

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas do Conselho 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE e as Directivas 2000/12/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, com vista a estabelecer uma nova estrutura orgânica para os comités no domínio dos serviços financeiros»**

[COM(2003) 659 final — 2003/0263 (COD)]

(2004/C 112/06)

Em 18 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Março de 2004, sendo relatora Lucia FUSCO.

Na 407.ª reunião plenária de 31 de Março e 1 de Abril de 2004 (sessão de 31 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 95 votos a favor e 2 abstenções, o presente parecer.

## 1. Síntese da proposta da Comissão

### 1.1 Contexto e objectivos

1.1.1 A Comissão adoptou em 1999 um plano de acção para os serviços financeiros<sup>(1)</sup> que previa um conjunto de iniciativas necessárias à criação de um mercado financeiro único europeu. O Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, lançou um apelo no sentido da plena implementação do plano de acção até 2005.

1.1.2 Em 17 de Julho de 2000, o Conselho instituiu um Comité de Sábios sobre a regulamentação dos mercados europeus de valores mobiliários, cujo relatório publicado em Fevereiro de 2001 recomendava a regulamentação desses mercados em quatro níveis, com vista a tornar as normas comunitárias mais flexíveis, eficazes e transparentes.

1.1.3 A Comissão adoptou, em consequência, as Decisões 2001/527/CE<sup>(2)</sup> e 2001/528/CE<sup>(3)</sup> que criaram, respectivamente, o Comité Europeu dos Valores Mobiliários (CEVM) e o Comité Europeu das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (CARMEVM).

1.1.4 Em 3 de Dezembro de 2002, o Conselho instou a Comissão a adoptar disposições relativas aos restantes domínios dos serviços financeiros, baseando-se no relatório final do Comité de Sábios.

1.1.5 A proposta em exame adapta as disposições comitológicas das referidas decisões aos sectores bancário, dos seguros e pensões complementares de reforma e dos fundos de investimento.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 232 final.

<sup>(2)</sup> JO L 191 de 13 de Julho de 2001.

<sup>(3)</sup> JO L 191 de 13 de Julho de 2001.

### 1.2 Elementos essenciais

1.2.1 Estabelece-se um novo sistema comitológico que prevê quer a criação de novos comités quer a supressão de alguns dos existentes, configurando uma nova arquitectura de regulação dos serviços financeiros na União Europeia.

1.2.2 Assim, relativamente às instituições de crédito, o Comité Bancário Europeu, instituído por decisão suspensiva da Comissão Europeia de 5 de Novembro de 2003<sup>(4)</sup>, assumirá a maioria das funções do Comité Consultivo Bancário, que deixará de existir<sup>(5)</sup>. Desempenhará, essencialmente, funções consultivas a pedido da Comissão, nos actos legislativos adoptados em co-decisão pelo Conselho e o Parlamento Europeu, e funções reguladoras próprias da comitologia.

1.2.3 Por sua vez, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária, instituído por decisão da Comissão Europeia de 5 de Novembro de 2003<sup>(6)</sup>, reforçará a cooperação em matéria de supervisão, promoverá a convergência das práticas de supervisão dos Estados-Membros e a aplicação coerente da legislação comunitária. Assistirá também a Comissão, a pedido desta, em questões de política legislativa bancária.

<sup>(4)</sup> JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004. No que respeita à sua composição, será presidido pela Comissão e cada Estado-Membro enviará um representante de alto nível; participarão como observadores o presidente do Comité Europeu de Supervisores Bancários e um representante do Banco Europeu de Investimento.

<sup>(5)</sup> Artigos 57.º a 59.º da Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Março de 2000 (JO L 126 de 26 de Maio de 2000).

<sup>(6)</sup> JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004. O comité é composto por representantes de alto nível das autoridades públicas nacionais competentes para a supervisão das instituições de crédito, representantes dos bancos centrais nacionais, um representante do Banco Central Europeu e um representante da Comissão. O comité elegerá um presidente de entre os representantes das autoridades nacionais competentes de supervisão.

1.2.4 No âmbito dos seguros e das pensões complementares de reforma, o Comité dos Seguros instituído pela Directiva 91/675/CEE do Conselho de 19 de Dezembro de 1991 <sup>(1)</sup> converter-se-á em Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma <sup>(2)</sup>, que terá essencialmente funções de consulta legislativa, a pedido da Comissão, e funções reguladoras de comitologia.

1.2.5 Por sua vez, a criação do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma <sup>(3)</sup> incentivará a convergência das práticas de supervisão das autoridades competentes nacionais, melhorará o intercâmbio de informação confidencial sobre entidades concretas sujeitas a supervisão e proporcionará assessoria técnica à Comissão, em especial sobre os projectos de medidas de execução que a Comissão entenda apresentar.

1.2.6 Por fim, no âmbito dos mercados de valores e para dar cumprimento ao disposto em outro acto relevante, a Directiva 2003/6 CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Janeiro de 2003 <sup>(4)</sup>, as competências do Comité de Contacto sobre os Organismos de Investimento Colectivo em Valores Mobiliários <sup>(5)</sup> foram transferidas para o Comité Europeu dos Valores Mobiliários <sup>(6)</sup>, no que respeita às funções de comitologia e às funções de consulta a pedido da Comissão na elaboração de actos legislativos, e para o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários <sup>(7)</sup>, no que respeita às funções consultivas relativas à preparação pela Comissão de projectos de medidas de aplicação da legislação relevante neste âmbito e à promoção da cooperação e das ligações entre entidades regulamentadoras de valores na União Europeia.

## 2. Observações na generalidade

2.1 A necessidade imperiosa de reagir com rapidez e eficácia perante as mudanças tecnológicas e a evolução dos mercados financeiros numa economia globalizada exige uma reforma do actual dispositivo legislativo e de «comitologia» da União Europeia neste âmbito.

<sup>(1)</sup> JO L 374 de 31 de Dezembro de 1991.

<sup>(2)</sup> Decisão da Comissão de 5 de Novembro de 2003, JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004. O comité é composto por representantes de alto nível dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão.

<sup>(3)</sup> Decisão da Comissão de 5 de Novembro de 2003, JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004. O comité é composto por representantes de alto nível das autoridades públicas nacionais competentes no domínio da supervisão dos seguros, dos resseguros e das pensões complementares de reforma. A Comissão terá um representante de alto nível, mas o comité será presidido por um representante dos Estados-Membros.

<sup>(4)</sup> JO L 96 de 12 de Abril de 2003.

<sup>(5)</sup> Criado pela Directiva 85/611/CEE do Conselho de 20 de Dezembro de 1985, JO L 375 de 31 de Dezembro de 1985. Este comité desempenhou inicialmente funções consultivas para apoiar a Comissão na aplicação da directiva, incentivar as consultas entre os Estados-Membros e assessorar a Comissão sobre as modificações a introduzir na directiva (no caso das modificações técnicas, agia como comité de comitologia). Neste sentido, a Directiva 2001/108/CE (JO L 41 de 13 de Fevereiro de 2002) reforçou as suas funções de comitologia no que se refere à regulamentação técnica dos investimentos dos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários.

<sup>(6)</sup> Instituído pela Decisão 2001/528/CE da Comissão Europeia (JO L 191 de 13 de Julho de 2001), alterada pela Decisão Suspensiva da Comissão Europeia de 5 de Novembro de 2003 (JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004).

<sup>(7)</sup> Instituído pela Decisão 2001/527/CE da Comissão Europeia (JO L 191 de 13 de Julho de 2001), alterada pela Decisão Suspensiva da Comissão Europeia de 5 de Novembro de 2003 (JO L 3 de 7 de Janeiro de 2004).

2.2 Acolhe-se, assim, muito favoravelmente a proposta de directiva, cujo objectivo é dar coerência ao conjunto da legislação financeira europeia, ajustando o sistema decisório em conformidade com os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da suficiência de meios.

## 3. Observações na especialidade

3.1 A proposta de directiva alarga a estrutura e as funções dos comités consultivos e de regulamentação, que já se aplica no sector dos mercados de valores, às actividades bancárias e dos seguros e pensões complementares de reforma e às actividades dos organismos de investimento colectivo em valores mobiliários.

3.2 Relativamente aos objectivos e ao conteúdo da proposta já sintetizados, poder-se-á examinar quatro elementos principais: em primeiro lugar, a constituição e a composição de novos comités; em segundo lugar, as diferentes funções consultivas que se lhes atribui; em terceiro lugar, as funções reguladoras ou de «comitologia» atribuídas a alguns dos novos comités; e, em quarto lugar, as funções de supervisão e acompanhamento da aplicação da legislação comunitária relevante neste âmbito.

3.3 A constituição de quatro novos comités — Comité Bancário Europeu, Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária, Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma — em substituição dos três comités actualmente existentes — Comité Consultivo Bancário, Comité dos Seguros e Comité de Contacto OICVM — evita, na opinião da Comissão, o risco de complexidade excessiva e de duplicação resultante da coincidência entre comités já existentes.

3.4 Numa perspectiva meramente quantitativa, verifica-se todavia uma duplicação do número de comités, dando lugar a um elenco comitológico acrescido ainda com a inclusão do Comité dos Serviços Financeiros, criado alguns meses antes dos referidos comités e cujas funções parecem à partida sobrepor-se às destes <sup>(8)</sup>. Mesmo que esta circunstância se justifique por razões de técnica legislativa já referidas, ela concilia-se mal, em princípio, com as exigências de transparência e simplificação traduzidas numa redução drástica da galáxia comitológica existente na União Europeia <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Ver o ponto 2 da Decisão do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003, JO L 67 de 12 de Março de 2003.

<sup>(9)</sup> Ver a resposta da comissária SCHREYER, em nome da Comissão, à pergunta escrita E-1070/01 de M. FERBER (JO L 318 de 13 de Novembro de 2001); ver também o relatório Poos sobre a reforma do Conselho, A5-0308/2001 final, aprovado por resolução do Parlamento Europeu de 25 de Outubro de 2001, em especial o considerando M e o ponto 13 da resolução.

3.5 Por outro lado, no que respeita à composição dos quatro novos comités, merecem referência positiva quer o facto de o Comité Bancário Europeu integrar apenas um representante de alto nível por cada Estado-Membro em vez de um máximo de três membros que actualmente podem compor as delegações nacionais no Comité Consultivo Bancário, quer o facto de o novo comité ser presidido pela Comissão, quando o anterior tinha como presidente um representante de um Estado-Membro. Embora não haja qualquer referência a este respeito na proposta de directiva, tal pode ser deduzido da leitura da sua exposição de motivos.

3.6 Não se prevê, contudo, a presença de representantes dos mercados de valores nos comités que se ocupam da sua regulação. Dado que todas as bolsas europeias são entidades privadas que operam sob a supervisão de reguladores públicos, dever-se-ia permitir a presença, como observador, de um responsável nacional dos mercados de valores.

3.7 Quanto às funções consultivas dos novos comités, a proposta implica em simultâneo a redefinição e redistribuição das funções confiadas aos comités existentes nos sectores da banca, dos seguros e do investimento colectivo em valores mobiliários.

3.8 Conforme referido anteriormente (ponto 1.2), o Comité Bancário Europeu, o Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e o Comité Europeu dos Valores Mobiliários aglutinarão as funções consultivas mais relevantes para os processos de elaboração e aplicação da legislação neste domínio.

3.9 Ou seja, estes comités desempenharão as funções consultivas do nível 1, dentro dos quatro níveis em que se organiza a actual arquitectura da decisão comunitária em matéria de valores mobiliários.

3.10 Por seu lado, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários ocupar-se-ão das funções consultivas que tenham em vista a aplicação coerente e adequada de toda a legislação relevante na matéria – incluídas as disposições técnicas de execução – e o aperfeiçoamento do sistema de cooperação entre supervisores dos Estados-Membros. Isto é, desempenharão as funções consultivas próprias do nível 3 da arquitectura decisória.

3.11 Não são, por conseguinte, criadas novas funções consultivas relativamente às existentes. Independentemente dos resultados da entrada em vigor, a seu tempo, do novo sistema consultivo, a avaliação prévia pode ser positiva se possibilitar uma maior qualidade técnica da legislação em exame e na medida em que a duplicação do número de comités não prejudique a eficácia e a transparência dos processos consultivos oportunamente iniciados pela Comissão.

3.12 Em terceiro lugar, as funções reguladoras ou de «comitologia» serão desempenhadas exclusivamente, e de forma específica em cada um dos seus âmbitos de competência, pelo Comité Bancário Europeu, pelo Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e pelo Comité Europeu dos Valores Mobiliários. Também neste contexto se não cria novos procedimentos de comité, nem se lhes atribui novas funções relativamente às já desempenhadas pelos comités existentes.

3.13 Importa, no entanto, aduzir algumas observações específicas, já que de momento a «comitologia» financeira é quase uma incógnita<sup>(1)</sup>. Por um lado, no que respeita ao processo de decisão seguido, a «comitologia» financeira rege-se pelo disposto no artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho de 28 de Junho de 1999<sup>(2)</sup>, ou seja, de acordo com o procedimento de regulamentação. Como é sabido, este procedimento estabelece um direito de revisão, de que o Conselho é titular exclusivo<sup>(3)</sup>, e um direito de exame do Parlamento Europeu<sup>(4)</sup>, que aproxima, mas não igualiza, o peso específico das duas instituições nos casos em que sejam desrespeitadas as suas prerrogativas num processo de regulamentação baseado num acto normativo comunitário adoptado por co-decisão<sup>(5)</sup>.

3.14 Esta circunstância aconselha-nos prudência no exame da proposta em apreço, já que o Parlamento Europeu, na sua resolução de 5 de Fevereiro de 2002 sobre a aplicação da legislação relativa aos serviços financeiros<sup>(6)</sup>, aceitou a abordagem da regulamentação em quatro níveis recomendada no relatório do Comité de Sábios já referido, na condição de ao nível 2 (procedimentos de comitologia) ser concedido um tratamento equivalente ao garantido ao Conselho, de acordo com a resolução do Conselho Europeu de Estocolmo<sup>(7)</sup>. Neste sentido, o Comité Económico e Social Europeu insta as instituições competentes a dar solução urgente ao conflito relativo ao controlo das competências de execução.

<sup>(1)</sup> Assim, desde que lhe foram atribuídas funções de «comitologia», em 1989 (artigo 9.º da Directiva 89/647/CEE do Conselho relativa ao coeficiente de solvibilidade), o Comité Consultivo Bancário só actuou como comité de «comitologia» em quatro ocasiões; por seu lado, o Comité dos Seguros e o Comité de Contacto OICVM não exerceram até hoje aquelas funções.

<sup>(2)</sup> JO L 184 de 17 de Julho de 1999.

<sup>(3)</sup> Até à data, menos de 0,25 % do número total de actos que seguiram este procedimento foram remetidos pela Comissão ao Conselho; ver ponto 1.4 do relatório COM(2003) 530 final, JO C 223 E, de 19 de Setembro de 2003.

<sup>(4)</sup> O Parlamento Europeu não exerceu esta prerrogativa até à data; ver relatório COM(2003) 530 final, *ibidem*.

<sup>(5)</sup> Anacronismo para o qual se prevê como solução um procedimento de controlo conjunto Parlamento Europeu — Conselho, de acordo com a proposta COM(2002) 719 final, de 11 de Dezembro de 2002. Sobre o alcance desta proposta, ver MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., «Änderungen des normativen Rahmens der Komitologie», ZEuS, 4, 2003, pp. 561–588, En pp. 584 ss.

<sup>(6)</sup> Resolução A5–0011/2002.

<sup>(7)</sup> Também, na sua resolução B5-0578/2002, o Parlamento Europeu questionou a urgência de reestruturar a arquitectura dos comités no domínio financeiro, condicionando a sua aprovação da proposta a um compromisso inequívoco do Conselho de rever o anacronismo legislativo na supervisão do exercício pela Comissão das suas competências de execução.

3.15 Por outro lado, e na linha da observação anterior, chama-se a atenção para uma certa descontextualização da proposta em exame no que se refere à sua difícil conciliação com algumas disposições previstas na proposta de modificação dos Tratados constitutivos das Comunidades, actualmente em negociação. Assim, o artigo I-35.º do Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa <sup>(1)</sup> implicaria uma revisão do procedimento de regulamentação, ao conceder ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros, em igualdade, o direito de recusar a delegação de poderes na Comissão.

3.16 Por sua vez, o anexo 8 do documento saído da reunião ministerial de Nápoles sobre a CIG 2003 <sup>(2)</sup> introduz uma modificação no número 6 do artigo III-77.º do mencionado Projecto de Tratado que entra duplamente em conflito com a proposta em apreço. Em primeiro lugar, porque, ao prever a possibilidade de uma lei europeia do Conselho conferir ao Banco Central Europeu o poder de supervisão prudencial das instituições de crédito e de outras instituições financeiras com excepção das empresas de seguros, limitaria as funções consultivas e de comitologia do Comité Bancário Europeu e as

funções consultivas do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária <sup>(3)</sup>.

3.17 Em segundo lugar, porque abriria um novo conflito com o Parlamento Europeu, ao estabelecer que o Conselho decidiria tal transferência de competência por unanimidade, após consulta do Parlamento, ao passo que o número 6 do artigo 105.º do Tratado CE vigente prevê esta possibilidade, mas depois de o Conselho ter recebido parecer favorável do Parlamento Europeu. Embora as propostas da Comissão não devam fazer referência a projectos normativos sem força vinculativa, as considerações supra resultam do trabalho de prospectiva que deve ser forçosamente realizado pelo Comité no exercício das suas funções consultivas.

3.18 Por fim, as funções de supervisão e acompanhamento da aplicação da legislação comunitária neste âmbito permitirá aos comités reforçar o mecanismo actual pelo qual a Comissão identifica obstáculos e, utilizando os meios adequados, procura removê-los do quadro jurídico dos Estados-Membros <sup>(4)</sup>.

Bruxelas, 31 de Março de 2004.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Bruxelas, 18 de Julho de 2003, CONV 850/03.

<sup>(2)</sup> Bruxelas, 25 de Novembro de 2003, CIG 52/03 ADD1, p. 12.

<sup>(3)</sup> Embora haja nos Estados-Membros, a este respeito, uma posição administrativa e doutrinal maioritariamente favorável (ver DASSESSE, MG. e ISAAC, D., «Financial services in the Era of the Euro and E-commerce: Does home country control work?» — General Report, in F.I.D.E., XX Congress, BIICL, Londres, 2003, pp. 433–446, especialmente os pontos 38–56), o Conselho ECOFIN reunido em Oviedo em 12 e 13 de Abril de 2002 expressou reticências quanto a essa possibilidade, em especial pela oposição manifesta das delegações alemã e britânica.

<sup>(4)</sup> Ver o 18.º Relatório sobre a aplicação do Direito comunitário, COM(2001) 309 final e o 19.º Relatório, COM(2002) 324 final.