



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2011
SEC(2011) 953 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro

{COM(2011) 453 final}
{SEC(2011) 952 final}

1. INTRODUÇÃO

Na sua comunicação de 9 de Dezembro de 2010¹, a Comissão prevê medidas legislativas da UE para harmonizar e reforçar os regimes de sanções no sector financeiro.

Na sua comunicação de 4 de Março de 2009², a Comissão Europeia tinha anunciado que iria: i) analisar as regras e práticas de governação das instituições financeiras, à luz da crise financeira; e ii) se necessário, apresentar recomendações ou propor medidas de regulamentação.

A presente avaliação do impacto apresenta uma análise das eventuais medidas que poderão vir a ser tomadas nos domínios abrangidos pela Directiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP). A presente avaliação complementa a avaliação de impacto da proposta «DRFP IV».

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Regimes de sanções

Os regimes nacionais de sanções actualmente em vigor para as principais situações de incumprimento da DRFP são divergentes e nem sempre são adequados para garantir uma aplicação eficaz. As autoridades nacionais não têm por vezes à sua disposição determinados poderes sancionatórios importantes, e as sanções aplicadas não são objecto de publicação sistemática. Nalguns Estados-Membros, o nível das sanções pecuniárias administrativas (coimas) é demasiado baixo, não sendo, portanto, suficientemente dissuasoras; por outro lado, as sanções não podem ser impostas tanto às instituições de crédito como aos indivíduos responsáveis pelas violações. Ao determinar o nível das sanções a aplicar, algumas autoridades nacionais não tomam em consideração critérios que são importantes para assegurar a proporcionalidade e o carácter dissuasor das sanções.

Além disso, a aplicação efectiva das sanções varia conforme os Estados-Membros, mesmo entre Estados-Membros com sectores bancários de dimensão semelhante. Nalguns Estados-Membros, nenhuma ou poucas sanções foram aplicadas nos últimos anos, o que poderá ser sintomático de uma aplicação deficiente das normas da UE.

Esta situação poderá criar problemas de ausência de conformidade com as normas da UE, causar distorções da concorrência no mercado interno e ter um impacto negativo em matéria de supervisão financeira, comprometendo o correcto funcionamento dos mercados bancários, o que, por sua vez, poderá ser prejudicial para a protecção dos depositantes e investidores e para a confiança no sector financeiro.

Governo das sociedades

Em Junho de 2010, a Comissão publicou um Livro Verde sobre o governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração³ que era acompanhado de um

¹ COM(2010) 716 final.

² COM(2009) 114 final.

³ COM(2010) 284 final.

documento de trabalho dos serviços da Comissão⁴ onde se analisavam as deficiências das disposições em matéria de governo das sociedades no sector dos serviços financeiros, reveladas pela crise financeira, e que contribuíram para que fossem tomados riscos excessivos.

Fiscalização inadequada dos riscos pelos conselhos de administração

Em muitos casos, os conselhos de administração não conseguiram ou não quiseram confrontar-se com os seus administradores executivos quanto às decisões comerciais estratégicas que tomavam. Esta situação resultou muitas vezes do pouco tempo dedicado à administração e da falta de conhecimentos técnicos inadequados por parte dos conselhos de administração das instituições de crédito. Nalguns casos, a existência de facções dominantes (administração executiva) e a insuficiente diversidade na composição dos conselhos de administração comprometeu a sua objectividade.

Por outro lado, os conselhos de administração não eram muitas vezes suficientemente envolvidos na definição da estratégia global de risco e, em consequência, a abordagem estratégica dos administradores executivos quanto ao risco não era controlada, tendo sido adoptados incentivos excessivos à tomada de riscos e não tendo sido aplicados sistemas adequados para garantir uma gestão eficaz dos mesmos. Além disso, os conselhos de administração não dedicaram tempo suficiente à questão, já que a gestão dos riscos não era considerada prioritária em comparação com outros temas, como, por exemplo, as estratégias de crescimento. A comunicação sobre os riscos nem sempre foi atempada e exaustiva, nomeadamente devido à ausência de vias directas de comunicação, no seio das empresas, entre a função de gestão de riscos e o conselho de administração.

Por último, em muitos casos, a função de gestão de riscos não tinha o peso devido no processo de tomada de decisões.

Carácter não vinculativo dos princípios – supervisão insuficiente da governação das empresas

O carácter não vinculativo da maior parte dos princípios de governo das sociedades contribuiu para o seu incumprimento efectivo por parte das instituições de crédito, nas quais a sua aplicação era confiada, na maior parte dos casos, à auto-regulamentação e ao acompanhamento externo pelos accionistas. As deficiências evidenciadas pela crise vieram demonstrar que esses mecanismos não funcionaram na prática. Na ausência de um claro enquadramento de governação das empresas e de um papel de supervisão claramente definindo, em particular, as autoridades de supervisão foram incapazes de acompanhar ou controlar adequadamente a aplicação das normas de governo das sociedades por parte das instituições de crédito.

3. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

A convergência dos regimes sancionatórios nacionais é necessária para promover a dissuasão e criar condições equitativas de concorrência, garantindo uma aplicação uniforme da DRFP e total cooperação e confiança mútua entre as autoridades de supervisão do sector bancário de

⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão - *Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices*, SEC(2010) 669 final (não se encontra disponível em português).

toda a UE. Uma melhor aplicação dos actuais poderes sancionatórios pelas autoridades nacionais não seria suficiente para atingir tal convergência.

Uma abordagem uniforme e coerente a nível da UE será essencial para dar uma resposta efectiva às lacunas constatadas em matéria de governação das instituições de crédito. A integração dos mercados de capitais e a interdependência do sector financeiro europeu significam que a existência de regras divergentes nos Estados-Membros poderá dar origem a uma arbitragem regulamentar (em que as empresas escolhem a jurisdição menos exigente), o que poderá comprometer ou criar novos obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno.

4. OBJECTIVOS

A proposta tem por objectivo garantir o correcto funcionamento dos mercados bancários e repor a confiança no sector bancário através de:

- Sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras, que garantam um melhor cumprimento das regras da DRFP;
- Desenvolvimento de condições equitativas de concorrência que limitem as possibilidades de arbitragem regulamentar;
- Supervisão efectiva dos prestadores de serviços bancários;
- Uma governação eficaz das instituições de crédito, que deverá contribuir para evitar a tomada de riscos excessivos.

Para tal, será necessário:

- Proceder ao reforço e aproximação dos enquadramentos jurídicos em matéria de sanções e dos mecanismos que possibilitam a detecção de infracções; e
- Proceder ao reforço do enquadramento do governo das sociedades:
 - aumentando a eficácia da fiscalização dos riscos pelos conselhos de administração;
 - reforçando o estatuto da função de gestão de riscos; e
 - garantindo um acompanhamento eficaz, por parte dos supervisores, da governação dos riscos.

5. OPÇÕES DE ACÇÃO POLÍTICA, ANÁLISE E COMPARAÇÃO DOS IMPACTOS

5.1. Opções para os regimes de sanções

5.1.1. Opções em termos de sanções administrativas adequadas

Opções
1: Nenhuma acção a nível da UE

2. Regras uniformes quanto aos tipos e ao nível das sanções administrativas
3. Regras mínimas comuns quanto aos tipos de sanções administrativas
4. Regras mínimas comuns quanto aos níveis (mínimo e máximo) das coimas
5. Regras mínimas comuns quanto ao nível máximo das coimas
6. Regras uniformes quanto aos factores a ter em conta na aplicação de sanções
7. Regras mínimas comuns quanto aos factores a ter em conta na aplicação de sanções

A Opção 1 não resolveria os problemas identificados: embora a Autoridade Bancária Europeia possa promover uma maior convergência entre os regimes nacionais, essa medida dificilmente será eficaz sem a instauração de um enquadramento da UE.

As Opções 2 e 6 eliminariam qualquer divergência em termos dos tipos e do nível das sanções e dos critérios para a sua aplicação, pelo que seriam as opções mais eficazes em termos de garantia de condições equitativas de concorrência e da viabilização de uma supervisão transfronteiras. As Opções 3, 4, 5 e 7 seriam menos eficazes, mas permitiriam adaptar as sanções às especificidades dos diferentes sistemas jurídicos nacionais. A Opção 4 seria mais eficaz do que a Opção 5 na redução das divergências quanto ao nível das coimas e em termos de dissuasão, mas a Opção 5 garantiria uma melhor proporcionalidade.

As Opções 2, 3 e 4 seriam igualmente eficazes em termos de acção dissuasora. No entanto, a Opção 3 permitiria que fossem previstos outros tipos de sanções, o que poderia aumentar a dissuasão nalguns Estados-Membros. A Opção 5 seria menos eficaz para assegurar a aplicação de coimas suficientemente elevadas, mas poderia garantir melhor a sua proporcionalidade. As Opções 6 e 7 podem ser consideradas igualmente eficazes, na medida em que abrangem os mesmos factores, mas a Opção 7 poderia garantir melhor a adequação das sanções efectivamente aplicadas, na medida em que não impediria que as autoridades competentes tomassem em consideração outros factores.

As Opções 2 e 7 são as menos eficientes em termos das alterações que seria necessário introduzir nas legislações nacionais, sendo que a Opção 5 é mais eficiente do que a Opção 4.

5.1.2. Opções relativas ao âmbito de aplicação pessoal das sanções administrativas

Opções
1: Nenhuma acção a nível da UE
2. Obrigação geral de prever a aplicação de sanções administrativas, tanto para pessoas como para instituições de crédito
3. Regras mínimas comuns quanto à aplicação de sanções administrativas a pessoas e/ou instituições de crédito

A Opção 3 seria mais eficaz do que a Opção 2 para garantir condições equitativas de concorrência e uma melhor supervisão transfronteiras, mas a diferença no efeito dissuasor das referidas opções foi considerada pouco importante. A Opção 3 é muito menos eficiente do que a Opção 2, na medida em que exigiria mais alterações nas legislações nacionais e poderá obrigar os Estados-Membros a adaptarem os seus regimes gerais de responsabilidade civil.

5.1.3. Opções quanto à publicação das sanções

Opções
1. Não publicar
2. Publicação das sanções como regra geral
3. Publicação das sanções decidida por autoridades competentes

A Opção 2 seria muito mais eficaz do que a Opção 3 para aumentar o efeito dissuasor das sanções. A Opção 3 é ligeiramente mais eficiente do que a Opção 2.

5.1.4. Opções relacionadas com a aplicação efectiva de sanções

Opções
1: Nenhuma acção a nível da UE
2. Procedimento interno de denúncias nas instituições de crédito
3. Estabelecimento pelos Estados-Membros de sistemas para a promoção das denúncias e protecção dos denunciantes
4. Requisitos pormenorizados a nível da UE para programas que possibilitem a denúncia de infracções

As Opções 2, 3 e 4 são todas eficazes na prossecução do objectivo de uma melhor detecção das infracções, que possa conduzir a um nível mais elevado de aplicação da legislação em todos os Estados-Membros. A Opção 4 foi considerada ligeiramente mais eficaz nesse aspecto. Todas estas opções terão repercussões em termos de direitos fundamentais (respeito pela vida privada e familiar, protecção dos dados pessoais, presunção de inocência e direito à defesa), que podem, no entanto, ser atenuadas; tendo em conta a importância dos objectivos a alcançar, o seu impacto é necessário e proporcionado.

As Opções 2 e 3 são igualmente eficientes em termos das alterações necessárias às legislações nacionais. A Opção 4 é considerada ineficiente, uma vez que exigiria alterações mais radicais, provavelmente mesmo nos Estados-Membros que já prevêem mecanismos de denúncia das infracções. Os custos da conformidade poderiam também ser mais elevados do que os exigidos pelas Opções 2 e 3, já que os Estados-Membros terão menor flexibilidade.

5.2. Opções sobre a governação das empresas

Opções
1. Nenhuma acção a nível da UE
2. Melhorar a aplicação do enquadramento jurídico vigente da UE
3. Reforço e desenvolvimento da Directiva Requisitos de Fundos Próprios

A Opção 3 seria mais eficaz do que as Opções 1 e 2 para a realização dos objectivos subjacentes. A Opção 1 não permitiria garantir um enquadramento regulamentar definitivo, pelo que continuariam a persistir as situações de incumprimento e a insegurança jurídica. A Opção 2 dependeria da disciplina do mercado e de um melhor controlo da aplicação dos princípios existentes por parte dos supervisores. No entanto, as autoridades de supervisão não teriam à sua disposição um enquadramento jurídico mais claro para o exercício da supervisão, e a auto-regulação já mostrou as suas limitações.

A Opção 3 vai para além do enquadramento de governação das empresas existente e implicaria o desenvolvimento de disposições adicionais e reforçadas. Exigiria medidas para aumentar a eficácia da fiscalização dos riscos pelos conselhos de administração, melhorar o estatuto e a independência da função de gestão de riscos e garantir um acompanhamento eficaz da governação dos riscos por parte dos supervisores. Estes novos requisitos criariam um conjunto de normas mínimas e proporcionariam às instituições de crédito e aos supervisores critérios de referência claros, no quadro dos quais poderiam desenvolver e avaliar as estruturas de governação das empresas.

5.3. Instrumentos e opções de acção política preferidas

A forma mais adequada de realizar os objectivos da proposta consiste numa combinação das seguintes opções, que se reforçam mutuamente:

Opções para os regimes de sanções

- Regras mínimas comuns quanto ao tipo de sanções administrativas a colocar à disposição das autoridades competentes
- Regras mínimas comuns quanto ao nível máximo das sanções administrativas pecuniárias (coimas)
- Lista dos principais factores a ter em conta na determinação das sanções administrativas
- Obrigação de prever a aplicação de sanções administrativas, tanto para pessoas como para instituições de crédito
- Publicação das sanções aplicadas, como regra geral
- Procedimento interno de denúncia das infracções em instituições de crédito
- Exigência de que os Estados-Membros estabeleçam sistemas para a protecção dos denunciantes

Opções sobre a governação das empresas

<i>Aumentar o tempo dedicado às suas tarefas pelos membros dos conselhos de administração</i>	Exigir que as instituições de crédito divulguem o número de mandatos dos membros do seu conselho de administração
	Exigir que os membros dos conselhos de administração dediquem tempo suficiente ao cumprimento das suas funções
	Limitar o número máximo de mandatos que os membros dos conselhos de administração podem deter simultaneamente
<i>Melhorar os conhecimentos especializados dos membros dos conselhos de administração</i>	Exigir a divulgação da política de recrutamento e dos conhecimentos especializados e competências efectivas dos membros dos conselhos de administração
	Especificar os critérios que os membros dos conselhos de administração devem cumprir, individual e colectivamente, em termos de competências e conhecimentos especializados
	Exigir que os membros dos conselhos de administração recebam uma formação inicial adequada e uma formação contínua
	Obrigatoriedade de constituir uma comissão de nomeações

<i>Contrabalançar as posições dominantes nos conselhos de administração</i>	Proibir a acumulação de mandatos pelo presidente e pelo director executivo (CEO) numa mesma instituição de crédito
<i>Aumentar a diversidade na composição dos conselhos de administração</i>	Exigir a divulgação da política interna da empresa em matéria de diversidade Aferir as diferentes práticas a nível nacional e europeu
	Exigir que a diversidade constitua um dos critérios para a composição dos conselhos de administração Exigir que as instituições de crédito estabeleçam uma política de diversidade
<i>Melhorar a apropriação da estratégia de risco pelos conselhos de administração</i>	Exigir uma declaração sobre a adequação dos sistemas de gestão dos riscos Exigir uma declaração sobre os riscos que enuncie a abordagem da instituição de crédito quanto aos mesmos
<i>Aumentar a prioridade dada às questões do risco pelos conselhos de administração</i>	Exigir a divulgação das políticas e práticas em matéria de discussão e análise das questões relacionadas com o risco durante as reuniões dos conselhos de administração
	Exigir que os conselhos de administração consagrem um tempo suficiente às questões do risco
	Obrigatoriedade de constituir uma comissão para o risco no seio dos conselhos de administração
<i>Melhorar os fluxos de informação sobre os riscos dirigidos aos conselhos de administração</i>	Exigir a divulgação das políticas e práticas no que diz respeito ao fluxo de informação sobre os riscos em benefício dos conselhos de administração
	Exigir que os conselhos de administração determinem o conteúdo, o formato e a frequência das informações que devem receber sobre os riscos
	Exigir que a função de gestão de riscos dependa directamente do conselho de administração
<i>Melhorar o estatuto e a autoridade da função de gestão de riscos</i>	Exigir a divulgação do estatuto e da autoridade da função de gestão de riscos Exigir que seja criada uma função de gestão de riscos independente Exigir que seja nomeado um administrador independente responsável pela gestão dos riscos Exigir que o administrador responsável pela gestão dos riscos tenha um estatuto e uma autoridade adequados Exigir que a demissão do administrador responsável pela gestão dos riscos seja sujeita à aprovação prévia do conselho de administração
<i>Garantir um acompanhamento eficaz, por parte das autoridades de supervisão, da governação dos riscos</i>	Exigir que o governo das sociedades seja plenamente integrado na supervisão Exigir que a adequação dos membros dos conselhos de administração seja objecto de uma supervisão específica Exigir que as autoridades de supervisão analisem as ordens de trabalhos e os documentos de apoio das reuniões dos conselhos de administração

5.3.1. Impactos das opções preferidas: regime de sanções

As opções analisadas em termos de regimes de sanções devem facilitar a detecção de infracções e conferir poderes às autoridades competentes para aplicar as sanções adequadas. Espera-se, assim, garantir uma melhor aplicação das obrigações da DRFP pelas instituições de crédito, o que resultaria em benefícios para todos os interessados.

Estas opções não criarão **encargos administrativos** para as instituições financeiras nem para as empresas exteriores ao sector financeiro, incluindo PME, com excepção de encargos

administrativos limitados para as instituições de crédito, decorrentes da obrigação de desenvolver sistemas internos de denúncia das infracções.

Espera-se um **impacto social** positivo, uma vez que a protecção dos depositantes e dos investidores será reforçada e os trabalhadores das instituições de crédito que denunciem as situações de infracção beneficiarão de melhor protecção.

Estas opções estão em linha com os objectivos comuns das principais jurisdições no quadro do G20, que vão no sentido de reforçar a regulamentação e a supervisão do sector financeiro e deverão ter efeitos positivos sobre a **competitividade** global da UE.

5.3.2. Impactos das opções preferidas: governação das empresas

As opções preferidas para a melhoria da governação das empresas contribuirão para evitar a tomada de riscos excessivos por parte das instituições de crédito e reduzirão o risco de incumprimento. Deverão contribuir para aumentar a capacidade de resistência do sector bancário e para aumentar a confiança dos investidores. Assim, o impacto deverá ser positivo para as instituições de crédito e todas as **partes interessadas** (depositantes, accionistas e credores).

A nível macroeconómico, a boa governação em matéria de risco nas instituições de crédito contribuiria para evitar crises futuras e para aumentar a confiança no sistema bancário e a eficiência dos mecanismos de financiamento das instituições de crédito, o que aceleraria o **crescimento económico**.

A introdução de medidas sobre a diversidade na composição dos conselhos de administração terá, provavelmente, um impacto positivo na **política de igualdade entre os sexos** da UE, rompendo tabus e ajudando as mulheres a acederem a cargos de liderança nas empresas, o que poderá ter um impacto positivo no emprego feminino.

A opção preferida poderá implicar **encargos administrativos** suplementares para as instituições de crédito e para as autoridades de supervisão. Todavia, esses custos deverão ser limitados e proporcionados em relação ao objectivo global. Para reduzir os potenciais encargos regulamentares, o princípio da proporcionalidade deve ser aplicado de forma a ter em conta a dimensão e a complexidade das actividades das instituições de crédito.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Comissão, na sua qualidade de guardião do Tratado, acompanhará a forma como os Estados-Membros aplicam as alterações à Directiva Requisitos de Fundos Próprios. As consequências da aplicação das medidas legislativas em matéria de regime de sanções serão avaliadas com base nos seguintes indicadores principais:

- Número de violações detectadas e número de sanções aplicadas;
- Práticas das autoridades nacionais competentes em termos de aplicação de sanções.

No que respeita à governação das empresas, a concretização dos benefícios esperados das novas disposições poderá levar algum tempo a materializar-se, e o grau de realização desses benefícios dependerá do modo como as instituições de crédito aplicarem os novos requisitos. A Comissão acompanhará a aplicação das disposições pertinentes da Directiva Requisitos de Fundos Próprios através da ABE e de um diálogo alargado e contínuo com todas as principais

partes interessadas, incluindo os intervenientes no mercado (instituições de crédito, investidores). Poderá, igualmente, utilizar os resultados de estudos conduzidos pelas partes interessadas.