



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.11.2001
COM(2001) 712 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

**Quinto Relatório de execução do
Plano de Acção para os Serviços Financeiros**

**Um Mercado Financeiro Europeu Integrado
A EUROPA DEVE RESPEITAR O PRAZO PREVISTO**

QUINTO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO

INTRODUÇÃO

Em Junho de 2001, a Comissão concluiu que o balanço geral dos progressos em direcção à integração financeira era globalmente satisfatório¹. Prevalciam, contudo, algumas questões críticas que demonstrariam dentro em breve se havia ou não uma verdadeira vontade política no sentido de respeitar os prazos prescritos pelo Conselho Europeu de 2005 (2003 para os mercados de valores mobiliários) e fixados no Plano de Acção para os Serviços Financeiros. No caso de as medidas concretas não serem adoptadas tempestivamente correr-se-á o risco de não ser respeitado o calendário global desejável. O contexto económico para a realização de progressos foi já reconhecido como difícil; quaisquer atrasos intensificariam as pressões em matéria de custos no sentido da consolidação do sector financeiro da UE, que continua a pautar-se pela sua fragmentação.

Neste contexto, o presente quinto relatório foi elaborado com a colaboração dos representantes pessoais dos ministros Ecofin do Grupo de Política de Serviços Financeiros e transmite três mensagens fundamentais ao Conselho Ecofin:

- um sector financeiro europeu integrado continua a ser um elemento vital para dinamizar o crescimento e o emprego. Factor igualmente crucial, pode também servir de instrumento de protecção contra a volatilidade, actuando assim como um polo de estabilidade na actual conjuntura económica turbulenta;
- registaram-se progressos importantes desde o último relatório, mas subsistem verdadeiras preocupações quanto ao ritmo de realização do Plano de Acção em conformidade com o calendário acordado e com as sucessivas declarações políticas dos Conselhos Ecofin e Europeus; e
- decorrido metade do prazo previsto para a implementação do plano, impõe-se uma análise completa e crítica dos progressos realizados, dos benefícios da integração obtidos até à data e do que ainda falta por realizar. Esta análise deve ser seguida das devidas medidas políticas.

ACTUALMENTE, IMPÕE-SE A INTEGRAÇÃO DO SECTOR FINANCEIRO EUROPEU MAIS DO QUE NUNCA

Em primeiro lugar, enquanto polo de estabilidade

Após os acontecimentos trágicos nos EUA em 11 de Setembro, o Conselho Europeu extraordinário, reunido em Bruxelas em 21 de Setembro, concluiu que a desaceleração económica seria mais forte do que antecipada, mas sublinhou que "*Graças à moeda única, os países da zona euro estão a salvo dos embates associados às flutuações monetárias*". Mercados de serviços financeiros integrados constituem uma condição *sine qua non* para tirar pleno partido dos benefícios do euro e assegurar a contínua estabilidade e competitividade do sector financeiro da UE.

¹ Quarto Relatório : « Serviços Financeiros - Desafios Políticos » Junho de 2001 COM(2001) 286 final.

Não obstante o clima de volatilidade, os mercados financeiros mundiais e europeus têm vindo a reagir com maturidade. Tal traduziu-se numa maior aversão ao risco, numa liquidez potencialmente menor e em margens de intermediação mais elevadas. A estreita e rápida cooperação entre a Federal Reserve, o Banco Central Europeu e outros bancos centrais permitiu garantir níveis adequados de liquidez e o bom funcionamento dos mercados financeiros.

Os mercados bolsistas registaram importantes perdas iniciais, tendo-se assistido entretanto à sua recuperação. Prevalecem preocupações particulares quanto aos efeitos da desaceleração nos mercados de acções sobre o sector segurador, uma vez que as acções representam uma proporção substancial dos investimentos (30%). O efeito preciso da desaceleração nos mercados bolsistas e as estimativas finais dos valores dos sinistros resultantes dos acontecimentos de 11 de Setembro não foram ainda quantificados (as estimativas oscilam entre 20 e 80 mil milhões de dólares).

Os esforços desenvolvidos pelas autoridades de regulamentação em matéria de cooperação procuraram mitigar os eventuais efeitos de contágio. Não obstante, a interacção entre um crescimento económico mais moroso e uma eventual situação de vulnerabilidade financeira apela para uma vigilância contínua a fim de garantir que quaisquer efeitos secundários sejam geridos de forma prudente e responsável.

O Plano de Acção contém uma série de medidas importantes que, uma vez implementadas, darão uma resposta directa ao duplo desafio ligado ao clima de incerteza e às perspectivas económicas menos favoráveis. Para as empresas de serviços financeiros, a solidez financeira continua a assumir uma importância preponderante - impõe-se mais do que nunca a aplicação de sólidas regras prudenciais aos bancos, empresas de investimento e seguradoras a fim de reflectir os verdadeiros riscos por eles incorridos. A existência de provisões e de reservas adequadas, bem como a aplicação de medidas de gestão do risco são essenciais para defrontar fases de tensões. Constitui uma prioridade chegar-se a um acordo político sobre a proposta de Directiva relativa às garantias financeiras, a fim de dar resposta a uma eventual deterioração da qualidade creditícia e ao aumento do risco de contágio, sendo possível chegar a esse resultado antes do final do ano. No início do próximo ano, a Comissão publicará uma *comunicação sobre a compensação e a liquidação*, na qual serão analisadas as vias para reforçar a sua eficiência na UE e outros aspectos conexos, com vista a promover a estabilidade do sistema financeiro. No âmbito dos sectores individuais, as autoridades de supervisão e de regulamentação da União estão a conceber respostas políticas que poderão vir a ser necessárias a nível da UE. *A Mesa Redonda das Autoridades de Regulamentação* tem vindo igualmente a assegurar a coordenação a nível dos comités de supervisão e regulamentação europeus a fim de garantir que as questões plurisectoriais sejam abordadas de forma coerente e eficaz².

² A Mesa Redonda das Autoridades de Regulamentação foi instituída a título informal por iniciativa da Comissão no início de 2000, a fim de dar resposta ao pedido do Comité Económico e Financeiro de sentido de se assegurar o reforço da cooperação intersectorial a nível internacional e promover o intercâmbio de informação entre as autoridades de supervisão e de regulação dos diferentes sectores. Nela têm assento os Presidentes dos grupos de supervisão e o regulamentação financeira da UE: Comité Consultivo Bancário, Comité de supervisão Bancária do BCE, Grupo de Contacto das Autoridades de Supervisão Bancária, Comité dos Seguros, Conferência das Autoridades de Supervisão dos Seguros, Comité Europeu dos Valores Mobiliários e Comité das Autoridades de Regulamentação dos Valores Mobiliários Europeus.

A recente evolução faz ressaltar mais do que nunca a necessidade de uma integração financeira europeia enquanto força motriz do crescimento e do emprego, mecanismo de protecção contra a volatilidade dos mercados e polo de estabilidade económica³. A existência de um enquadramento regulamentar forte e estável a nível da UE assume igualmente uma importância primordial para defrontar eventuais riscos em matéria de estabilidade que poderão vir a surgir no âmbito de uma União mais alargada.

Em segundo lugar, para combater o terrorismo

Os ataques aos EUA exigem que sejam desenvolvidos esforços concertados e redobrados a todos os níveis para combater o terrorismo. Devem ser eliminadas as oportunidades de que dispõem os terroristas para o financiamento das suas actividades. Deste modo, reforçar o quadro do combate ao branqueamento de capitais, tanto a nível da UE como à escala mundial, representa uma prioridade absoluta. O acordo alcançado sobre a *Directiva relativa ao branqueamento de capitais* no Conselho Europeu e no Conselho conjunto Ecofin/JAI de 16 de Outubro, e a adopção da proposta no âmbito do procedimento de co-decisão com o Parlamento Europeu, constituiu um passo fundamental. O alargamento dos requisitos em matéria de identificação e apresentação de informações é um elemento vital do empenhamento da União em combater o financiamento do crime e do terrorismo. Afigura-se ser possível chegar a acordo sobre a proposta de *Directiva relativa ao abuso de mercado* a antes do final do ano, o que assegurará a protecção dos mercados financeiros contra as operações de iniciados e as tentativas de manipulação. Além disso, o Conselho conjunto Ecofin/JAI solicitou à Comissão, em 16 de Outubro, que apresentasse antes do fim do ano um relatório sobre o *acompanhamento dos fluxos de numerário transfronteiras*.

O apoio a favor do *Grupo de Trabalho de Acção Financeira no domínio do branqueamento de capitais* representa, a todos os níveis, uma importante prioridade. O seu mandato e o âmbito das quarenta recomendações por ele formulados foram alargados. Com a flexibilização das regras sobre o sigilo bancário e o reforço da transparência do aparelho jurídico, as pistas das operações financeiras dos terroristas poderão vir a ser identificadas e acompanhadas até ao fim de forma muito mais rápida e eficiente do que actualmente.

Em terceiro lugar, tirar pleno partido da introdução iminente das notas e moedas em euros

O Conselho Europeu reunido em Gand emitiu, em 19 de Outubro, uma declaração sobre a preparação para a introdução das notas e moedas em euros, com base num relatório de avaliação apresentado pela Comissão. O Conselho Europeu analisou a importância histórica da introdução das notas e moedas em euros e os benefícios dela decorrentes para os cidadãos e para as empresas da Europa. O Conselho salientou com regozijo os preparativos estão a avançar a bom ritmo, embora deva ser atribuída atenção a uma série de questões. Os sistemas de pagamento transfronteiras deverão ser claramente melhorados e os custos dos pagamentos transfronteiras deverão ser reduzidos. Hoje em dia, os pagamentos transfronteiras em euros

³ No intuito de reforçar o processo de acompanhamento do Plano de Acção, a Comissão está a desenvolver um conjunto de indicadores financeiros que se centrarão na quantificação da evolução em termos de uma maior integração e eficiência do mercado financeiro da UE e que serão utilizados para o desenvolvimento da futura política nesta área. Estas análises económicas deverão ser disponibilizadas ao longo dos próximos meses.

são muito mais onerosos do que os pagamentos nacionais⁴. Assim, o Conselho Europeu convidou o Conselho Ecofin a adoptar, antes do Conselho Europeu de Laeken, a proposta da Comissão de um *regulamento no sentido de reduzir os encargos bancários* aplicáveis aos pagamentos transfronteiras em euros. A proposta de regulamento permitirá que os cidadãos façam pagamentos transfronteiras com a mesma simplicidade e o mesmo custo que os pagamentos de âmbito nacional.

No entanto, são necessários novos esforços políticos para instituir um mercado único de que todos beneficiem. A defesa do consumidor deve ser promovida e o comércio transfronteiras simplificado. O Conselho Ecofin apoiou já a *Estratégia para os serviços financeiros electrónicos transfronteiras*⁵. A Comissão está a estudar um novo rumo na senda do um mercado financeiro único das operações de pequeno montante, em estreita cooperação com os Estados-Membros, que abrange três áreas políticas:

- um programa de convergência que engloba as regras contratuais e não contratuais com vista a fornecer aos consumidores informações de elevada qualidade e comparáveis. A adopção final da proposta de Directiva relativa à venda à distância de serviços financeiros será um elemento importante para assegurar esta coerência. Juntamente com a Comunicação da Comissão relativa ao comércio electrónico e aos serviços financeiros⁶, a directiva representará uma pedra angular da política no domínio dos serviços financeiros prestados aos particulares e comercializados através da Internet;
- etapas específicas destinadas a fomentar a confiança dos consumidores nos procedimentos de resolução de litígios transfronteiras e nos pagamentos efectuados através da Internet com vista a reforçar a segurança e garantir aos consumidores uma segurança jurídica na realização dos pagamentos em linha no âmbito da União;
- maior cooperação em matéria de supervisão entre as autoridades do país de acolhimento e as do país em que se encontra estabelecido o prestador de serviços.

Para o efeito, a Comissão procederá nomeadamente da seguinte forma:

- a fim de auxiliar os Estados-Membros e os prestadores de serviços, bem como no intuito de assegurar a observância da Directiva relativa ao comércio electrónico, realizará o estudo previsto na sua comunicação sobre o comércio electrónico e os serviços financeiros,
- proporá um reexame e actualização da *Directiva relativa ao crédito ao consumo* (previsto para o final de 2001).

⁴ Comissões bancárias: Principais conclusões do novo estudo da Comissão MEMO/01/294, de 20 de Setembro de 2001, disponível no seguinte endereço de Internet:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/payment/directives/index.htm.

⁵ Relatório do GPSF ao Conselho Ecofin de 7 de Maio de 2001.

⁶ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre "O comércio electrónico e serviços financeiros", Bruxelas, 7 de Fevereiro de 2001 COM(2001) 66 final.

De igual forma, o *Plano de Acção para a Prevenção da Fraude*⁷, adoptado em Fevereiro, contribuirá para reforçar a confiança do público nos sistemas de pagamentos transfronteiras e promoverá o desenvolvimento do comércio electrónico. Verifica-se um problema crescente em matéria de fraude e contrafacção de cartões e de outros meios de pagamento que não em numerário utilizados no âmbito das operações transfronteiras. Estima-se que os custos da fraude ascendem actualmente a 600 milhões de euros por ano na UE. O Plano coloca a tónica na melhoria da segurança técnica e jurídica dos instrumentos de pagamento, no intercâmbio da informação, na formação e na educação de todas as partes interessadas.

REGISTARAM-SE PROGRESSOS IMPORTANTES

O acordo político alcançado no Conselho Mercado Interno em 27 de Setembro sobre a *Directiva relativa à venda à distância* representou um marco fundamental no desenvolvimento de um mercado financeiro integrado para os consumidores. Complementará a Directiva relativa ao comércio electrónico, que entra em vigor em Janeiro próximo. A adopção final da Directiva relativa à prevenção do branqueamento de capitais para reforçar a *Política de Combate ao Branqueamento de Capitais* da União representou igualmente um progresso importante a assinalar. O *Regulamento relativo ao estatuto da sociedade europeia*, formalmente adoptado em 8 de Outubro de 2001, constitui um novo passo em direcção à integração dos mercados financeiros da UE, dado que permite que as empresas organizem as suas actividades com base numa estrutura jurídica paneuropeia alternativa. A adopção formal das directivas relativas aos *OICVM* e à *margin de solvência das empresas de seguros I* está eminente. A Presidência do Conselho fixou como objectivo atingir um acordo político sobre a proposta de *Directiva relativa aos mediadores de seguros* no Conselho Mercado Interno de 26 de Novembro. No que diz respeito às propostas contidas no *Relatório do Comité de Sábios*⁸ a estrutura de base de Comités está já instituída. Essa estrutura irá desempenhar um papel fundamental para assistir a Comissão na sua tarefa de execução de partes do Plano de Acção.

⁷ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Banco Central Europeu ao Comité Económico e Social e à Europol - Combate à fraude e à falsificação dos meios de pagamento que não em numerário, COM(2001) 11 final.

⁸ Relatório final do Comité de Sábios, Presidido por Alexandre Lamfalussy e publicado em 15 de Fevereiro de 2001, está disponível no seguinte endereço
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm

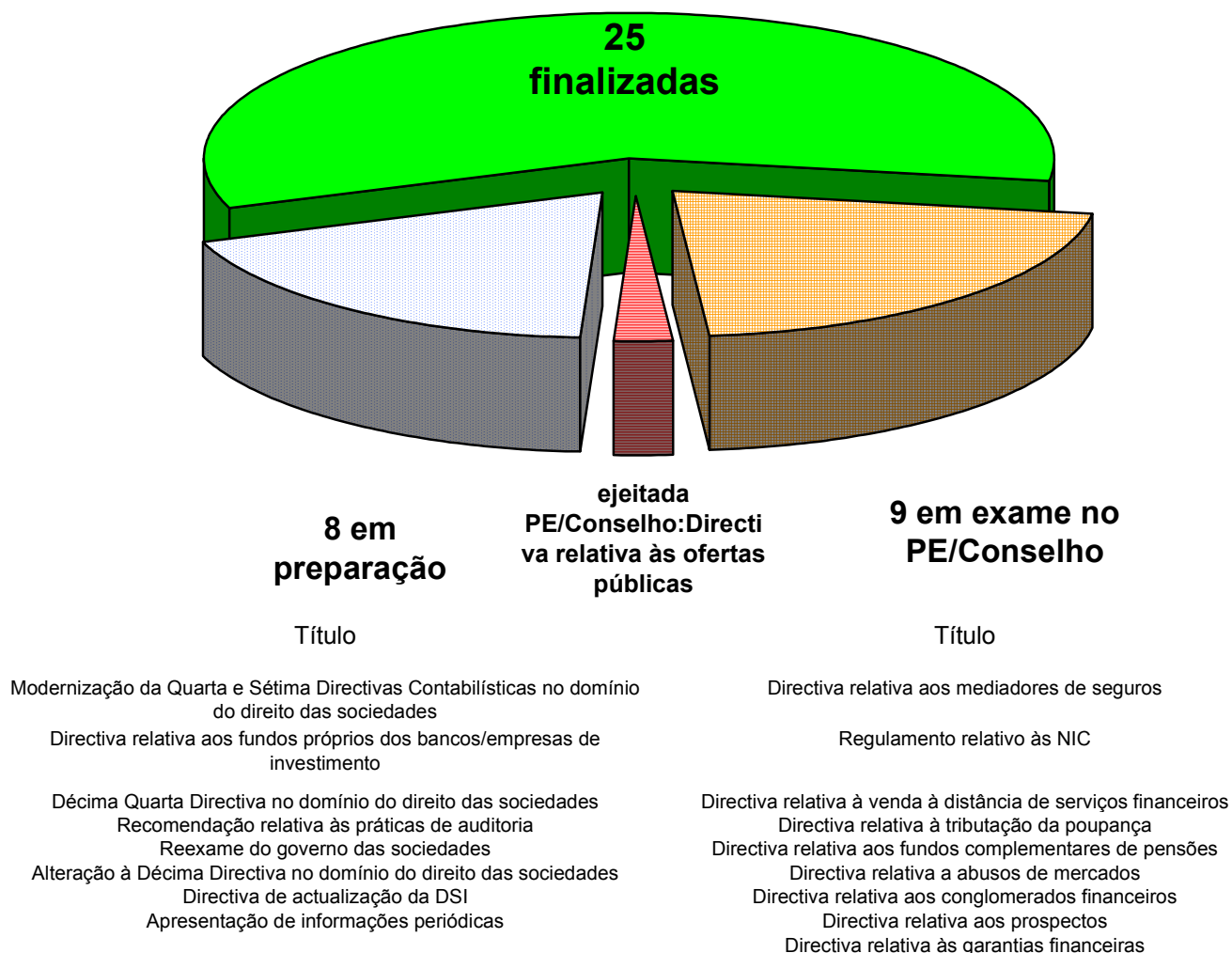
No que respeita ao Plano de Acção em si, informações pormenorizadas e periodicamente actualizadas sobre os progressos realizados a nível da implementação das 42 medidas encontram-se actualmente disponíveis na Internet⁹. De modo mais geral, a Figura 1 revela que 25 medidas previstas no Plano de Acção estarão plenamente realizadas em meados de Dezembro. Nove do presente relatório destas medidas constituem actos legislativos que foram já formalmente adoptados pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu¹⁰. As restantes 16 medidas implementadas assumem a forma de Decisões, Comunicações, Recomendações ou Relatórios¹¹. A Comissão está a estudar outras oito medidas preconizadas no Plano de Acção. Seis são propostas legislativas, incluindo a actualização do quadro em matéria de fundos próprios aplicáveis aos bancos e empresas de investimento, e uma revisão da Directiva relativa aos serviços de investimento (ambas previstas para o próximo ano).

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/index.htm

¹⁰ Directivas relativas ao branqueamento de capitais, liquidação dos bancos, liquidação das empresas de seguros, moeda electrónica, alterações às Quarta e Sétima Directivas no domínio do direito das sociedades, intercâmbio de informação com países terceiros e o regulamento relativo ao estatuto da sociedade europeia.

¹¹ Por exemplo, as Recomendações da Comissão sobre a comercialização de empréstimos hipotecários e as práticas em matéria de auditoria, a Comunicação relativa ao comércio electrónico e os serviços financeiros, bem como a Decisão da Comissão de instituir um Comité Europeu de Valores Mobiliários.

Figura 1 Implementação do Plano de Acção



MAS SUBSISTEM ALGUMAS PREOCUPAÇÕES

Um contratempo significativo foi a recente rejeição – após doze anos de negociações - pelo Parlamento Europeu, no âmbito do procedimento de conciliação, da proposta de directiva relativa às *ofertas públicas de aquisição*. A medida tinha sobretudo por objectivo proteger os accionistas minoritários em caso de oferta de aquisição hostil, tendo sido identificada pelo Conselho Europeu como um elemento importante para a criação de um mercado financeiro único. A Comissão apresentará uma proposta revista no início do próximo ano após ter examinado o parecer fundamentado de um Grupo de peritos de alto nível que se reúne actualmente¹².

Uma segunda preocupação prende-se com a ausência de progressos decisivos no Conselho, no que se refere à Directiva relativa *aos fundos de pensões*. A proposta foi apresentada pela Comissão em Outubro do ano transacto e o Plano de Acção prevê a sua adopção até 2002. O Parlamento concluiu a sua primeira leitura em Julho, mas continuam por resolver os aspectos críticos identificados no relatório de execução, designadamente: (i) o âmbito de aplicação da

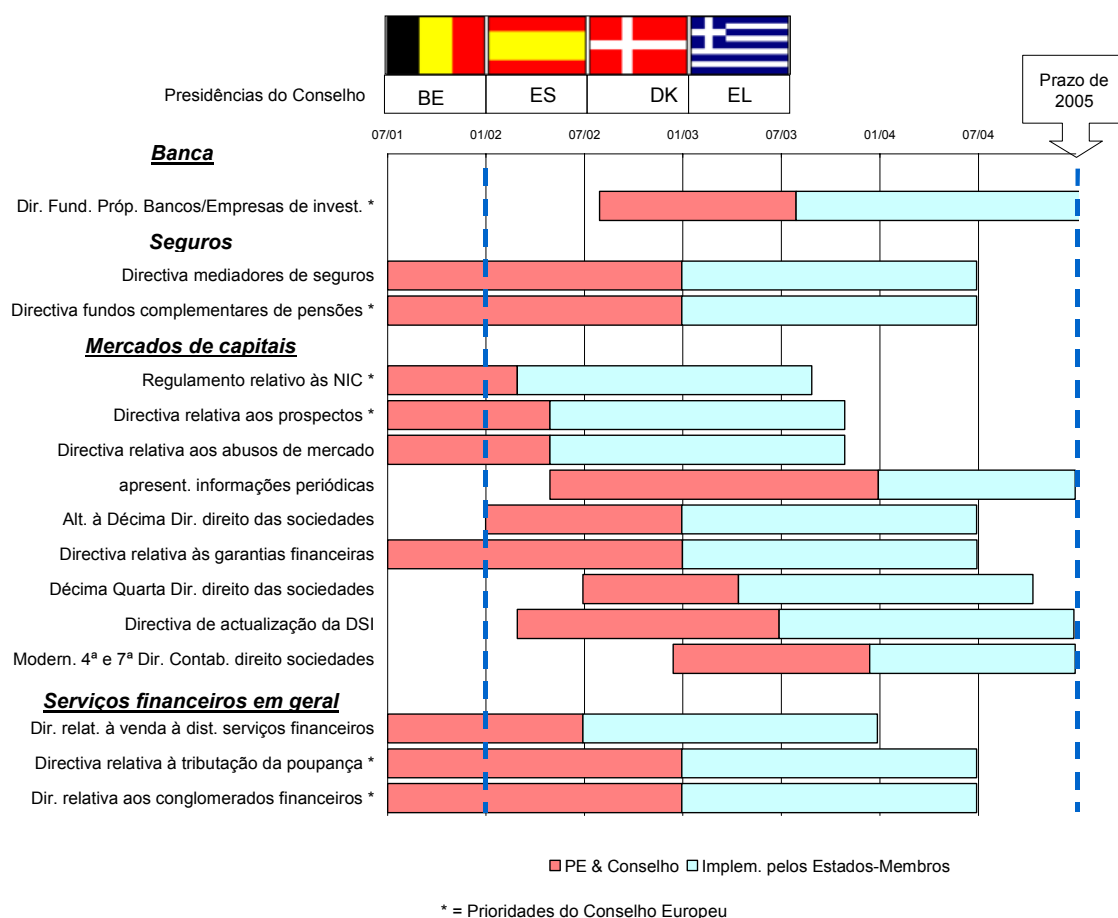
¹² O Grupo de Peritos de Alto Nível no domínio do direito das sociedades foi instituído pela Comissão em Setembro de 2001. Para mais informações sobre o Grupo, ver http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm

directiva, (ii) regras de investimento de índole quantitativa/qualitativa, (iii) as provisões técnicas, e (iv) a adesão transfronteiras. É essencial que se verifiquem progressos nas negociações para que seja possível chegar a um acordo político até à data limite de 2002.

Uma terceira preocupação incide sobre as três prioridades fundamentais no domínio dos serviços financeiros identificadas pelo Conselho Europeu: as propostas de directivas relativas aos *prospectos*, aos *conglomerados financeiros*, bem como a proposta de regulamento relativo às *normas internacionais de contabilidade*. São igualmente fundamentais progressos regulares em três outras medidas previstas no Plano de Acção: mediadores de seguros, tributação da poupança e abuso dos mercados.

A Figura 2 apresenta as etapas e os prazos para a Comissão, o Parlamento e o Conselho, bem como para os Estados-Membros no sentido de adoptarem e aplicarem estas medidas, em conjunto com as futuras propostas legislativas que actualizam os requisitos de fundos próprios aplicáveis aos bancos e empresas de investimento e a Directiva relativa aos serviços de investimento. O calendário indicado reflecte a programação desejável do PASF com vista à implementação das medidas individuais estabelecidas no Plano de Acção. A Figura 2 sublinha o volume dos esforços necessários ao abrigo das sucessivas Presidências a fim de atingir os resultados concretos.

Figura 2 Etapas e prazos para a implementação do Plano de Acção



IMPÕE-SE UMA ACELERAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE ACÇÃO NESTA FASE INTERMÉDIA

A falta de progressos sustentados pode contribuir para comprometer a credibilidade das declarações políticas proferidas pelos sucessivos Conselhos Europeus. O Plano de Acção foi elaborado em Maio de 1999. A maioria das medidas legislativas definitivas deve ser adoptada até ao final de 2002 para que possam ser implementadas nos prazos fixados, que foram eles próprios criticados por muitos no início por não serem suficientemente ambiciosos. A Comissão iniciará em Fevereiro próximo uma análise, decorrido metade do prazo previsto para a aplicação do Plano, com vista a obter um novo empenhamento político de alto nível no Plano de Acção e respectivos prazos. Esta análise apreciará os progressos realizados até à data; procurará reiterar a importância fulcral de um sector financeiro integrado para a competitividade e o crescimento a nível europeu; confirmará o empenhamento ao mais alto nível por parte de todas as instituições interessadas no que se refere à prossecução dos objectivos preconizados no Plano de Acção e definirá prioridades concretas e os compromissos necessários para realizar as propostas fundamentais incluídas no Plano de Acção dentro dos prazos acordados. O apoio, a contribuição e o empenhamento do Parlamento, dos Estados-Membros e dos operadores do mercado deverão ser reforçados no Conselho Europeu de Barcelona a realizar em Março, o que sublinhará as principais contribuições de um sector financeiro integrado na UE para garantir os objectivos de reforma económica fixados em Lisboa.

CONCLUSÕES

Os argumentos a favor de mercados financeiros integrados são mais fortes do que nunca - em especial num quadro caracterizado pela deterioração das perspectivas económicas - enquanto força motriz do crescimento e do emprego e enquanto polo de estabilidade financeira em benefício dos cidadãos e das empresas da UE. Realizaram-se bons progressos a nível da implementação do Plano de Acção, durante a Presidência belga; 25 das 42 medidas originalmente previstas foram já concretizadas.

No entanto subsistem preocupações sérias quanto ao actual ritmo dos trabalhos para que seja possível realizar o Plano de Acção em conformidade com o calendário acordado. As reiteradas e claras declarações políticas dos sucessivos Conselhos Ecofin e Europeus devem traduzir-se, na fase actual, em acordos concretos e ser acompanhados por progressos reais a nível político. Uma incapacidade para chegar a soluções política e tecnicamente viáveis dentro do calendário estabelecido resultará num fracasso político e económico para a UE. O calendário para a realização dos progressos no âmbito do Parlamento Europeu e do Conselho é igualmente premente. Até ao final do próximo ano, devem ser adoptadas 10 propostas legislativas, a fim de dar cumprimento aos prazos previsto no Plano de Acção.

- Na *Presidência espanhola*: as directivas relativas às vendas à distância, prospectos, aos abusos de mercado e o regulamento sobre as NIC;
- Na *Presidência dinamarquesa*: directivas sobre os mediadores de seguros, fundos de pensões e conglomerados financeiros, a directiva que altera a Décima directiva em matéria de direito das sociedades, a directiva relativa às garantias financeiras e a directiva relativa à tributação da poupança.

A responsabilidade pela realização de progressos nestes domínios fundamentais compete a todas as instituições, devendo a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu estar à altura das suas responsabilidades. Pelo seu lado, a Comissão reafirma a sua determinação em apresentar as propostas legislativas remanescentes em conformidade com as prioridades estabelecidas no Plano de Acção: os requisitos de capital para os Bancos e empresas de investimento, a directiva de actualização da DSI, a directiva relativa à informação periódica a alterações à Décima e à Quarta e Sétima directivas no domínio do direito das sociedades e uma Décima quarta directiva neste mesmo domínio. Poderão revelar-se necessárias novas medidas de carácter legislativo e outras, para além das previstas no Plano de Acção.