



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)40

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação de transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários



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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários [COM(2014)40].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o respetivo objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os respetivos Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.
2. O lançamento desta iniciativa teve por base um conjunto de outras propostas relacionadas com as reformas estruturais do setor bancário da UE, nomeadamente, medidas que implementem requisitos mais estritos em matéria de fundos próprios e normas destinadas à melhoria da governação e dos regimes de supervisão e de resolução.
3. A iniciativa em apreço surge na sequência da crise financeira de 2008, a qual revelou lacunas regulamentares, a ineficácia da supervisão, a opacidade dos mercados, a complexidade sobeja dos produtos no quadro do sistema



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

financeiro, o que fez avultar a necessidade de reforçar a transparência e o controlo quer do setor bancário tradicional, quer do setor bancário paralelo – o valor dos ativos deste sistema ascendeu os 53 biliões de euros, o que representa aproximadamente metade da dimensão do sistema bancário regulamentado.

4. A presente proposta foi apresentada, a par do conjunto de propostas mencionadas anteriormente, e completa, assim, o novo quadro regulamentar, que visa tornar os bancos menos complexos e com o mínimo de consequências para os contribuintes.

5. No seguimento das avaliações negativas dos grupos criados e destinados a apoiar a reforma estrutural do setor bancário, os pareceres foram manifestamente negativos e foram identificados 3 problemas fundamentais concernentes às operações de financiamento através de valores imobiliários (OFVM):
 - a. As autoridades de regulamentação não podem controlar de forma eficaz o recurso a este tipo de operações;
 - b. Prevalece o risco destas operações serem empregues em detrimento dos investidores nos fundos;
 - c. A reutilização de garantias transfere os riscos jurídicos e económicos no mercado.

6. Perante a necessidade impreterível de reduzir os riscos associados às OFVM e reforçar a transparência destas, a proposta de regulamento introduz medidas destinadas unicamente a assegurar a transparência de valores mobiliários, da reutilização de garantias e de outras estruturas de financiamento, como sejam:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- *Controlo da acumulação dos riscos sistemáticos associados às operações financeiros de valores mobiliários no sistema financeiro;*
- *Comunicação de informações sobre essas operações aos investidores cujos ativos sejam utilizados neste tipo de operações ou em operações semelhantes;*
- *Transparência contratual das atividades no domínio da reutilização de garantias;*

7. Atento o seu objeto, e como anteriormente referido, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e à Comissão de Economia e Obras Públicas, a quais analisaram e aprovaram os Relatórios que se subscrevem na íntegra e anexam ao presente Parecer.

Princípio da Subsidiariedade

Refere a iniciativa em análise que o seu objetivo primordial é assegurar a transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários, da reutilização de garantias e de outras estruturas de financiamento. Entende-se, por isso que, face à interdependência das atividades do sistema bancário paralelo no âmbito do mercado interno e o seu carácter sistemático, os Estados-Membros não podem, por si sós, garantir a eficácia das soluções aplicadas, uma vez que os princípios, regras, processos e normas aplicáveis têm de ser coerentes em todos os Estados-Membros.

Não se verifica, pois, a violação do princípio da subsidiariedade, já que, atentas a complexidade e extensão dos objectivos propostos, torna-se evidente que estes podem ser alcançados mais facilmente pela acção da União Europeia.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado relator do presente parecer exime-se, neste parecer, de expressar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

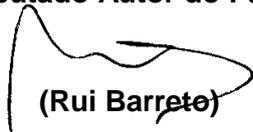
PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios da comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
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, 4 de março de 2014

O Deputado Autor do Parecer



(Rui Barreto)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório da Comissão de Economia e Obras Públicas



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Regulamento do
Parlamento Europeu e do Conselho –
COM(2014)40

Relator: Deputado
João Paulo Correia



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 *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários* [COM(2014)40] foi enviada em 20 de fevereiro de 2014 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

O Parlamento Europeu e o Conselho apresentam a presente proposta de Regulamento à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários, ao abrigo do artigo 114.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Esta iniciativa insere-se no quadro da união bancária, a par de um conjunto de outras iniciativas que têm vindo a ser tomadas nesta matéria e surge na sequência da crise financeira mundial de 2008, a qual expôs a existência de fortes *“lacunas regulamentares, a ineficácia da supervisão, a falta de mercados transparentes e a complexidade excessiva dos produtos no âmbito do sistema financeiro. No intuito de reforçar a solidez e a estabilidade do sistema bancário, a UE adotou uma série de medidas, nomeadamente, requisitos mais estritos em matéria de fundos próprios, normas destinadas a melhorar a governação e os regimes de supervisão e de resolução”*¹.

¹ Ponto 1. Contexto da Proposta, Exposição de Motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho - COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

A presente proposta foi apresentada em conjunto com a proposta relativa às reformas estruturais do setor bancário da UE² completando, deste modo, o novo quadro regulamentar, que tem como objetivo tornar todos os bancos (incluindo os maiores da UE) menos complexos, com um mínimo de consequências para os contribuintes.

A crise realçou ainda a necessidade de reforçar a transparência e o controlo, quer junto do setor bancário tradicional, quer nos setores em que são desenvolvidas atividades de crédito não bancário, o denominado «sistema bancário paralelo»³.

“Na prática, as entidades e atividades do sistema bancário paralelo angariam fundos com características semelhantes às dos depósitos, realizam uma transformação da maturidade ou da liquidez, permitem uma transferência do risco de crédito ou recorrem à alavancagem financeira direta ou indireta. No final de 2012, o valor dos ativos do sistema bancário paralelo à escala mundial ascendia a 53 biliões de EUR⁴, o que representa cerca de metade da dimensão do sistema bancário regulamentado, estando sobretudo concentrados na Europa (cerca de 23 biliões de EUR) e nos Estados Unidos (cerca de 19,3 biliões de EUR)”⁵.

De entre as medidas tomadas a nível internacional, destacam-se os trabalhos sobre a identificação dos principais riscos do sistema bancário paralelo, coordenados pelo G20 e pelo **Conselho de Estabilidade Financeira (CEF)**, tendo como objetivos eliminar os elementos pouco transparentes do setor financeiro que possam ter um impacto potencial sobre o risco sistémico ou que resultem da arbitragem regulamentar, e alargar a regulamentação e a supervisão a todas as instituições financeiras, instrumentos e mercados de importância sistémica. A este propósito foram criados, desde 2011, cinco grupos de trabalho do CEF sobre o sistema bancário paralelo, que emitiram recomendações sobre as seguintes temáticas:

² Este regulamento surge na sequência do Relatório Liikanen, de outubro de 2012, o qual concluiu que as reformas regulamentares existentes e em curso não davam resposta a todos os problemas subjacentes ao setor bancário da UE, tendo emitido uma série de recomendações que conduzem à proibição dos bancos realizarem certas atividades de negociação e impondo-lhes condicionalismos estruturais na matéria.

³ **ABM**: gestão por atividades; **ABB**: orçamentação por atividades.

⁴ “Global Shadow Banking Monitoring Report 2013” (Relatório sobre o controlo do sistema bancário paralelo), de 14 de novembro de 2013, CEF.

⁵ Ponto 1. Contexto da Proposta, Exposição de Motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho - COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

1. Interação entre instituições bancárias e entidades do sistema bancário paralelo;
2. Riscos sistémicos dos fundos do mercado monetário (FMM);
3. Regulamentação de outras entidades do sistema bancário paralelo, tais como os fundos de cobertura;
4. Avaliação dos atuais requisitos em matéria de titularização;
5. Utilização de operações de financiamento através de valores mobiliários, tais como os acordos de empréstimo ou recompra através de valores mobiliários.

A presente proposta de Regulamento incide sobre as conclusões do GT sobre a “utilização de operações de financiamento através de valores mobiliários, tais como os acordos de empréstimo ou recompra através de valores mobiliários”, o qual emitiu, em agosto de 2013, onze recomendações relacionadas com os riscos inerentes ao sistema bancário paralelo, as quais foram subscritas em setembro de 2013 pelos líderes do G20.

A transparência das operações de empréstimo e recompra através de valores mobiliários é uma questão fundamental, pois permite obter as informações necessárias para desenvolver instrumentos políticos eficazes e eficientes com vista a prevenir os riscos sistémicos, sendo para tal essencial que as autoridades e todos os operadores pertinentes no mercado disponham de um conhecimento adequado do funcionamento dos mesmos, bem como da dimensão e da natureza de eventuais riscos potenciais.

A Comissão adotou, em março de 2012, o Livro Verde sobre o sistema bancário paralelo, de acordo com o qual, o reforço da regulamentação bancária poderia trazer como consequência que uma parte significativa das atividades bancárias saísse das fronteiras do setor bancário tradicional, passando para a esfera do sistema bancário paralelo. Se tal acontecesse, o sistema financeiro tornar-se-ia cada vez menos transparente, podendo comprometer o impacto dos esforços desenvolvidos à escala mundial e europeia para reformar o sistema financeiro, criando importantes riscos de instabilidade financeira⁶.

⁶ O Livro Verde: Sistema Bancário Paralelo foi escrutinado pela Assembleia da República, podendo o relatório da COFAP e o parecer da CAE ser consultados em:

É neste contexto, e pelos motivos apontados, que a presente proposta legislativa relativa às reformas estruturais deve ser acompanhada por requisitos vinculativos em matéria de transparência e de comunicação de informações no que respeita às operações de financiamento através de valores mobiliários, permitindo que as autoridades de supervisão e de regulamentação possam efetuar um acompanhamento da evolução do mercado no que respeita às entidades cujas atividades se enquadrem no sistema bancário paralelo, face à hipótese de transferência por parte dos bancos de parte das suas atividades para setores menos regulamentados, tais como o sistema bancário paralelo.

Para que esse acompanhamento seja possível, é necessário reforçar a transparência e melhorar a disponibilidade dos dados, nomeadamente no que respeita a atividades como os acordos de recompra e as operações de empréstimo através de valores mobiliários, também denominadas **operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM)** ⁷.

As OFVM⁸ consistem na prática em operações que utilizam ativos pertencentes à contraparte para angariar meios de financiamento, sendo utilizados de forma genérica por todos os intervenientes no sistema financeiro, e permitem melhorar a liquidez do mercado, facilitar o financiamento dos operadores e a determinação dos preços dos ativos negociáveis, permitindo ainda aos bancos centrais realizar as suas operações de financiamento monetário. Estas operações podem ainda conduzir à criação de crédito através da transformação da maturidade e da liquidez, bem como favorecer a acumulação de grandes riscos mútuos entre os operadores de mercado.

AS OFVM *“contribuem para intensificar o efeito de alavanca e reforçam a natureza pró-cíclica do sistema financeiro, que se torna conseqüentemente vulnerável a*

www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=4012.

Subsequentemente, a Comissão Europeia apresentou a **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Sistema bancário paralelo - Fazer face aos novos fatores de risco no setor financeiro**, iniciativa também escrutinada pela Assembleia da República, podendo o relatório da COFAP e o parecer da CAE ser consultados em

www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=5330.

Em ambos os casos, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública sublinhou a relevância das iniciativas e a importância do seu acompanhamento.

⁷ Conforme consta na Comunicação da Comissão sobre o sistema bancário paralelo e na Resolução do Parlamento Europeu sobre o sistema bancário paralelo de novembro de 2012.

⁸ Trata-se sobretudo de operações de concessão ou contração de empréstimos através de valores mobiliários e mercadorias, acordos de recompra ou acordos de recompra inversa ou ainda de operações de compra/revenda ou de venda/recompra.

*situações de corrida aos bancos e a uma desalavancagem súbita. Apesar de estas técnicas poderem ter um impacto significativo sobre o desempenho dos fundos de investimento, os investidores, na fase atual, não são delas informados de forma adequada (...). Sem informações completas e exatas quanto à utilização de OFVM e aos potenciais conflitos de interesses que podem vir a surgir neste contexto, os investidores não estão em condições de tomar decisões fundamentadas*⁹. Por estes motivos é essencial aumentar a transparência das OFVM, de outras estruturas de financiamento equivalentes e da reutilização de garantias, de modo a criar um sistema financeiro mais sólido, de modo a prevenir inevitáveis problemas de acesso ao financiamento, em contextos de desconfiança no valor dos ativos e de insegurança

De acordo com a exposição de motivos da proposta de regulamento em análise, a Comissão lançou uma consulta pública em março de 2012, juntamente com o Livro Verde sobre o sistema bancário paralelo, na sequência da qual foram apresentadas contribuições, tendo-se verificado um apoio generalizado a favor a esta iniciativa que estabelece um quadro regulamentar reforçado para fazer face ao sistema bancário paralelo.

Em março de 2013, foi criado um grupo diretor interserviços consagrado à reforma estrutural do setor bancário¹⁰, tendo o projeto de avaliação de impacto sido debatido com o Comité de Avaliação de Impacto (CAI) da Comissão em 16 de outubro de 2013, surgindo em dezembro de 2013 uma nova avaliação de impacto na sequência de um parecer negativo.

Resultou da avaliação de impacto a identificação dos seguintes problemas em relação às operações de financiamento através de valores mobiliários:

- As autoridades de regulamentação não poderem controlar de forma eficaz o recurso às OFVM;
- Prevalece o risco de as OFVM serem utilizadas em detrimento dos investidores nos fundos;

⁹ Ponto 1. Contexto da Proposta, Exposição de Motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho - COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

¹⁰ Integrando representantes das Direções-Gerais COMP, ECFIN, EMPL, ENTR, JUST, MARKT, SG, SJ, TAXUD e do JRC.

- A reutilização de garantias transfere os riscos jurídicos e económicos no mercado.

Outros constrangimentos identificados correspondiam ao facto de não existirem dados exaustivos (frequentes e dispersos) sobre as OFVM, bem como o risco destas gerarem conflitos de interesses entre os gestores e os investidores dos fundos.

Resultaram como recomendações da avaliação de impacto a necessidade de conjugação de diferentes medidas, *“incluindo a notificação das OFVM aos repositórios de transações, a comunicação de informações sobre a utilização de OFVM aos investidores nos fundos e a necessidade de autorização prévia em caso de reutilização de garantias prestadas sob a forma de instrumentos financeiros e de transferência destes instrumentos financeiros para uma conta aberta em nome da contraparte que os recebe antes da reutilização de garantias”*.¹¹

O CEF formulou em 2013 um conjunto de recomendações sobre o sistema bancário paralelo, as quais foram aprovadas na Cimeira do G 20 realizada em São Petersburgo, as quais visavam reduzir os riscos e os incentivos pró-cíclicos associados às operações de financiamento através de valores mobiliários e à reutilização de garantias, suscetíveis de agravar as dificuldades de financiamento em períodos de perturbação do mercado.

2. aspetos relevantes

Conforme descrito no ponto anterior, num contexto de desconfiança no valor dos ativos e de insegurança surgem os problemas de acesso ao financiamento, mesmo para os bancos de maior dimensão e mais sólidos.

Face ao exposto, a presente proposta de regulamento vem introduzir medidas ⁽¹²⁾ ⁽¹²⁾ destinadas a melhorar a transparência em três domínios principais:

¹¹ Ponto 2. Resultados das consultas junto das partes interessadas e das avaliações de impacto. Exposição de motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho- COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

¹² Estas medidas visam dar resposta às recomendações do CEF n.ºs 1 e 2 (quanto à obrigação de as autoridades competentes recolherem dados complementares sobre a utilização de OFVM), n.º 5 (requer a transparência dos gestores de fundos face aos respetivos investidores) e n.º 7 (para que os intermediários

“1) controlo da acumulação dos riscos sistémicos associados às OFVM no sistema financeiro;

2) comunicação de informações sobre essas operações aos investidores cujos ativos sejam utilizados neste tipo de operações ou em operações equivalentes; e

3) transparência contratual das atividades no domínio da reutilização de garantias”.

O quadro de intervenção da presente iniciativa “abrange a transparência entre as instituições financeiras e as autoridades, bem como entre os gestores de fundos e os investidores finais, em matéria das operações de empréstimo ou recompra através de valores mobiliários, normas mínimas quanto ao reinvestimento das garantias constituídas sob a forma de numerário, a reutilização de garantias constituídas sob a forma de ativos dos clientes, normas regulamentares mínimas em matéria de avaliação e gestão das garantias, avaliação da introdução das contrapartes centrais nos mercados de operações de recompra entre operadores”¹³.

Procede-se de seguida à apresentação e descrição da estrutura da proposta de regulamento objeto do presente parecer:

Capítulo I: âmbito de aplicação e definições

“É aplicável a todas as contrapartes nos mercados de OFVM, aos fundos de investimento na aceção das Diretivas 2009/65/CE e 2011/61/UE, bem como a qualquer contraparte que proceda à reutilização de garantias. A proposta de regulamento abrange todos os instrumentos financeiros fornecidos a título de garantia, conforme enumerados no anexo I, secção C, da Diretiva 2004/39/CE (Diretiva relativa ao mercado dos instrumentos financeiros)¹⁴”.

financeiros prestem informações suficientes aos seus clientes no que respeita à reutilização de garantias constituídas sob a forma de ativos).

¹³ Ponto 1. Contexto da Proposta, Exposição de Motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho- COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

¹⁴ Ponto 3.4. Explicação pormenorizada da proposta, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho- COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

Capítulos II e III: contém medidas que incidem sobre a notificação das OFVM aos repositórios de transações

“Institui a nível da União um quadro ao abrigo do qual as contrapartes financeiras ou não financeiras de uma OFVM apresentarão de modo eficiente informações pormenorizadas sobre cada operação aos repositórios de transações. Estas informações serão armazenadas de forma centralizada, sendo fácil e diretamente acessíveis pelas autoridades pertinentes, tais como a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), para efeitos da identificação e do controlo dos riscos para a estabilidade financeira decorrentes das atividades desenvolvidas por entidades regulamentadas e não regulamentadas no âmbito do sistema bancário paralelo.”¹³.

Capítulo IV: requisitos em matéria de comunicação de informações sobre os fundos

“A fim de permitir que os investidores tomem conhecimento dos riscos associados à utilização de OFVM e de outras estruturas de financiamento, os gestores de fundos deverão prestar regularmente informações pormenorizadas sobre o eventual recurso a estas técnicas. Os relatórios periódicos que as sociedades gestoras de OICVM ou as sociedades de investimento dos OICVM e os gestores de fundos de investimento alternativos (GFIA) devem atualmente elaborar serão complementados por essas informações adicionais sobre a utilização de OFVM e outras estruturas de financiamento. Estas novas regras em matéria de transparência completam as disposições constantes da Diretiva 2009/65/CE e da Diretiva 2011/61/UE relativa aos GFIA.

Estas novas regras uniformes em matéria de transparência das OFVM e de outras estruturas de financiamento serão aplicáveis paralelamente às estabelecidas nas Diretivas 2009/65/CE e 2011/61/UE”¹³.

Capítulo V: requisitos aplicáveis às contrapartes que procedem à reutilização de garantias

“No intuito de melhorar a transparência contratual e operacional, devem ser impostos requisitos mínimos de informação às contrapartes que procedam à reutilização de garantias. Qualquer operação desse tipo deve, portanto, ser

realizada unicamente se a contraparte que fornece as garantias tiver expressamente conhecimento dos riscos a ela inerentes e der o seu consentimento prévio num acordo contratual, devendo a operação ser inscrita de forma adequada nas contas de valores mobiliários. A contraparte que recebe os instrumentos financeiros fornecidos a título de garantia apenas será autorizada a proceder à sua reutilização com o consentimento expresso da contraparte que os tiver fornecido e após a transferência destes instrumentos para a sua própria conta. Este requisito deve ser interpretado em articulação com o disposto na Diretiva 2002/47/CE e na Diretiva 2004/39/CE.”¹⁵

Capítulo VI: supervisão e as autoridades competentes

“A proposta de regulamento define as regras aplicáveis à designação das autoridades competentes para diferentes finalidades, nomeadamente autorização, registo, supervisão e controlo da aplicação das medidas em matéria de comunicação de informações aos repositórios de transações sobre as OFVM e de reutilização de garantias. Após ter sido notificada pelos Estados-Membros, a ESMA deve publicar uma lista das autoridades competentes e proceder à sua atualização contínua no seu sítio Web”¹⁴.

Capítulo VII: as relações com países terceiros

“Atendendo à dimensão mundial das operações de financiamento através de valores mobiliários, as autoridades competentes dos diferentes países devem poder dispor do acesso aos dados armazenados nos repositórios de transações situados em diferentes países. A fim de facultar às autoridades competentes o acesso mútuo direto aos dados, o artigo 19.º do presente regulamento habilita a Comissão a celebrar acordos de cooperação com os países terceiros em causa, na condição de ser assegurado o sigilo profissional, incluindo a proteção dos segredos comerciais partilhados pelas autoridades com terceiros.”¹⁵

Capítulo VIII: as sanções e as medidas administrativas;

¹⁵ Ponto 3.4. Explicação pormenorizada da proposta, Exposição de motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho- COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

“(...) as autoridades competentes devem dispor de um conjunto mínimo de sanções e medidas administrativas, incluindo a revogação da autorização, a emissão de advertências públicas, a destituição dos órgãos de administração, a restituição dos lucros obtidos com base nas infrações ao presente regulamento, caso possam ser determinados, e a imposição de coimas. Para determinar o tipo e o nível das sanções, as autoridades competentes devem ter em conta vários critérios estabelecidos no presente regulamento, incluindo a dimensão e a capacidade financeira da pessoa responsável, o impacto da infração e o grau de cooperação da pessoa responsável. A proposta de regulamento não impede que cada Estado-Membro estabeleça normas mais estritas.”¹⁶

Capítulos IX e X: reexame e disposições finais.

“O presente regulamento, caso adotado, criará o primeiro conjunto de regras em matéria de transparência aplicável às OFVM, a outras estruturas de financiamento e à reutilização de garantias a nível da UE. (...) decorridos três anos após a entrada em vigor do presente regulamento, a Comissão apresentará um relatório sobre o carácter adequado das medidas destinadas a garantir a transparência e, se for caso disso, apresentará uma proposta revista.”

Em suma, resultou de todo o processo que precedeu a presente iniciativa de propostas de Regulamento relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários, a necessidade de supervisionar e regulamentar de forma adequada as atividades do sistema bancário paralelo no domínio da utilização de OFVM, não sendo proibido nem sujeito a restrições específicas o recurso às mesmas, mas tornando-o mais transparente, não sendo expectável qualquer impacto estrutural naquele mercado.

Em termos de impacto orçamental e financeiro, a Comissão prevê um aumento dos custos incorridos pelas contrapartes em matéria de comunicação de informações, o qual é expectável que seja compensado pelas vantagens que resultarão de uma maior

¹⁶ Ponto 3.4. Explicação pormenorizada da proposta, Exposição de motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho - COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

transparência para as autoridades competentes, os clientes, os investidores e a sociedade em geral.

Ao nível de incidência nas despesas a presente iniciativa legislativa terá como impacto o encargo com o recrutamento pela ESMA de dois agentes, cujo custo será totalmente financiado por encargos faturados ao setor, sem incidência no orçamento da UE. No que respeita ao calendário, o regulamento proposto entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no JOUE¹⁷, prevendo a Comissão que o mesmo estará em vigor no final de 2015.

3. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com o estatuído no número 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, referente ao princípio da subsidiariedade, apenas deve ser adotada uma ação a nível da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma satisfatória a nível dos Estados-membros e podem, devido à dimensão, ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da UE.

O objetivo da proposta de regulamento em análise, de garantir a transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários, da reutilização de garantias e de outras estruturas de financiamento, requer necessariamente uma abordagem à escala da União, uma vez que os princípios, regras, processos e normas aplicáveis têm de ser coerentes em todos os estados membros.

Dada a interdependência das atividades do sistema bancário paralelo no âmbito do mercado interno e o seu carácter sistemático, apenas uma abordagem ao nível da UE garante a transparência face a todos os intervenientes, indispensável para abranger um vasto leque de operações, com o intuito de permitir que as autoridades regulamentares a nível nacional e da União disponham de uma panorâmica global dos mercados de OFVM.

Com efeito, a maioria das operações de financiamento através de valores mobiliários, bem como as atividades no domínio da reutilização de garantias, é realizada numa

¹⁷ JOUE (Jornal Oficial da União Europeia).

base transfronteiras entre entidades que muitas vezes não têm a sua sede social no mesmo país e envolvem ativos e moedas emitidos em jurisdições diferentes.

Para além da reduzida eficácia das soluções aplicadas de forma autónoma e não coordenada pelos diferentes Estados-Membros individuais, uma ação não coordenada poderia mesmo ser contraproducente, devido ao risco de fragmentação e de incoerência dos dados. Somente dados agregados a nível da União permitem obter a visão macroeconómica necessária para controlar o recurso às OFVM.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado autor do presente relatório 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. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
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 2º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente iniciativa suscita o interesse no acompanhamento futuro dos impactos das medidas agora previstas, destinadas a melhorar a transparência no domínio do controlo da acumulação dos riscos sistémicos associados às OFVM no sistema financeiro, da comunicação de informações sobre essas operações aos investidores e da transparência contratual das atividades relativas à reutilização de garantias;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

4. O quadro de intervenção da presente iniciativa *“abrange a transparência entre as instituições financeiras e as autoridades, bem como entre os gestores de fundos e os investidores finais, em matéria das operações de empréstimo ou recompra através de valores mobiliários, normas mínimas quanto ao reinvestimento das garantias constituídas sob a forma de numerário, a reutilização de garantias constituídas sob a forma de ativos dos clientes, normas regulamentares mínimas em matéria de avaliação e gestão das garantias, avaliação da introdução das contrapartes centrais nos mercados de operações de recompra entre operadores”*¹⁸.
5. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, 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, 21 de março de 2014.

O Deputado relator



(João Paulo Correia)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

¹⁸ Ponto 1. Contexto da Proposta, Exposição de Motivos, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho- COM(2014)40, relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários.

Declaração de voto face às Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho – COM(2014)40, «Notificação e transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários» e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho – COM(2014)43, «Medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito»:

O sistema bancário e financeiro é componente imprescindível no funcionamento e comportamento da economia e, como tal, na definição da política económica e social, nomeadamente na sua componente monetária e financeira. Estes são elementos centrais na concretização da soberania dos estados, em todas as suas dimensões.

O PCP há muito que vem reclamando pela necessidade de uma maior intervenção e controlo públicos sobre as atividades financeiras, tanto naquelas dinamizadas pelas instituições de crédito, no sistema bancário, como nas dinamizadas no apelidado sistema bancário paralelo.

Considerando que estas propostas de regulamento, avançando numa perspetiva de maior controlo e regulação do sistema financeiro (o que corresponderia a um sentido positivo), estão inseridas e são parte integrante no complexo processo de construção da União Bancária, processo de perda de soberania nacional no plano da política monetária e financeira, assim como de concentração e centralização de capital no sistema bancário nacional e europeu (processo ao qual o PCP se opõe), o Grupo Parlamentar do PCP abstém-se nos respetivos Relatórios.

Paulk
(GP PCP)



Comissão de Economia e Obras Públicas

Relatório

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

[COM (2014) 40]

Relator: Nuno Matias
(PSD)

relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários



Comissão de Economia e Obras Públicas

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 *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários* foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

Fundamentada pelo contexto da crise económica mundial de 2008, a presente proposta, a par da proposta relativa às reformas estruturais do sector bancário da União Europeia, visa garantir que os bancos se tornem “(...) *menos complexos e possam ser objeto de uma resolução eficaz, com um mínimo de consequências para os contribuintes*”.

Conforme a presente iniciativa refere, a mencionada crise veio evidenciar a necessidade de reforço da transparência quer junto do sector bancário tradicional quer do sector ali denominada de “sector bancário paralelo”.

“Na prática, as entidades e atividades do sistema bancário paralelo angariam fundos com características semelhantes às dos depósitos, realizam uma transformação da maturidade ou da liquidez, permitem uma transferência do risco de crédito ou recorrem à alavancagem financeira direta ou indireta. No final de 2012, o valor dos ativos do sistema bancário paralelo à escala mundial ascendia a 53 biliões de EUR, o que

Comissão de Economia e Obras Públicas

representa cerca de metade da dimensão do sistema bancário regulamentado, estando sobretudo concentrados na Europa (cerca de 23 biliões de EUR) e nos Estados Unidos (cerca de 19,3 biliões de EUR)."

2. Aspetos relevantes

A ora analisada iniciativa acentua a já referida necessidade de reforço da transparência das operações de empréstimo e recompra através de valores mobiliários.

"A transparência é importante para assegurar que as autoridades e todos os operadores pertinentes no mercado disponham de um conhecimento adequado do funcionamento dos mercados, bem como da dimensão e da natureza de eventuais riscos potenciais."

Assim sendo o regulamento tem como principal objetivo a criação de um sistema financeiro mais sólido e transparente através da introdução de medidas em 3 domínios:

- 1) controlo da acumulação dos riscos sistémicos associados às OFVM (operações financeiras de valores mobiliários) no sistema financeiro;
- 2) comunicação de informações sobre essas operações aos investidores cujos ativos sejam utilizados neste tipo de operações ou em operações equivalentes;
- 3) transparência contratual das atividades no domínio da reutilização de garantias.

"Para o efeito, o presente regulamento complementa a proposta de regulamento relativo à reforma estrutural do setor bancário".

3. Princípio da Subsidiariedade

Relativamente a este princípio, com base em tudo o que está referido na proposta de regulamento bem como em todo o seu texto introdutório o princípio da subsidiariedade está salvaguardado.

De facto, uma ação com este nível de complexidade só faz sentido se abranger o maior número de operações possível a nível europeu. Qualquer ação que visasse abranger apenas uma determinada área geográfica da União (seja um país, seja uma região) tenderia a gerar distorções e vir mesmo a ser contraproducente – especialmente dada a elevada mobilidade do capital.

Apenas esta visão global e integrada do mercado poderá permitir um maior rigor e, concomitantemente, uma maior transparência.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O relator opta, neste parecer, por não expressar a sua opinião pessoal.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Economia e Obras Públicas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Economia e Obras Públicas 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, 26 de março de 2014

O Deputado relator



(Nuno Matias)

O Presidente da Comissão



(Pedro Pinto)