



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 01.06.2001
COM(2001) 286 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

Serviços Financeiros

**Desafios políticos
Junho de 2001**

Quarto relatório sobre o avanço dos trabalhos

INTRODUÇÃO: O CENTRO DE GRAVIDADE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES DESLOCAR-SE-Á PARA O CONSELHO E O PARLAMENTO EUROPEU

Os argumentos políticos e económicos a favor de um mercado europeu de serviços financeiros sem descontinuidade e integrado continuam a ser tão válidos como sempre. As vantagens a nível interno de um sector financeiro pan-europeu plenamente integrado, assente no euro, continuam a ser enormes, devendo nomeadamente traduzir-se num aumento significativo dos mercados financeiros da UE. Quanto mais robusto for o sector financeiro europeu a nível interno, tanto mais sólida será a posição da Europa no plano externo, no contexto dos mercados globais e das negociações comerciais à escala mundial. No entanto, as medidas destinadas a alcançar este objectivo - a mais curto prazo - serão tomadas tendo como pano de fundo perspectivas económicas menos propícias a nível mundial. Tal reforçará as pressões, do ponto de vista dos custos, no sentido da consolidação dos mercados europeus fragmentados.

Até ao Verão, em termos de tomada de decisões, o centro de gravidade dos trabalhos relacionados com o Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF) deslocar-se-á da Comissão para o Conselho e o Parlamento Europeu, muito embora a Comissão continue, obviamente, a desempenhar um papel activo durante esta nova fase. Desde a aprovação do PASF pelo Conselho Europeu de Colónia em Junho de 1999, foram propostas cerca de 18 medidas com vista à sua adopção pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Muito embora tenham vindo a surgir os contornos de um consenso nalgumas áreas, existem já algumas questões que suscitam desafios e que demonstrarão se existe uma verdadeira vontade política no sentido de concluir o PASF de forma atempada e em conformidade com os mandatos 2003/2005 do Conselho Europeu. Uma questão fulcral consiste em saber se a Resolução do Conselho Europeu de Estocolmo (23.3.2001) relativa a uma regulamentação mais eficiente do mercado de valores mobiliários poderá ser implementada com a devida celeridade.

UM PERÍODO DE MUTAÇÃO CONTÍNUA NO SECTOR FINANCEIRO EUROPEU¹

Prossegue a consolidação do sector europeu de serviços financeiros, à medida que as instituições financeiras procedem a fusões e aquisições numa base transfronteiras e interssectorial. A privatização da banca continua a decorrer numa série de Estados-Membros. A evolução recente (incluindo nomeadamente os acordos sobre a Allianz/Dresdner e a Nordea/Unibank) aponta para o aparecimento de alguns grupos financeiros de maior envergadura no mercado. Vários Estados-Membros têm vindo a analisar a adequação das suas estruturas regulamentares em resposta a esta evolução. Existem indícios que apontam para uma convergência e uma maior cooperação a nível transfronteiras e interssectorial. No plano internacional, as recentes convulsões nos mercados bancários na Turquia e a prossecução da necessidade de um reequilíbrio da estrutura financeira das instituições de crédito no Japão reforçam a necessidade de rigor a nível dos sistemas de regulamentação e de supervisão da União no intuito de defrontar as eventuais repercussões daí decorrentes.

O primeiro exemplo de uma bolsa de valores transfronteiras a nível europeu - a Euronext - foi já instituída e poderá desencadear uma maior consolidação se vier a ser coroada de êxito. A bolsa de valores austríaca firmou uma aliança com a Deutsche Börse e criou a NEWEX, em cooperação com os mercados bolsistas relevantes para a negociação de valores mobiliários da

¹ Como referido no terceiro relatório sobre o avanço dos trabalhos, a Comissão definirá, até ao final do ano, indicadores das tendências fundamentais e dos benefícios económicos de um sector integrado de serviços financeiros, que deverão fornecer uma análise estatística mais pormenorizada. Os primeiros indicadores deverão estar disponíveis no final do corrente ano.

Europa Central e Oriental. A dimensão mundial da racionalização das infra-estruturas de negociação foi recentemente salientada com a aquisição pela NASDAQ de uma participação maioritária na EASDAQ (a 'NASDAQ da Europa'). Os sistemas correspondentes de contraparte central e de liquidação encontram-se igualmente em vias de consolidação. Um crescente número de bolsas de valores tem vindo a criar vínculos com as suas contrapartes centrais/ câmaras de compensação noutros Estados-Membros. A concorrência entre estas infra-estruturas tem vindo a intensificar-se. Nos mercados de capitais, o êxito dos novos sistemas de negociação registaram progressos limitados em termos de atraírem a liquidez das bolsas de valores tradicionais. Apesar de uma desaceleração do crescimento em termos de volume e do ritmo moroso de consolidação das infra-estruturas, os mercados financeiros europeus continuam a tornar-se mais maduros e sofisticados. Tal é evidenciado pelo aprofundamento contínuo dos mercados europeus de obrigações de empresas com diferentes notações e dos mercados de capitais de risco.

AS RESPOSTAS POLÍTICAS: O CONSELHO EUROPEU DE ESTOCOLMO E O PASF

As instituições europeias responderam a esta mutação contínua do panorama financeiro europeu e à evolução do mercado à escala mundial. As medidas contidas no PASF são mais específicas e abordam os problemas suscitados por esta evolução do mercado.

Em primeiro lugar, o Conselho Europeu de Estocolmo deu um novo impulso à integração do mercado de valores mobiliários

A mensagem fulcral do Conselho Europeu de Estocolmo foi a de que a prosperidade económica da UE ao longo dos próximos anos depende da integração rápida e eficiente dos mercados financeiros da União. Os prazos fixados pelos Chefes de Estado e de Governo para a implementação do Plano de Acção até 2005 e para a integração dos mercados europeus de valores mobiliários até 2003 foram confirmados. Na sua Resolução, o Conselho Europeu de Estocolmo aprovou as conclusões do relatório do Comité de Sábios, as medidas por ele propostas no domínio dos valores mobiliários e as prioridades identificadas no Plano de Acção, incluindo a importância de adoptar a proposta de directiva relativa à venda à distância de serviços financeiros. O Conselho Europeu confirmou que a regulamentação dos mercados de valores mobiliários deve ser suficientemente flexível para responder à evolução do mercado, ser transparente e caracterizar-se pela segurança jurídica.

Numa primeira fase e em resposta à mutação contínua do sector financeiro da União e ao Conselho de Estocolmo, a Comissão adoptará, em breve, as decisões relativas à instituição da nova estrutura de comités (um Comité de Valores Mobiliários, com funções consultivas não comitologia, e um Comité de autoridades de regulamentação). As autoridades de regulamentação nacionais têm vindo a trabalhar com urgência para a criação de um comité independente de autoridades de regulamentação que deverá actuar na qualidade de grupo consultivo da Comissão, devendo nomeadamente auxiliá-la na elaboração dos projectos das medidas de implementação.

Garantir a viabilidade desta nova abordagem através de uma legislação especificamente adaptada e actualizada revela-se fulcral para assegurar a integração dos mercados financeiros europeus. No entanto, só será possível ter êxito se as três instituições, a saber, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão trabalharem em conjunto, respeitando plenamente o actual equilíbrio institucional consignado no Tratado e as prerrogativas das instituições relevantes. Na sequência desta evolução, a Comissão assegurou a conformidade do Plano de Acção com as decisões do Conselho Europeu de Estocolmo (fig.1).

<i>As prioridades do Conselho Europeu de Estocolmo</i>	
Medidas PASF	Estado de avanço
Adopção até ao final do ano da directiva relativa à venda à distância de serviços financeiros	Proposta alterada da Comissão de 26 de Julho de 1999
Modernização das regras de investimento aplicáveis aos fundos de pensões complementares	Proposta da Comissão de 11 de Outubro de 2000
Adopção das normas internacionais de contabilidade	Proposta da Comissão de 13 de Fevereiro de 2001
Prospecto único para os emitentes	Proposta da Comissão prevista para o final de Maio
Modernização dos requisitos para a admissão à cotação	Proposta da Comissão prevista para o final de 2001
Passaporte único para bolsas de valores reconhecidas	Proposta da Comissão prevista para o final de 2001
Controlo pelo país de origem de todos os mercados de grandes operações	Proposta da Comissão prevista para o final de 2001
Definição de investidores profissionais	

Figura 1

Em segundo lugar registaram-se progressos a nível da implementação do PASF

Desde o último relatório sobre o avanço dos trabalhos, a Comissão adoptou doze medidas no âmbito do PASF, incluindo sete propostas legislativas:

- a supervisão prudencial dos **conglomerados financeiros** (Abril);
- um **prospecto simplificado** com o objectivo de instituir um passaporte único para os emitentes europeus (final de Maio)²;
- impedir o **abuso do mercado** (final de Maio)²;
- duas decisões da Comissão relativas à criação de uma estrutura de comités no domínio dos **valores mobiliários** (eminente);
- normas comuns relativas aos acordos de **garantia financeira** (Março); e
- um projecto de regulamento relativo à **aplicação das normas internacionais de contabilidade** às sociedades cotadas na UE (Fevereiro).

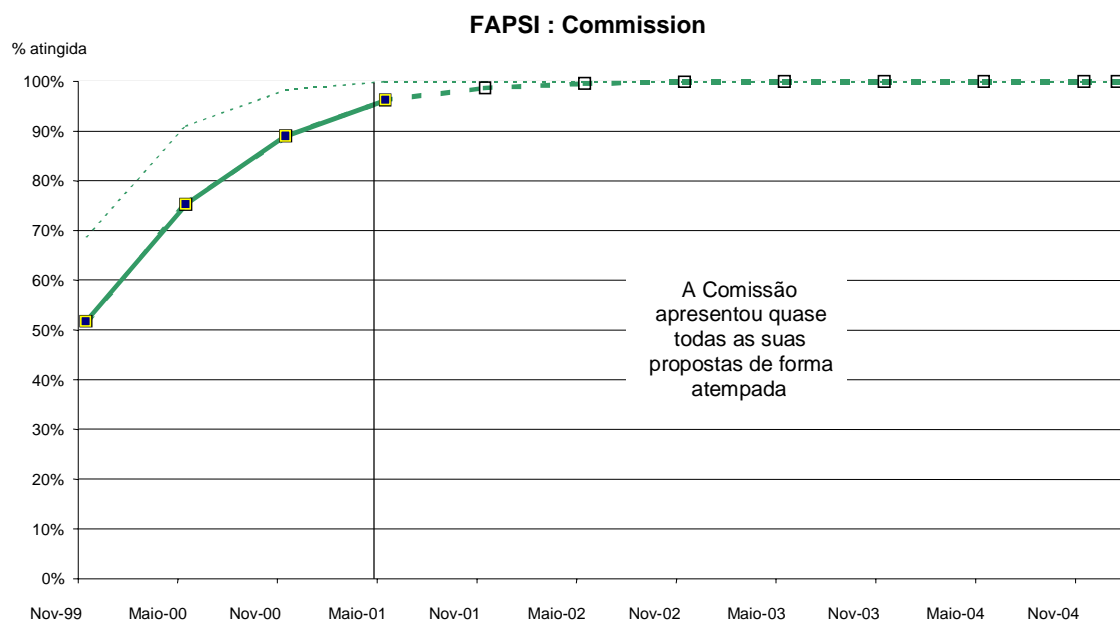
No sector das pequenas operações financeiras, a Comissão emitiu uma recomendação relativa à comercialização de empréstimos hipotecários, juntamente com duas comunicações sobre o comércio electrónico e os serviços financeiros, bem como sobre a prevenção da fraude no âmbito dos sistemas de pagamento que não em numerário. Foi instituída uma rede para a resolução de litígios a nível da UE com vista a facilitar o acesso dos consumidores aos mecanismos de resolução extrajudicial de litígios transfronteiras na área dos serviços

² Segundo uma decisão da Comissão (30 de Maio)

financeiros ('Fin-Net'). No sector dos valores mobiliários, as duas comunicações da Comissão emitidas no ano transacto têm vindo a criar os alicerces para a revisão da Directiva relativa aos serviços de investimento no final do corrente ano. A modernização dos requisitos para a admissão à cotação, um passaporte único para as bolsas de valores e a aplicação do princípio do controlo pelo país de origem a todos os mercados de grandes operações financeiras (questões que foram todas identificadas como prioritárias pelo Conselho de Estocolmo) serão analisados no âmbito do reexame da DSI. Contudo, a transposição tardia da Directiva relativa ao carácter definitivo da liquidação continua a ser fonte de preocupação. Para o resto de 2001, foi estabelecido um calendário ambicioso para a implementação do quadro revisto em matéria de fundos próprios aplicáveis às instituições de crédito e à empresas de investimento até 2004, na sequência das discussões no Comité de Basileia G-10.

Verificou-se uma evolução significativa a nível do Conselho e do Parlamento Europeu:

- decorridos 30 anos, chegou-se a um acordo político sobre o **estatuto da sociedade europeia**;
- foram finalmente adoptadas as directivas relativas à liquidação das instituições de crédito e das empresas de seguros;
- foi adoptada uma posição comum sobre as duas propostas relativas aos **OICVM**;
- a directiva relativa às **ofertas públicas de aquisição** está ser objecto do procedimento de conciliação.



Linha grossa; situação em Maio de 2001 ("cheio=confirmada, tracejada= projectada")
 Linha tracejada fina=calendário fixado no PASF Nov. 99

Figura 2

Os progressos registados a nível das medidas individuais preconizadas no PASF foram apresentados no âmbito de um anexo aos anteriores relatórios sobre o avanço dos trabalhos. Este exercício pormenorizado continuará a decorrer na Internet e será objecto de uma actualização constante (http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/annex.htm). No futuro, os relatórios da Comissão sobre o estado de avanço dos trabalhos apenas apresentarão indicações gerais sobre a implementação do Plano de Acção, enquanto o índice "IPASF" (*Implementação*

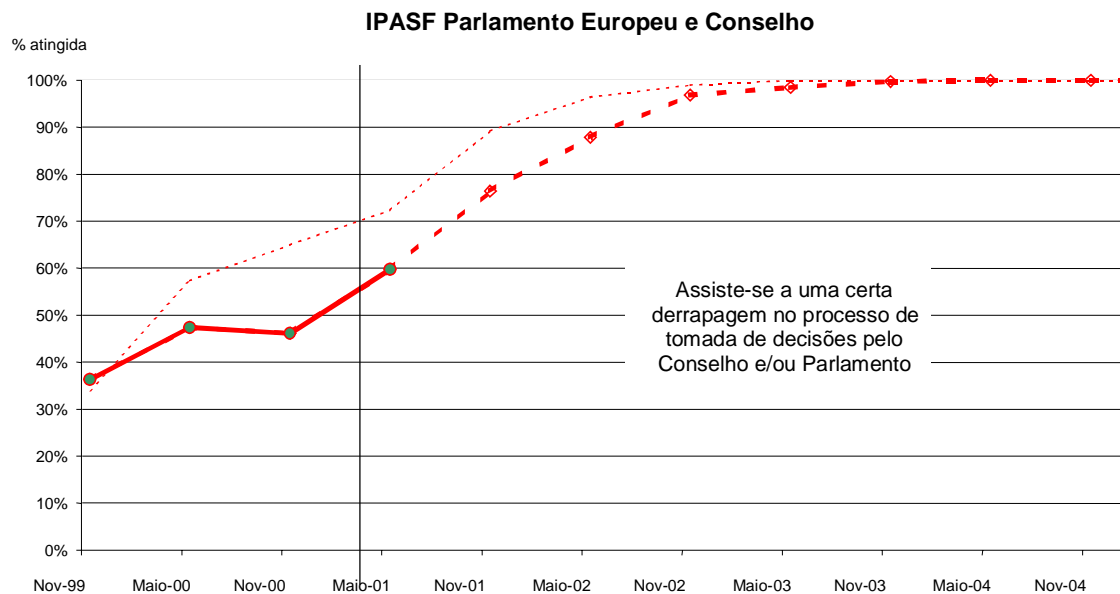
do Plano de Acção para os Serviços Financeiros) comparará os progressos efectivos com os necessários no que se refere a todas as medidas do PASF no seu conjunto. A taxa de progresso reflecte as acções que foram concretizadas e o tempo necessário para adoptar e ultimar as medidas remanescentes, correspondendo os dados indicados à situação em Maio de 2001 (figura 2).

O índice IPASF revela que a Comissão já apresentou a maioria das suas propostas de forma atempada e que, até ao final de 2001, terá elaborado praticamente todas as suas propostas ao abrigo do PASF. Tal é demonstrado na figura 3 que indica que as dez prioridades identificadas no último relatório da Comissão sobre os avanços dos trabalhos já foram alcançadas ou são susceptíveis de o serem. No entanto, o índice IPASF em relação ao Parlamento Europeu e ao conselho revela uma série de atrasos cumulativos que representam uma derrapagem no processo de tomada de decisões pelo Conselho e/ou Parlamento Europeu (figura 4). Mais especificamente, os atrasos mais importantes são identificados na figura 5.

As prioridades da Comissão em conformidade com o terceiro relatório sobre o avanço dos trabalhos

Actualização das duas directivas relativas aos prospectos	✓ previsto Maio '01
Seguimento legislativo da Comunicação sobre a estratégia contabilística comunitária	✓
Directiva relativa à prestação de garantias transfronteiras	✓
Comunicação da Comissão sobre a reformulação da Directiva relativa aos serviços de investimento	✓
Comunicação da Comissão sobre o artigo 11º da DSI	✓
Directiva relativa ao abuso do mercado	✓ previsto Maio '01
Comunicação da Comissão relativa à política a adoptar em matéria de comércio electrónico dos serviços financeiros	✓
Decisões da Comissão que instituem um Comité de Valores Mobiliários e um Comité de Autoridades de Regulamentação	✓ previsto Maio '01
Directiva relativa às regras prudenciais aplicáveis aos conglomerados Financeiros	✓
Directiva que rege os requisitos de fundos próprios para os bancos e empresas de investimento	Final de 2001

Figura 3



Linha grossa; situação em Maio de 2001 ("cheio=confirmada, tracejada= projectada")
 Linha tracejada fina=calendário fixado no PASF Nov. 99

Figura 4

As prioridades do Conselho e do Parlamento Europeu em conformidade com o terceiro relatório sobre o avanço dos trabalhos

Directiva relativa à supervisão prudencial dos fundos de pensões Complementares As duas directivas OICVM	Discussões em curso 2ª leitura no PE
Estatuto da sociedade europeia	Acordo político Conciliação
Directiva relativa às ofertas públicas de aquisição Directiva relativa à venda à distância de serviços financeiros	Discussões em curso ✓
Directiva relativa ao saneamento e liquidação das empresas de seguros Directiva relativa ao saneamento e liquidação das instituições de crédito	✓
Alteração da Directiva relativa ao branqueamento de capitais Directiva relativa à tributação dos rendimentos da poupança	Conciliação Acordo político
Implementação do Código de Conduta de Dezembro de 1997 sobre a fiscalidade das empresas	Discussões em curso

Figura 5

ENCONTRAR A VONTADE POLÍTICA PARA SUPERAR OS PROBLEMAS MAIS COMPLEXOS

Na fase actual, os progressos globais são bastante satisfatórios, muito embora não seja possível qualquer abrandamento dos esforços neste contexto. Não obstante, presentemente há três áreas que suscitam preocupações: os fundos de pensões, o comércio electrónico e o branqueamento de capitais. O Conselho Europeu de Estocolmo identificou as duas primeiras como prioridades absolutas, tendo o Conselho de Tampere concluído que as medidas destinadas a combater o branqueamento de capitais constituem igualmente uma prioridade fundamental. Nos próximos meses, outras questões políticas poderão vir a provocar atrasos, devendo a Comissão realçar essas questões no seu próximo relatório.

Fundos de pensões

As opiniões dividem-se quanto a três pontos controversos e críticos: (i) âmbito de aplicação da directiva, (ii) a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem regras de investimento mais pormenorizadas, de índole quantitativa, e (iii) as provisões técnicas. Em linhas gerais, as discussões polarizaram-se em torno dos países que possuem já sistemas de pensões em regime de capitalização de "segundo pilar" e que pretendem evitar a imposição de regras que reduziram a sua eficiência e êxito e os países que estão a ponderar a possibilidade de introduzir sistemas deste tipo mas que carecem de qualquer experiência a nível da aplicação de regras qualitativas e que manifestam preocupações quanto ao facto de uma abordagem qualitativa não assegurar um nível de segurança adequado.

O Parlamento pretende igualmente assegurar a cobertura de determinados riscos, tendo solicitado uma proposta legislativa a fim de eliminar os obstáculos fiscais à prestação transfronteiras de serviços em matéria de fundos de pensões profissionais. A Comissão pensa que neste momento não é necessária qualquer medida legislativa deste tipo. Numa Comunicação³ recente, a Comissão concluiu que o tratamento fiscal discriminatório aplicado aos planos de pensões subscritos junto das instituições estabelecidas noutros Estados-Membros é contrário às liberdades consignadas no Tratado CE, tendo anunciado que as infracções podem conduzir à abertura de um procedimento legal.

Comércio electrónico e venda à distância

A Comunicação da Comissão sobre o comércio electrónico e os serviços financeiros tinha por objecto delinear o quadro político geral para os futuros trabalhos nesta área. A Comunicação relativa ao comércio electrónico, que entrará em vigor em meados de Janeiro do próximo ano, encontra-se no âmago desse quadro e estabelece que cada Estado-Membro deve velar para que os serviços financeiros prestados através da Internet (com algumas isenções) por um prestador de serviços estabelecido no seu território respeitem as disposições nacionais nesse Estado-Membro no âmbito da coordenação existente neste domínio. Os Estados-Membros não devem (em princípio) restringir a liberdade de prestação de serviços através da Internet numa base transfronteiras. Uma grande maioria de Estados-Membros considera que esta abordagem representa a pedra angular da futura evolução da política para as pequenas operações financeiras. Contudo, alguns Estados-Membros manifestam preocupações quanto ao facto de esta abordagem implicar lacunas a nível da protecção dos consumidores e sustentam que uma nova harmonização das regras no domínio da defesa dos consumidores

³ Comunicação de 19 de Abril de 2001 intitulada "Eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais transfronteiras" (COM (2001) 214).

deverá preceder a criação do mercado interno no domínio do comércio electrónico e dos serviços financeiros.

Em 7 de Maio de 2001, o Conselho ECOFIN aprovou a abordagem estratégica proposta pela Comissão, tendo concordado que um programa de nova convergência a nível das regras de defesa dos consumidores e de protecção dos pequenos investidores destinado a assegurar um maior grau de harmonização deverá ser complementadas por outras medidas acessórias com vista a reforçar a confiança dos consumidores. Nas conclusões do Conselho ECOFIN, é referido o seguinte: “O Conselho apoia a intenção da Comissão de propor orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação do disposto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 3.º da Directiva relativa ao comércio electrónico a fim de promover a compreensão do quadro regulamentar”. O Conselho Mercado Interno analisará a proposta de directiva relativa à venda à distância de serviços financeiros no final de Maio. Esta proposta representa um passo fundamental para uma maior convergência das regras nacionais em matéria de protecção dos consumidores e investidores, constituindo assim um vector essencial da futura política da União no quadro dos serviços financeiros.

Branqueamento de capitais

Medidas eficientes e específicas para combater as operações de branqueamento de capitais são vitais para a protecção da integridade do sistema financeiro europeu. A proposta de alargar o leque de actividades criminosas cobertas pelo âmbito de aplicação da Directiva relativa ao branqueamento de capitais e de estender as obrigações em matéria de apresentação de informações a determinadas actividades e profissões não financeiras - nomeadamente aos forenses - é fulcral para a prossecução desse objectivo. O Parlamento exprimiu uma série de preocupações, no que se refere, em especial, ao papel consultivo dos forenses, sendo provável um procedimento de conciliação neste contexto. Espera-se que seja alcançado um compromisso viável entre a posição do Conselho e do Parlamento Europeu.

CONCLUSÕES

Podem extrair-se três conclusões políticas fundamentais do presente relatório.

O balanço geral no fim de Maio de 2001 é globalmente positivo. Em relação às 41 medidas iniciais do PASF, 16 foram já concluídas. Aguarda-se somente a elaboração de 6 propostas legislativas pela Comissão em consonância com o calendário do PASF (apresentação periódica de informações; Directiva relativa aos serviços de investimento; propostas relativas à adequação de fundos próprios; Décima Directiva no domínio do direito das sociedades relativa às fusões; Décima Quarta Directiva no domínio do direito das sociedades relativa à transferência da sede das sociedades; e alteração das Quarta e Sétima Directivas no domínio do direito das sociedades no que se refere à contabilização pelo justo valor). Contudo, até ao Verão, o centro de gravidade do processo de tomada de decisões sobre o Plano de Acção para os Serviços Financeiros (PASF) deslocar-se-á da Comissão para o Conselho e o Parlamento Europeu. O Conselho e o Parlamento estão actualmente a debater 18 medidas, o que já implica um importante desafio em termos de assegurar que os prazos fixados no PASF sejam respeitados.

Em segundo lugar, e de forma mais imediata, três questões demonstrarão o grau de empenhamento da União no sentido de respeitar os prazos fixados por sucessivos Conselhos Europeus. Trata-se dos fundos de pensões, da venda à distância de serviços financeiros e do branqueamento de capitais. As Recomendações formuladas pelo Comité de Sábios e aprovadas no Conselho Europeu de Estocolmo traduzir-se-ão brevemente na instituição

formal de um Comité de Valores Mobiliários e de um Comité de Autoridades de Regulamentação. Mas impõe-se que essa estrutura funcione de forma rápida e eficiente, o que requer a plena cooperação de todas as instituições e partes interessadas.

Em terceiro lugar, o PASF constitui um quadro geral de medidas interligadas que permitirão à UE tirar partido da moeda única e de um sector financeiro integrado. Não será possível recolher os plenos benefícios sem alcançar um acordo sobre todos os elementos no seu conjunto. Os futuros relatórios identificarão as áreas em que se verificam eventuais bloqueios.

Além disso, há outros aspectos que exigirão uma atenção política num horizonte temporal ligeiramente mais longínquo. A título ilustrativo, podem ser citados dois casos, designadamente, o estado de preparação do sector financeiro dos países candidatos à adesão e a nova ronda de negociações comerciais. A Comissão apresentará novas informações sobre estes desafios a mais longo prazo nos relatórios a elaborar futuramente.