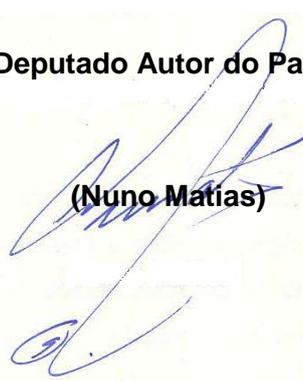
### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 - Na presente iniciativa não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
- 2 - No que concerne às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 10 de Dezembro de 2013...

**O Deputado Autor do Parecer**



**(Nuno Matias)**

**O Presidente da Comissão**



**(Paulo Mota Pinto)**



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

#### **PARTE IV – ANEXO**

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Relatório

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao  
Parlamento Europeu [COM(2013)614]

**Relator:** Deputado  
João Galamba

---

Sistema bancário paralelo – Fazer face aos novos fatores de risco no setor financeiro



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Sistema bancário paralelo – Fazer face aos novos fatores de risco no setor financeiro [COM(2013)614]* foi enviada em 17 de setembro de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

Trata-se de uma das iniciativas selecionadas pela COFAP no âmbito do processo de escrutínio aprofundado de iniciativas europeias.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Em geral**

Desde o início da crise financeira em 2008 que a regulação do setor financeiro à escala europeia tem sido uma das prioridades da intervenção da Comissão. A deflagração e o posterior desenvolvimento da crise deixou à vista de todos os riscos sistémicos que resultam da intervenção nas atividades de intermediação de crédito de atores institucionais pouco regulados e que se movem em mercados pouco regulamentados e, por isso, pouco transparentes.

Para melhor conhecer e combater estes riscos, a Comissão publicou em março de 2012 um Livro Verde sobre o sistema bancário paralelo, com o objetivo de recolher contributos sobre a melhor forma de lidar com os riscos decorrentes de atividades promovidas por entidades paralelas ao sistema bancário regulado.

Num momento em que a reforma da regulamentação financeira na Europa marca a agenda da Comissão, esta pretende agora – na sequência da consulta lançada pelo Livro Verde - estabilizar o seu roteiro para os próximos meses, e definir as áreas e as medidas de política que merecerão a sua atenção de modo a limitar a emergência de riscos sistémicos a partir das atividades do sistema bancário paralelo.

## 2. Aspetos relevantes

A presente Comunicação passa em revista, num primeiro momento, as reformas concretizadas desde 2009 que incidiram na regulação do setor financeiro em geral, e no sector bancário paralelo em particular. Assim, o documento destaca em primeiro lugar as medidas que se dirigiram às entidades financeiras, e que levaram a um reforço dos requisitos impostos aos bancos nas suas relações com o sistema bancário paralelo; a um reforço dos requisitos impostos às companhias de seguros nas suas relações com o sistema bancário paralelo; e que levaram a um enquadramento harmonizado para os gestores de fundos de investimento alternativos.

A Comunicação elenca ainda outras medidas tomadas para reforçar a integridade do mercado bancário, e que passaram por garantir um enquadramento para os instrumentos de transferência de risco; por reduzir os riscos inscritos nos mecanismos de titularização; e por regular a importante ação das agências de notação de risco.

Para além das iniciativas atrás mencionadas, a Comunicação identifica também um conjunto de áreas e medidas adicionais que, no futuro, se prevê possam reforçar o enquadramento legal e institucional para lidar com os riscos associados ao sistema bancário paralelo. Estas medidas distribuem-se por cinco grandes áreas:

- medidas para uma maior transparência na informação disponibilizada;
- medidas de reforço do quadro regulatório para determinados fundos de investimento;
- medidas que reduzam os riscos associados às operações de financiamento através de valores mobiliários;
- medidas que reforcem as disposições em matéria de supervisão bancária prudencial, de modo a limitar os riscos de contágio e arbitragem;
- e medidas que garantam uma maior supervisão do sistema bancário paralelo.

Esta última dimensão relativa à supervisão do setor é particularmente importante para os Estados-Membros. Dada a natureza dinâmica do sistema bancário paralelo, a Comissão tem apelado às autoridades tanto europeias como nacionais para que se mantenham vigilantes e se dotem dos instrumentos essenciais para garantir a eficácia do trabalho de supervisão.

Assim, a nível europeu estão em curso trabalhos por parte das autoridades de supervisão destinados a avaliar, identificar e controlar as entidades e riscos associados ao sistema bancário paralelo, em particular as fontes de risco sistémico que derivam de oportunidades de arbitragem entre os setores financeiros, e de possibilidades de contorno das regras prudenciais pela via transfronteiras.

Por outro lado, a nível nacional, espera-se que cada Estado-Membro – através dos organismos responsáveis pela supervisão macroprudencial do setor financeiro e/ou o seu banco central, em conjunto com autoridades de supervisão setorial - deva ser capaz de garantir que os riscos inerentes ao sistema bancário paralelo são identificados, seguidos e controlados. A Comissão prestará uma atenção especial à qualidade deste controlo e verificará se existe cooperação reforçada entre as autoridades nacionais. Sendo o sistema bancário paralelo um sistema global, será essencial levar a cabo análises de risco numa base transfronteiras.

Uma questão essencial deste processo de supervisão multi-níveis está na necessária definição do papel institucional de cada autoridade (europeia e nacional), bem como a coordenação das suas atividades. Este ponto será abordado nomeadamente no âmbito da revisão do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, a realizar pela Comissão ainda em 2013. A discussão terá em conta os desenvolvimentos associados à implementação do Mecanismo Único de Supervisão no âmbito do processo da chamada “união bancária”.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

O deputado autor do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

#### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. Porque se trata de um documento não legislativo da Comissão Europeia, não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da iniciativa suscita o interesse no acompanhamento futuro do processo de coordenação que se desenvolverá entre as autoridades europeias e as nacionais no eventual processo de construção da união bancária, e em particular a incidência que esta terá na supervisão do sistema bancário paralelo.
4. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 20 de novembro de 2013,

**O Deputado relator**



(João Galamba)

**O Presidente da Comissão**



(Eduardo Cabrita)