



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2020) 280

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19



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, e pela Lei nº 18/2018, de 2 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 DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19 [COM(2020)280]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada e enviada às comissões competentes em razão da matéria - Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação – tendo esta última informado não a escrutinar.

A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.

2 – Neste contexto, a presente iniciativa relembra que a pandemia de COVID-19 está a afetar gravemente as pessoas, as empresas, os sistemas de saúde e as economias dos Estados-Membros.

A Comissão Europeia, na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 27 de maio de 2020, intitulada «A Hora da Europa: Reparar os Danos e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Preparar o Futuro para a Próxima Geração»¹, salientou que a liquidez e o acesso ao financiamento constituirão um desafio permanente nos próximos meses.

É, portanto, crucial apoiar a recuperação do grave choque económico provocado pela pandemia de COVID-19, introduzindo alterações específicas nos atos legislativos existentes no domínio financeiro. O presente pacote de medidas é adotado sob a designação «Pacote de Recuperação dos Mercados de Capitais».

3 – Nesta sequência, importa referir que a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho² relativa aos mercados de instrumentos financeiros foi adotada em 2014 em resposta à crise financeira que surgiu em 2007 e 2008.

A referida diretiva reforçou consideravelmente o sistema financeiro da União e garantiu um elevado nível de proteção dos investidores na União. Importa ponderar o aprofundamento dos esforços tendentes a reduzir a complexidade regulamentar e os custos de conformidade das empresas de investimento e a eliminar as distorções da concorrência.

4 – Deste modo, a presente iniciativa menciona que os objetivos das alterações se destinam a completar atos legislativos da União já existentes, podendo, por conseguinte, ser mais bem alcançados a nível da União do que por meio de diversas iniciativas nacionais. Os mercados financeiros têm inerentemente uma natureza transfronteiriça, sendo cada vez mais esse o caso.

Em virtude desta integração, a intervenção nacional a título isolado é muito menos eficiente, sendo conducente à fragmentação dos mercados o que, por seu turno, se traduz na arbitragem regulamentar e na distorção da concorrência.

5 – Por conseguinte, e atendendo a que os objetivos da presente diretiva, a saber, aperfeiçoar atos jurídicos da União já existentes, assegurando requisitos uniformes e adequados aplicáveis às empresas de investimentos em toda a União, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à sua

¹ COM(2020) 456 final de 27.5.2020.

² Diretiva 2014/65/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO L 173 de 12.6.2014, p. 349).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

dimensão e aos seus efeitos, ser mais bem alcançados ao nível da União, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

6 – Por último, referir que o Relatório apresentado pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas foi aprovado e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe.

Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se desta forma uma repetição de análise e conseqüente redundância.

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. 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, 22 de outubro 2020

O Deputado Autor do Parecer



(António Cunha)

O Vice-Presidente da Comissão



(Paulo Moriz)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Relatório

COM (2020) 280 Final

Autora:

Catarina Rocha Ferreira

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM (2020) 280 Final - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto da Proposta

Tal como salientado na exposição de motivos da iniciativa europeia que aqui se analisa, considera a Comissão Europeia que, tendo as graves consequências da crise económica resultante da pandemia da Covid-19, é necessário reagir rapidamente para “prestar apoio aos participantes nos mercados de capitais”. Na Comunicação da Comissão, de 13 de março de 2020, intitulada «Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19», a Comissão salientou a importância de assegurar a liquidez do setor financeiro da UE e combater uma recessão que se poderá materializar, mediante ações a todos os níveis. Além disso, em 27 de maio de 2020, na Comunicação intitulada «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Futuro para a Próxima Geração», a Comissão apresentou instrumentos fundamentais para apoiar o Plano de Recuperação da Europa, incluindo medidas que visam relançar a economia e apoiar o investimento privado. Esta comunicação salientou igualmente que a liquidez e o acesso ao financiamento constituirão um desafio permanente para as empresas.

De acordo com a Comissão Europeia, o objetivo desta alteração específica é poder proporcionar as melhores condições possíveis às economias europeias para que estas possam superar a atual pandemia de COVID-19. As regras em matéria de serviços de investimento podem ser essenciais para promover a recapitalização das empresas europeias à medida que emergem da crise. O regime modificado aplicável às mercadorias permitirá às empresas na economia real reagir à volatilidade do mercado, viabilizando simultaneamente contratos emergentes de mercadorias, que também são importantes para promover o papel internacional do euro.

Assim, a revisão que se pretende agora fazer é suportada por dois objetivos principais: o primeiro, o de facilitar os investimentos na economia real e o segundo o de permitir uma rápida recapitalização das empresas europeias.

Entende então a Comissão que, no sentido de garantir que as instituições e os intermediários financeiros possam cumprir a sua função essencial no financiamento da economia real, é conveniente promover ajustamentos específicos de alguns requisitos da Diretiva 2014/65/UE («MiFID II»), relativa aos mercados de instrumentos financeiros.

Acrescenta a iniciativa europeia que aqui analisamos, que já em 2019 várias partes interessadas, tinham alertado a Comissão para o facto de alguns aspetos das regras de distribuição da MiFID II serem desnecessários ou serem considerados excessivamente onerosos. Ora, a atual pandemia de COVID-19 veio reforçar a necessidade de suprimir encargos formais que não sejam estritamente necessários e demonstrar que uma perspetiva especificamente ajustada dos requisitos para os investidores libertaria também mais recursos. A Comissão procura, por conseguinte, reajustar estes aspetos para alcançar o melhor equilíbrio

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

entre um nível suficiente de transparência para com os clientes, as mais elevadas normas de proteção e custos de conformidade aceitáveis para as empresas.

Neste contexto, a presente alteração da MiFID II no que respeita aos investimentos em instrumentos financeiros tem como objetivo suprimir encargos administrativos resultantes das regras em matéria de documentação e divulgação que não são compensados por aumentos correspondentes da proteção dos investidores. Por outro lado, o presente documento reajusta os limites às posições e o correspondente regime de isenção de cobertura, a fim de promover mercados emergentes denominados em euros.

2. A proposta

No plano das alterações propostas nos requisitos de informação, a iniciativa procura um reajuste criterioso de alguns requisitos a fim de alcançar um equilíbrio mais adequado entre os objetivos de proteger os investidores, por um lado, e de facilitar a prestação de serviços de investimento de elevada qualidade, por outro.

Quadro síntese das propostas de alteração e das categorias de investidores afetadas por essas alterações

Alterações nos requisitos de informação	
Eliminação progressiva do método predefinido de comunicação em papel.	Os novos números no artigo 24.º assegurarão que os documentos sejam apresentados em formato eletrónico. Contudo, os clientes não profissionais podem optar pela informação em papel.
Divulgação de custos e encargos: introdução de uma isenção para as contrapartes elegíveis e para os clientes profissionais relativamente a serviços que não a consultoria para investimento e a gestão de carteiras.	Nos termos dos artigos 29.º-A e 30.º, as contrapartes elegíveis e os clientes profissionais ficam isentos dos requisitos de divulgação de custos e encargos quando estão em causa serviços que não a consultoria para investimento e a gestão de carteiras. Além disso, em caso de comunicação à distância, todos os clientes que utilizam todos os serviços devem poder, em determinadas condições, receber informações sobre

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

	os custos e encargos logo após a transação (artigo 24.º, n.º 4).
Simplificação dos requisitos de notificação <i>ex post</i>: em especial, o requisito de notificação de perdas no final do dia promove uma perspetiva de curto prazo junto dos investidores inexperientes e fomenta um «comportamento de rebanho» que não favorece perspetivas informadas do mercado. Os clientes profissionais podem fazê-lo voluntariamente.	O artigo 25.º, n.º 6, é adicionado às medidas de que as contrapartes elegíveis e os clientes profissionais são isentos e a que os clientes profissionais podem aderir voluntariamente.
Suspensão do relatório de execução nas melhores condições: na sua forma atual, os relatórios de execução nas melhores condições não são lidos pelos investidores, enquanto a empresa de investimento do lado comprador recebe todas as informações pertinentes por outros meios (por exemplo, reuniões com sociedades de corretagem). Para reduzir os encargos da elaboração de relatórios, a obrigação de os elaborar é suspensa até ser concluída uma análise exaustiva de uma possível simplificação dos relatórios.	É aditado um novo parágrafo ao artigo 27.º, n.º 3, que exclui temporariamente a obrigação de apresentação dos relatórios.
Simplificação da avaliação custo-benefício: no âmbito da avaliação de adequação para relações já existentes, as empresas são obrigadas a obter informações sobre o cliente para realizar uma avaliação custo-benefício caso «mudem» de produto durante uma relação contínua. Para os clientes profissionais, esta obrigação é excessivamente onerosa.	É inserido um novo parágrafo no artigo 25.º, n.º 2, que estabelece os requisitos para a avaliação custo-benefício, conforme estabelecidos atualmente no artigo 54.º, n.º 11, do Regulamento Delegado (UE) 2017/565, adicionando uma isenção combinada com a possibilidade de cumprimento voluntário pelos clientes profissionais.
Governança de produtos: para facilitar o financiamento da economia, as obrigações com cláusulas de reembolso antecipado ficam isentas do regime de governança de produtos.	O artigo 16.º, n.º 3, segundo a sexto parágrafos, e o artigo 24.º, n.º 2, deixam de se aplicar às obrigações de empresas com cláusulas de reembolso antecipado.

No que diz respeito às medidas que afetam os mercados de derivados de energia, as alterações propostas reajustam criteriosamente o regime de limites às posições e o âmbito de aplicação da isenção de cobertura, a fim de assegurar que os mercados emergentes denominados em

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

euros consigam prosperar e permitir que os produtores e fabricantes possam cobrir os seus riscos mantendo, simultaneamente, a integridade dos mercados de mercadorias, com exceção das mercadorias agrícolas, em especial as que têm como elementos subjacentes alimentos para consumo humano.

Quadro com síntese das alterações propostas

Alterações no domínio dos mercados de mercadorias (exceto agricultura)	
<p>Alteração dos limites às posições: na sua forma atual, o regime de limites às posições afetou negativamente a liquidez em novos mercados de mercadorias. Para assegurar que os novos mercados de mercadorias tenham condições para se desenvolver, os limites às posições são limitados a derivados de mercadorias agrícolas ou derivados de mercadorias designados como significativos ou críticos.</p>	<p>Alteração do artigo 57.º que modifica o âmbito de aplicação dos limites às posições de forma a aplicar-se apenas aos contratos agrícolas e os contratos significativos ou críticos.</p>
<p>A ESMA é mandatada para elaborar projetos de normas de regulamentação a fim de definir os derivados agrícolas sujeitos a limites às posições e definir derivados críticos ou significativos sujeitos a limites às posições. No caso dos derivados críticos ou significativos, a ESMA deve ter em conta um volume bruto de posição aberta de 300 000 lotes, em média, num ano, bem como o número de participantes no mercado e a mercadoria subjacente. No que diz respeito aos derivados agrícolas, deve ser colocada especial ênfase nos derivados que têm alimentos para consumo humano como elementos subjacentes.</p>	<p>Alteração do artigo 57.º, n.º 6, no que respeita aos limites às posições para «mesmos contratos» e do artigo 58.º, n.º 2, no que respeita à comunicação das posições à autoridade competente central para os mesmos contratos.</p>
<p>Supressão do conceito de «mesmo contrato»: no que respeita aos locais de execução concorrentes que negociam derivados de mercadorias baseados no mesmo elemento subjacente e com as mesmas características, a definição atual de «mesmo contrato» prejudica os mercados menos líquidos. Para assegurar</p>	

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

<p>condições de concorrência equitativas, o conceito de «mesmo contrato» é suprimido e substituído por uma abordagem mais colaborativa entre as autoridades competentes (AC).</p> <p>Reforço dos controlos de gestão de posições: existem diferenças significativas na forma como as posições são geridas pelas plataformas de negociação. Por conseguinte, os controlos de gestão de posições serão reforçados quando necessário.</p> <p>A ESMA é mandatada para clarificar o teor dos controlos de gestão de posições, tendo em conta as características das plataformas de negociação em causa.</p>	<p>Alteração do artigo 57.º, n.º 8, de forma a alargar o acesso às informações previstas na alínea b) a posições detidas em contratos relacionados noutras plataformas de negociação e OTC através de membros e participantes, sempre que se justifique.</p>
<p>Introdução de uma definição restrita de isenção de cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> – esta isenção de cobertura estará disponível quando, num grupo essencialmente comercial, uma pessoa tiver sido registada como uma empresa de investimento e negociar em nome do grupo, – é também introduzida uma isenção de limites às posições para contrapartes financeiras e não financeiras para posições que resultem de transações realizadas para cumprir obrigações de provisões de liquidez. <p>A ESMA é mandatada para introduzir a definição restrita de isenção de cobertura e a isenção do fornecimento de liquidez, definindo um procedimento a cumprir pelas pessoas para aplicar a isenção em causa.</p> <p>Exclusão dos derivados titularizados do regime de limites às posições, uma vez que o atual regime de limites às posições não reconhece as características únicas destes instrumentos.</p>	<p>No artigo 57.º, n.º 1, é introduzida uma isenção de cobertura para</p> <ul style="list-style-type: none"> – contrapartes financeiras que atuam como entidades para o mercado de um grupo comercial, relativamente às posições detidas para reduzir os riscos das entidades comerciais do grupo; – contrapartes financeiras e não financeiras, relativamente às posições que resultem, de forma objetivamente mensurável, de transações concluídas para cumprir obrigações de assegurar a liquidez numa plataforma de negociação, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 4, quarto parágrafo, alínea c). <p>No artigo 57.º, n.º 1, é introduzida uma isenção para os instrumentos financeiros definidos no artigo 4.º, n.º 1, ponto 44, alínea c), que digam respeito a uma mercadoria ou a um elemento subjacente referido no anexo I, secção C, ponto 10.</p>

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

<p>Simplificação do teste de atividade auxiliar, dado que os testes quantitativos do teste de atividade auxiliar são particularmente complexos e não alteraram o <i>statu quo</i> no que respeita às pessoas elegíveis para a isenção.</p>	<p>O artigo 2.º, n.º 1, alínea j), é alterado para suprimir todos os elementos quantitativos.</p>
---	---

3. Base Jurídica, Subsidiariedade e Proporcionalidade

De acordo com o iniciativa europeia que se analisa neste Relatório, a base jurídica da proposta que aqui se analisa tem a mesma base jurídica que o ato jurídico alterado ou seja, o artigo 53.º, n.º 1, do TFUE, que permite a adoção de medidas para a aproximação das disposições nacionais no que respeita ao acesso à atividade de empresas de investimento, mercados regulados e prestadores de serviços de dados.

Subsidiariedade

Nos termos do artigo 4.º do TFUE, a intervenção da UE para completar o mercado interno deve ser apreciada à luz do princípio da subsidiariedade consignado no artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE). Os objetivos das medidas propostas destinam-se a complementar a legislação da UE já existente, podendo portanto ser mais bem alcançados ao nível da UE do que através de diferentes iniciativas nacionais. Os mercados financeiros assumem uma natureza intrinsecamente transfronteiriça e as condições em que as empresas e os operadores podem concorrer neste contexto, incluindo em matéria de proteção dos investidores, devem assumir uma natureza comum a nível transfronteiras e encontram-se no cerne da atual MiFID II. Desta forma, uma intervenção nacional isolada é menos eficiente podendo conduzir, tal como salientado pela Comissão, a uma “fragmentação dos mercados” o que acaba por se traduzir na arbitragem regulamentar e na distorção da concorrência. Podemos assim afirmar que o princípio da subsidiariedade é respeitado por esta iniciativa.

Proporcionalidade

Este princípio é igualmente respeitado tendo em conta que a ação da União deve ser suficiente para alcançar os objetivos e não deve exceder a medida do necessário. As medidas agora propostas que vão no sentido de atenuar os encargos nas empresas de investimento, respeitam a necessidade de assegurar um equilíbrio entre a proteção dos investidores, a eficiência dos mercados e os custos para o setor. As alterações são, portanto, compatíveis com o princípio da proporcionalidade, tendo em conta o equilíbrio adequado entre o interesse público pertinente e a relação custo-eficácia da medida.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

As alterações propostas pela Comissão Europeia representam um esforço para encontrar respostas a nível europeu para os desafios e consequências económicas da pandemia do covid-19 que se abateu sobre a Europa e o Mundo.

É hoje certo que medidas avulsas ou discricionárias tomadas pelos Estados-membros não serão suficientes para ultrapassar as dificuldades económicas que são expectáveis no futuro e, neste caso concreto, no plano dos mercados de capitais tendo em conta o caráter transfronteiriço dos mesmos.

Só com um esforço comum seremos capazes de evitar uma situação financeira de graves consequências na Europa e estas propostas da Comissão Europeia parecem ser um bom passo nesse sentido.

PARTE IV- CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19;
- 2- Atenta a matéria em causa, para Portugal e para a União, propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa e dela decorrentes;
- 3- A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade;
- 4- A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Palácio de S. Bento, 6 de outubro de 2020

A Deputada

(Catarina Rocha Ferreira)

O Presidente da Comissão

(Sérgio Sousa Pinto)