



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)536

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia); o Regulamento (UE) nº 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); o Regulamento (UE) nº 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), o Regulamento (UE) nº 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco; o Regulamento (UE) nº 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social; o Regulamento (UE) nº 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros; o Regulamento (UE) 2015/760 relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo; o Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento; e o Regulamento (UE) 2017/1129 relativo ao prospeto a publicar em caso de oferta de valores mobiliários ao público ou da sua admissão à negociação num mercado regulamentado



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 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia); o Regulamento (UE) n.º 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); o Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), o Regulamento (UE) n.º 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco; o Regulamento (UE) n.º 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social; o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros; o Regulamento (UE) 2015/760 relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo; o Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento; e o Regulamento (UE) 2017/1129 relativo ao prospeto a publicar em caso de oferta de valores mobiliários ao público ou da sua admissão à negociação num mercado regulamentado [COM(2017)536]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para que procedesse à sua análise, tendo a mesma entendido que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia. Não obstante, a Deputada relatora do presente parecer considerou que se justificava



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

analisar o conteúdo da iniciativa e a respetiva pronúncia relativa ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – Desde o início da crise financeira, a União Europeia e os Estados-Membros têm procedido a uma reformulação da supervisão e regulação financeira iniciando várias reformas destinadas a criar um sistema financeiro mais seguro, mais sólido, mais transparente e responsável, que funcione em prol da economia e da sociedade no seu todo.

Nesta sequência, foi criado o Sistema Europeu de Supervisão Financeira, baseado num sistema de dois pilares que combina a supervisão microprudencial, coordenada pelas Autoridades Europeias de Supervisão («ESA»), e a supervisão macroprudencial, através da criação do Comité Europeu do Risco Sistémico.

2 - As três ESA, nomeadamente a Autoridade Bancária Europeia, criada pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho¹, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, criada pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, criada pelo Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho² (coletivamente designados «regulamentos de base»), entraram em funcionamento em janeiro de 2011, com o objetivo global de reforçar de forma sustentável a estabilidade e a eficácia do sistema financeiro em toda a União e aumentar a proteção dos consumidores e dos investidores, contribuindo de forma fundamental para a harmonização das regras dos mercados financeiros na União Europeia.

¹ Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

² Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 84).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que após sete anos de funcionamento e na sequência de avaliações e das consultas públicas realizadas pela Comissão Europeia, a capacidade das ESA para concretizarem os seus objetivos de reforço da integração dos serviços e dos mercados financeiros e de aumento da proteção dos consumidores parece estar cada vez mais condicionada pelo quadro legislativo em vigor, tanto na União europeia como entre a União e países terceiros.

4 – Assim, nesta sequência, a presente iniciativa visa ajustar e melhorar o enquadramento das Autoridades Europeias de Supervisão com o objetivo de garantir que estas possam assumir uma maior responsabilidade no que respeita à supervisão dos mercados financeiros, devendo as mesmas dispor de poderes, governação e financiamento adequados, estabelecendo uma governação mais eficaz.

5 - Importa, neste contexto, lembrar que quando a União Europeia reformulou o seu sistema financeiro em resposta à crise financeira e em consonância com os esforços envidados a nível mundial, introduziu um conjunto único de regras para a regulação financeira na Europa, criando as Autoridades Europeias de Supervisão.

A estrutura de incentivos no processo decisório das ESA, na sua forma atual, conduz à ausência de decisões, nomeadamente no que respeita à convergência regulamentar e à convergência no domínio da supervisão, ou promove decisões predominantemente orientadas para interesses nacionais em vez dos interesses mais alargados da União Europeia. Essa situação reflete, em certa medida, uma tensão intrínseca entre o mandato europeu das ESA e o mandato nacional das autoridades competentes que são membros dos Conselhos das ESA³.

6 - Neste sentido, a União procedeu a uma maior integração em todo o setor financeiro, numa base sólida e estável. Em particular, foi criada a União dos Mercados de Capitais, com o objetivo de gerar as bases para um mercado interno dos mercados de capitais plenamente funcional.

³ Ver estudo de 2013 do Parlamento Europeu «*Review of the New European System of Financial Supervision, Part 1: the Work of the European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA and ESMA)*» ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507446/IPOL-ECON_ET\(2013\)507446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507446/IPOL-ECON_ET(2013)507446_EN.pdf)).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Neste contexto, o *Relatório dos cinco presidentes: Concluir a União Económica e Monetária Europeia*⁴, de junho de 2015, salientou a necessidade de reforçar o quadro de supervisão da UE, conduzindo em última análise à criação de um supervisor único dos mercados de capitais.

Mais recentemente, o *Documento de reflexão da Comissão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária*⁵ propõe que uma revisão do quadro de supervisão da UE - designadamente da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados - deve constituir o primeiro passo no sentido de um supervisor único até 2019. O documento de reflexão apelou, também, à conclusão da União Financeira - constituída por uma União Bancária e uma União dos Mercados de Capitais (UMC) - até 2019, a fim de garantir a integridade do euro e melhorar o funcionamento da área do euro e da UE no seu conjunto.

A presente iniciativa refere, ainda, que os mercados financeiros integrados exigem um sistema de supervisão mais integrado para funcionarem de forma eficaz, ao passo que um sistema de supervisão mais centralizado pode, por sua vez, promover a integração do mercado.

7 – É, igualmente, mencionado que o atual âmbito do mandato das ESA deve também ser reexaminado à luz dos objetivos políticos da UMC. É necessária uma supervisão direta mais comum em domínios específicos, a fim de assegurar práticas de supervisão mais coerentes, bem como uma aplicação também mais coerente das regras da UE relativas aos serviços financeiros.

A revisão de 2017 dos Regulamentos ESA concluiu que a supervisão de determinadas atividades e entidades especialmente importantes para a União no seu conjunto ou com um nível significativo de atividades transfronteiriças deve ser realizada pelas ESA e não pelas autoridades nacionais competentes. De igual modo, as ESA devem participar mais ativamente na autorização e supervisão das entidades de países não pertencentes à UE que exerçam atividades na União.

⁴ Relatório dos cinco presidentes: Concluir a União Económica e Monetária Europeia, 22 de junho de 2015.

⁵ Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, COM(2017) 291, de 31 de maio de 2017.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 - A presente iniciativa estabelece, pois, alterações específicas aos Regulamentos ESA⁶ e a vários atos setoriais⁷ destinados a reforçar o quadro de financiamento, a governação e os poderes das ESA, dado que são estes os domínios que necessitam de reforço a fim de permitir que as ESA respondam aos desafios acima descritos.

9 - Por conseguinte, é fundamental que o sistema financeiro desempenhe plenamente o seu papel na resposta aos desafios críticos da sustentabilidade. Tal exigirá uma reestruturação profunda do sistema financeiro, para a qual as ESA devem contribuir ativamente, começando com reformas destinadas a criar o quadro regulamentar e de supervisão adequado para mobilizar e orientar os fluxos de capitais privados no sentido de investimentos sustentáveis.

10 – Réferir ainda, de acordo com a presente iniciativa, que os mercados financeiros mundiais estão fortemente interligados e o quadro regulamentar da UE assenta amplamente em normas internacionais acordadas na sequência da crise financeira, nomeadamente entre os países do G20.

Uma vez que a União Europeia envida esforços no sentido de acelerar a conclusão da UMC, é por conseguinte, essencial que o sistema de supervisão europeu continue a evoluir de modo a permitir que se aproveite todo o potencial dos mercados financeiros internacionalmente integrados, garantindo ao mesmo tempo a monitorização e a gestão eficazes dos riscos transfronteiriços entre a UE e o resto do mundo, tendo as ESA um papel fundamental a desempenhar nesta matéria.

⁶-Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia); Regulamento (UE) n.º 1094/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma); Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados).

⁷Regulamento (UE) 2016/1011 relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento; Regulamento (UE) n.º 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco; Regulamento (UE) n.º 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social; Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros; Regulamento (UE) 2015/760 relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo; e Regulamento (UE) 2017/1129 relativo ao prospeto a publicar em caso de oferta de valores mobiliários ao público ou da sua admissão à negociação num mercado regulamentado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11 – Importa, ainda, referir que a decisão do Reino Unido de sair da União Europeia reforça estes desafios para o sistema de supervisão na UE-27. A futura saída do país que representa atualmente o maior centro financeiro da União Europeia significa que é necessário um maior desenvolvimento dos mercados de capitais da UE-27, bem como o reforço do sistema de supervisão, a fim de assegurar que os mercados financeiros continuam a apoiar a economia de forma adequada e sólida.

12 – Por último, sublinhar que a revisão dos poderes das ESA visa estabelecer uma supervisão eficaz e eficiente dos mercados financeiros e de capitais da UE, nomeadamente no que diz respeito a entidades e atividades transfronteiriças. Tal reforçará a estabilidade financeira, a proteção adequada dos consumidores e dos investidores e o bom funcionamento dos mercados financeiros da União.

O objetivo da revisão da estrutura de governação das ESA é, pois, garantir que estas são incentivadas a aplicar efetivamente os seus poderes e a exercer as suas atribuições em conformidade com os seus mandatos, bem como a adotar decisões céleres no interesse da União.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Base Jurídica

A base jurídica de todas as alterações é o artigo 114º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esta disposição é a base jurídica de todos os regulamentos abrangidos pela presente iniciativa.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Uma vez que as ESA são organismos da União Europeia, a regulamentação nesta matéria só pode ser alterada pelo legislador da União.

Além disso, as alterações visam um funcionamento mais coerente do mercado interno e promover condições de igualdade entre agentes económicos, objetivo que não pode ser alcançado pelos Estados-Membros individualmente.

Por conseguinte, nos termos do nº 3 do artigo 5º do Tratado da União Europeia é respeitado o princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do Princípio da Proporcionalidade

A presente iniciativa introduz alterações específicas destinadas a reforçar o quadro de supervisão da União a fim de aumentar a sustentabilidade, a estabilidade e a eficácia do sistema financeiro em toda a UE e de aumentar a proteção dos consumidores e dos investidores. Para esse efeito, estabelece alterações específicas do quadro de supervisão a nível da UE, com uma governação mais eficaz e eficiente.

Recalibra as atribuições e os poderes existentes das ESA e confere-lhes novos poderes que lhes permitem responder a novos desenvolvimentos, nomeadamente no domínio tecnológico, mas também fazer face ao aumento da atividade transfronteiriça na União e à cada vez maior integração entre os mercados financeiros da UE e o resto do mundo. Nenhum dos elementos propostos excede o necessário para alcançar os objetivos definidos, sendo assim, nos termos do nº 4 do artigo 5º do Tratado da União Europeia respeitado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

As alterações propostas na presente iniciativa a diversos aspetos do funcionamento das Autoridades Europeias de Supervisão resultam de um processo de avaliação do seu desempenho desde que foram criadas e entraram em funcionamento no início de 2011, período reconhecidamente curto mas que permite já identificar necessidades de melhoria. Tendo sido ultrapassada a fase aguda da crise financeira, é manifesto que persistem desafios importantes para consolidar os progressos alcançados e para aprofundar a integração dos mercados financeiros ao nível da União Europeia. Os bancos e as demais empresas portuguesas continuam a enfrentar condições de financiamento que são desfavoráveis quando comparadas com as de muitas congéneres europeias, obrigando a um esforço adicional de aumento de competitividade em outros fatores que permitam compensar, pelo menos em parte, aquilo que continua a ser uma importante desvantagem competitiva.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Durante a crise das dívidas soberanas, que se seguiu ao eclodir da crise no sistema financeiro, tornou-se evidente a necessidade de separar o risco soberano do risco bancário, do que resultou a criação da União Bancária. O seu principal objetivo continua, no entanto, por alcançar, já que esta está ainda incompleta, nomeadamente na proteção dos depósitos. Tanto o Governo como o Parlamento Português devem continuar a pugnar pela criação de um Fundo Comum de Garantia de Depósitos, elemento indispensável e urgente à completude da União Bancária. A decisão de avançar para uma União dos Mercados de Capitais, que em conjunto com a União Bancária, constituirá uma verdadeira União Financeira, desejavelmente esbaterá as diferenças que hoje estão ainda muito presentes e reforça as necessidades de melhoria do quadro de supervisão vigente. A aproximação da data de saída do Reino Unido da União Europeia obriga também a que sejam devidamente ponderados os impactos em matéria de integração dos mercados na UE a 27 do afastamento da maior praça financeira da Europa, tanto mais que o Reino Unido tem reconhecidamente liderado em matéria de regulação financeira e de melhores práticas.

No Parlamento português estão pendentes de agendamento para discussão iniciativas de alteração ao modelo de supervisão financeira nacional. Importa, nesse contexto, que sejam tidas em conta as alterações europeias em preparação, assegurando as necessárias eficiência e eficácia na coordenação entre as autoridades nacionais de supervisão e as autoridades europeias.

As alterações propostas para a governação das ESA resultarão num peso relativo menor dos representantes das autoridades nacionais, privilegiando o papel de membros independentes, numa resposta que pretende agilizar o processo de decisão e evitar enviesamentos relativamente a alguns Estados-Membros, sejam estes favoráveis ou desfavoráveis. Em particular, a resolução de diferendos, violação da legislação da UE e avaliações independentes passam a ser competência da comissão executiva constituída por membros independentes. No caso da EBA – Autoridade Bancária Europeia, pretende-se melhorar a capacidade de decisão, hoje prejudicada pelo facto de muitas autoridades nacionais de Estados-Membros não participantes na União Bancária não se fazerem representar em reuniões quando consideram que as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

votações não são suficientemente importantes, passando a formação de maiorias a depender apenas dos votos presentes dos Estados-Membros não participantes⁸.

Já o alargamento de competências das autoridades europeias, em particular da ESMA – Autoridade Europeia de Mercados de Valores Mobiliários, designadamente na aprovação de prospetos ou na supervisão de fundos de investimento, terá consequências nas competências e no modelo de financiamento das autoridades nacionais, no caso português a CMVM. Este é um aspeto que deverá ser tido em conta na discussão ao nível nacional.

A análise detalhada destas matérias, quer para um eventual contributo do Parlamento nacional para a formulação final do Regulamento em apreço, quer para consideração dos impactos da sua aprovação, é competência da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, cabendo à Comissão de Assuntos Europeus complementar com a avaliação do cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Tendo a COFMA entendido não se pronunciar sobre a substância da iniciativa, entendeu a deputada relatora dever contribuir para o melhor conhecimento das alterações propostas – ainda que de forma muito sucinta – e expressar a sua posição relativamente às mesmas.

Essa posição é favorável por se considerar que a integração dos mercados financeiros na União Europeia, por maioria de razão entre os Estados-Membros que partilham a moeda única e que integram a União Bancária, é o caminho para a redução das desvantagens competitivas que as empresas nacionais sofrem. Esse tema é tanto mais importante quanto a escassez de capital e a excessiva dependência do sistema bancário na obtenção de financiamento para projetos de investimento, bem como o seu custo mais elevado, constituem entraves muito relevantes ao crescimento da economia nacional.

Caminhar no sentido de criar um verdadeiro *level playing field* entre agentes económicos dos vários Estados-Membros é indispensável para alcançar os objetivos de reforço da solidez económica da União Europeia no seu conjunto e de cada um dos

⁸ A decisão continua a depender de maioria qualificada da totalidade dos membros, incluindo um mínimo de maioria simples dos membros participantes na União Bancária e maioria simples dos membros não participantes, que passa a ser avaliada entre os que estejam presentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

seus membros. É também por aqui que passa o caminho da convergência para os Estados-Membros que ainda não atingiram os desejados níveis de rendimento e de qualidade de vida dos seus cidadãos.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 9 de janeiro de 2017

A Deputada Autora do Parecer

(Maria Luís Albuquerque)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)