

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

500.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 9 E 10 DE JULHO DE 2014

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da União Europeia»

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Relator: **Edgardo Maria Iozia**

Em 25 de fevereiro de 2014 e 27 de março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 97 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifesta o seu forte apoio a uma reforma estrutural do sistema bancário, tendo em conta que essa é a mais importante reforma entre as inúmeras medidas legislativas elaboradas na sequência da crise financeira. O CESE sublinha que, com esta reforma, se vai pela primeira vez regular em profundidade o sistema bancário e se completa a união bancária. Além disso, a reforma pode ser um contributo importante para restaurar a confiança entre as empresas e o público, possibilitando o financiamento adequado da economia, o reforço do sistema bancário europeu e a redução do risco de contágio.

1.2 O CESE considera que este regulamento é absolutamente necessário para redefinir a gestão de uma grande variedade de serviços bancários e financeiros de grande complexidade. Para o Comité, é claro, no entanto, que a proposta de regulamento não será suficiente para evitar uma nova crise. Isso requer uma grande mudança na cultura financeira e princípios éticos nas atividades diárias do setor financeiro. Todas as partes interessadas devem participar na construção de um novo sistema financeiro e económico, a fim de tornar este setor sustentável e forte e encontrar o melhor equilíbrio possível entre os interesses de todas as partes envolvidas. Neste sentido, o CESE apoia e incentiva um grande acordo para relançar a economia e reconstruir a confiança nas instituições financeiras, pedindo à Comissão que promova um «Pacto social europeu para a sustentabilidade das finanças». Os trabalhadores, os gestores, os acionistas, os investidores, as famílias, as PME, as indústrias e os clientes comerciais devem chegar a um acordo estável e justo, de modo a criar uma indústria de serviços financeiros que seja capaz de gerar prosperidade, apoie a economia real, o crescimento e a criação empregos de qualidade, respeite o ambiente e evite consequências sociais negativas indesejáveis.

1.3 O Comité sublinha a necessidade de assegurar a coerência dos critérios de avaliação das autoridades nacionais e recomenda que esta legislação seja aplicada de forma uniforme a nível da UE e, se possível, acordada com as autoridades nacionais de países terceiros.

1.4 O CESE está preocupado com a decisão de permitir a coexistência de diferentes regulamentações nacionais com a legislação europeia. De facto, o CESE defende que com uma arquitetura concebida desta forma poderá não ser possível garantir uma aplicação uniforme das novas regras. Apraz-lhe que esta derrogação se aplique unicamente à legislação em vigor à data da proposta de regulamento, desde que seja garantida a equivalência absoluta com o regulamento em apreço.

1.5 O CESE considera que o regulamento proposto pela Comissão é uma resposta viável e eficaz para separar as atividades bancárias comerciais das de investimento. De facto, a solução escolhida, em comparação com as alternativas previstas por vários países, tem por base um processo de dialética e de avaliação que permite manter e preservar o modelo bancário universal, e agir unicamente sobre os riscos excessivos associados a este modelo.

1.6 O CESE salienta que não foi dada a devida atenção ao impacto que a legislação proposta tem no emprego. Poderão perder-se centenas de milhares de postos de trabalho devido à regulamentação global sobre os serviços financeiros e é inaceitável que não esteja prevista nenhuma medida para reduzir o enorme impacto social direto e indireto. O regulamento em análise pode ter um impacto direto limitado, mas a influência que poderá ter nos ativos das empresas repercutir-se-á em todo o sistema financeiro. Por outro lado, é justo reconhecer que o facto de os bancos empreenderem menos riscos beneficiará a economia real no seu todo, com vantagens incontestáveis para o emprego em geral.

1.7 Teme-se que os custos sejam suportados pelos trabalhadores. Embora tenha tomado este aspeto em conta na sua avaliação de impacto, a Comissão parece ter dado pouca importância a este problema na reforma. Embora seja verdade que as atividades afetadas pela reforma são as que têm menor intensidade de mão de obra, os efeitos indiretos da reforma levarão a políticas de redução de custos que poderão resultar em novas supressões de postos de trabalho, conforme anunciado por grandes instituições bancárias.

1.8 As forças em jogo são muitas (lóbis financeiros, grandes Estados-Membros, consumidores e investidores, famílias, grandes e pequenas empresas, associações, etc.) e os interesses também muito diversos. A lição a tirar do passado, em que prevaleceram as lógicas impostas pelo sistema financeiro, deverá agora ser clara: é o interesse público que deve prevalecer. O Comité recomenda, pois, que se mude de rumo e se coloque no centro das atenções o interesse comum, de modo a equilibrar os interesses de todas as partes interessadas, uma vez que está convencido de que esta é a única forma de a reforma funcionar eficazmente.

1.9 O CESE considera que, para assegurar um sistema financeiro sustentável, é necessário uma «finança paciente» que abandone a lógica do lucro fácil a curto prazo, a qualquer custo, e privilegie, em vez disso, uma lógica de eficiência e estabilidade a longo prazo. Este regulamento propõe uma mudança no modelo de funcionamento.

1.10 O CESE considera que a Comissão deve prestar maior atenção aos investidores e trabalhadores, atualmente pouco contemplados na reforma. A longo prazo, a sustentabilidade do sistema pode ser garantida restituindo uma nova confiança que gere um ambiente mais seguro para os investidores e os trabalhadores, que são partes ativas no processo de gestão dos riscos.

1.11 O CESE considera que uma aplicação flexível do regulamento é um princípio válido e desejável. A «biodiversidade»⁽¹⁾ da atividade bancária garante, de facto, a estabilidade e a eficácia do sistema. Contudo, o Comité salienta que isto não deve ser confundido com arbitrariedade na aplicação das regras.

1.12 O CESE aconselha a Comissão a prever na sua avaliação de impacto uma avaliação detalhada da interação das principais propostas contidas no atual regulamento com outras iniciativas recentemente adotadas, como o pacote CRD IV (Diretiva e Regulamento Requisitos de Fundos Próprios), a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias, o Mecanismo Único de Resolução (MUR), etc., bem como uma avaliação dos riscos de migração para instituições do sistema bancário paralelo.

⁽¹⁾ JO C 100 de 30.4.2009, p. 84.

1.13 O Comité recomenda uma cooperação e coordenação forte das atividades de supervisão entre a Autoridade Bancária Europeia e as autoridades nacionais, que conhecem bem os mercados e desempenharão um papel fundamental na gestão da nova reforma das finanças europeias.

2. A proposta de regulamento

2.1 Segundo a Comissão, a proposta é um elemento importante da resposta da União ao problema dos bancos «demasiado grande para falir», e visa evitar que no sistema bancário da União haja áreas de riscos residuais não geridos e não controlados. Esta proposta porá um travão à expansão de atividades puramente especulativas.

2.2 A proposta de regulamento tem em vista prevenir o risco sistémico, as tensões financeiras ou a falência de entidades de grande dimensão, complexas e interdependentes do sistema financeiro, em especial as instituições de crédito, bem como realizar os seguintes objetivos:

- (a) reduzir a assunção de riscos excessivos pelas instituições de crédito;
- (b) eliminar conflitos de interesses significativos entre as diferentes partes das instituições de crédito;
- (c) evitar a afetação incorreta de recursos e promover a concessão de crédito à economia real;
- (d) contribuir para condições de concorrência não falseadas aplicáveis a todas as instituições de crédito no mercado interno;
- (e) reduzir o grau de interdependência no setor financeiro, conducente a riscos sistémicos;
- (f) facilitar uma gestão, acompanhamento e supervisão eficientes das instituições de crédito;
- (g) facilitar a resolução ordenada e a recuperação do grupo.

A proposta de regulamento estabelece normas relativas:

- (h) à proibição da negociação por conta própria;
- (i) à separação de certas atividades de negociação.

2.3 Devem continuar a ser permitidos outros tipos de serviços e produtos financeiros adicionais (emissão de títulos, obrigações de empresas, derivados, etc.).

3. Considerações preliminares

3.1 Segundo estimativas da Comissão, a crise financeira custou aos governos da UE cerca de 1,6 biliões de euros (13 % do PIB da UE) em auxílios estatais para os resgates do setor financeiro.

3.2 A concentração no setor bancário da UE é particularmente elevada: 14 grupos bancários europeus estão na lista das instituições financeiras de importância sistémica a nível mundial (IFIS), e 15 grupos bancários europeus detêm 43 % do volume de mercado, o que corresponde a 150 % do PIB da UE a 27, com 65 % dos ativos nas mãos dos primeiros trinta grupos!

3.3 A crise financeira, que começou nos Estados Unidos e teve um efeito devastador no sistema europeu, teve muitas causas, das quais as principais são os riscos excessivos, a alavancagem excessiva, os requisitos de liquidez e de capital inadequados e a complexidade do sistema bancário em geral.

3.3.1 Em outubro de 2012, o grupo Liikanen declarou que é necessário exigir uma separação jurídica, dentro de um grupo bancário, entre certas atividades financeiras particularmente arriscadas e os bancos que aceitam depósitos. As atividades a separar são a negociação por conta própria de valores mobiliários e derivados de outras atividades estreitamente relacionadas com os mercados de valores mobiliários e de derivados⁽²⁾.

(2) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Com esta proposta, a Comissão pretende reduzir as margens de risco no sistema bancário e colocar sob controlo as operações potencialmente especulativas. Isto deve ser tido em consideração em conjunto com o regulamento sobre as operações de financiamento de valores mobiliários⁽³⁾, que procura tornar o chamado «sistema bancário paralelo» menos opaco. No final de 2012, o valor dos ativos do sistema bancário paralelo à escala mundial ascendia a 53 biliões de euros, o que representa cerca de metade dos ativos do sistema bancário internacional, estando sobretudo concentrados na Europa (cerca de 23 biliões de euros) e nos Estados Unidos (cerca de 19,3 biliões de euros). Estes números são impressionantes quando comparados com o total do PIB da UE-28, que não ultrapassou os 13,071 biliões de euros em 2013 (Eurostat).

3.5 A resolução McCarthy do Parlamento Europeu⁽⁴⁾ estabelece uma série de princípios fundamentais e refere, nomeadamente, que «o princípio central da reforma bancária deve proporcionar um sistema bancário seguro, estável e eficiente, que responda às necessidades da economia real, dos clientes e dos consumidores; (...) a reforma estrutural deve estimular o crescimento económico mediante o apoio à concessão de crédito à economia, nomeadamente às PME e empresas em fase de arranque, assegurar maior resiliência contra potenciais crises financeiras, restabelecer a confiança nos bancos e suprimir os riscos para as finanças públicas; (...) um sistema bancário eficaz deve proporcionar uma mudança na cultura bancária, a fim de reduzir a complexidade, reforçar a concorrência, limitar a interligação entre atividades de risco e comerciais, melhorar a governação das sociedades, criar um sistema de remuneração responsável, permitir a resolução e a recuperação bancárias eficazes, reforçar o capital dos bancos e proporcionar créditos à economia real».

A nova supervisão dos mercados internacionais emergiu mais forte, com maior alcance e, acima de tudo, com mais poderes do que anteriormente, com menos poderes discricionários e melhores garantias para o mercado e os utilizadores finais.

4. Pontos principais da audição

4.1 O Comité considera que a Comissão está no bom caminho, mas reputa que seria útil apresentar determinados pontos de vista que surgiram durante os debates com as diversas partes interessadas e que podem não ter sido suficientemente aprofundados. Por conseguinte, o CESE chama a atenção para algumas das principais questões levantadas pelas partes interessadas que, embora não representem o ponto de vista do CESE, merecem, contudo, ser relatadas de modo fiel.

4.2 A reforma em causa foi, em geral, bem acolhida. Na verdade, a maioria considera que a proibição da negociação por conta própria e a separação entre as atividades tradicionais e o *trading* constituem os instrumentos adequados para travar a especulação sobre os produtos financeiros e para incentivar os bancos a concederem empréstimos — uma importante fonte de financiamento para as PME, que diminuiu consideravelmente nos últimos anos devido às políticas especulativas em atividades de *trading*.

4.3 É importante para a aplicação da reforma ter em conta a vasta gama de modelos empresariais, a fim de garantir que os bancos locais podem continuar a servir as economias locais.

4.4 Há que dar especial atenção às sociedades mútuas e às cooperativas. A reforma não parece ser particularmente adaptada ou adaptável às suas redes específicas. A principal preocupação manifestada foi que a reforma poderia prejudicar o trabalho e a capacidade de estarem presentes no terreno diariamente a fim de apoiar a economia real. Recomenda-se, por conseguinte, que se preserve a sua especificidade e outras maneiras de fazer negócios.

4.5 A reforma, juntamente com as diversas medidas adotadas pela Comissão nos últimos anos, tornará as transações individuais e o sistema bancário em geral mais transparentes, mas irá também aumentar os seus custos totais a vários níveis. A este respeito, o debate revelou claramente a necessidade de uma avaliação de impacto global das reformas da regulamentação financeira, apesar de os participantes estarem cientes da complexidade desta avaliação.

4.6 Receia-se que os custos sejam repercutidos no consumidor final de serviços financeiros, como ocorre frequentemente. Debateu-se se os eventuais efeitos positivos das novas medidas, por exemplo, em termos de estabilidade do sistema bancário, não serão inferiores aos efeitos negativos.

4.7 No que se refere ao sistema de proteção das pessoas que denunciam infrações, o Comité e os parceiros sociais que mencionaram este assunto felicitam a Comissão pelo sistema de regras apresentado. Pediu-se que a expressão «proteção adequada» fosse definida de forma mais clara (artigo 30.º) e se clarificasse a extensão das regras propostas a todos os empregados, encorajando-os e motivando-os a comunicar eventuais infrações.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/pr/929/929746/929746pt.pdf (2013/2021(INI)).

4.8 No que se refere às sanções previstas nos artigos 28.º e 29.º, recomenda-se que a responsabilidade por qualquer infração seja estabelecida principalmente a nível da instituição, no que se refere à governação, e não de uma pessoa singular.

4.9 Por outro lado, no que respeita ao sistema de remuneração, solicitou-se uma referência explícita às disposições do artigo 69.º da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (*Capital Requirements Directive* — CRD) IV.

5. Observações do CESE

5.1 O CESE acolhe favoravelmente as medidas enunciadas na proposta da Comissão e concorda que um regulamento é a escolha acertada de instrumento jurídico, uma vez que serve o objetivo de harmonizar o mercado único, a fim de evitar a arbitragem regulatória e regressar a um sistema bancário eficaz e produtivo que serve o público em geral e a comunidade, apoia a economia real, as famílias e o desenvolvimento sustentável e equilibrado da sociedade, com uma visão de longo prazo que saiba conjugar inovação e segurança.

5.2 O CESE apoiou com convicção as reformas que se seguiram e que começaram a dar os primeiros frutos. O regulamento em apreço incide sobre um dos aspetos mais complexos e sensíveis de todo o sistema: a capacidade de resistência e a estrutura jurídica das empresas financeiras, algumas das quais têm ativos que excedem o PIB de muitos Estados-Membros. O total dos ativos dos dez maiores bancos europeus excede o PIB da UE-28 ⁽⁵⁾ (mais de 15 biliões de euros).

5.3 O regulamento proposto visa cortar pela raiz o nó górdio criado pela dimensão, interligação e complexidade de algumas instituições «sistémicas», ou seja, as que podem desencadear uma crise sistémica. «Demasiado grande para falir» tornou-se atualmente num mantra que dissimula comportamentos que não só violam os mais elementares princípios éticos, mas também constituem uma fraude e violação da lei, como infelizmente os recentes e os recentíssimos escândalos financeiros continuam a demonstrar. Estas práticas são eufemisticamente designadas de «risco moral»!

5.4 O Comissário Barnier lançou a proposta anunciando que o objetivo era evitar a existência de bancos «demasiado grandes para falir, demasiado caros de salvar, demasiado complexos para serem reestruturados».

5.5 O CESE considera que as medidas propostas vão na direção certa, isto é, reduzem o risco de os contribuintes terem de intervir novamente para salvar bancos em dificuldades. Após as repetidas operações de resgate financeiro, o CESE alertou para os efeitos desastrosos que estas teriam nas dívidas soberanas e, conseqüentemente, para os efeitos nocivos de uma recessão que parecia inevitável. Infelizmente, estas previsões revelaram-se ainda mais negras do que o previsto, devido a erros incríveis acerca do impacto de um número crescente de políticas de consolidação orçamental resultantes de requisitos nacionais ou de uma política da UE errada e pouco perspicaz, que não compreendeu que era necessário atuar com flexibilidade e tomar medidas compensatórias contra a recessão.

5.5.1 Só agora podemos avaliar inteiramente os danos causados por esta política e temos de admitir que foi apenas a gestão consciente da área do euro pelo Banco Central Europeu que impediu o pior e salvou o euro, e, por fim, a União. Se as recomendações do CESE tivessem sido seguidas, muitos destes danos poderiam ter sido evitados.

5.6 A Comissão atribuiu, oportunamente, à Autoridade Bancária Europeia (ABE) um papel decisivo para efeitos do regulamento em apreço. A ABE será consultada caso seja necessário adotar algumas das decisões previstas na proposta. Além disso, deverá ser encarregada de elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação e de execução e deverá apresentar relatórios à Comissão para a manter informada sobre a aplicação do regulamento. O CESE referiu, em várias ocasiões, que, apesar da incontestável competência especializada, a Comissão não atribuía responsabilidades e recursos suficientes a esta importante autoridade.

5.7 Em 1999, foi adotada uma lei nos Estados Unidos que revogou a Lei Glass-Steagall, em particular a separação entre banca comercial e banca de investimento. Infelizmente, a UE também seguiu a decisão desastrosa da Administração americana. O CESE constata que as atuais disposições restabelecem efetivamente a separação entre estes dois domínios de atividade e vão ainda mais longe, uma vez que, com algumas exceções, proíbem as instituições de crédito que recebem depósitos de fazer investimentos por conta própria e deter ativos para negociação (*trading assets*).

5.7.1 É crucial que a UE colabore estreitamente com países terceiros, sobretudo com os Estados Unidos da América, a fim de avançar no sentido de uma abordagem comum substancial do regulamento. O CESE insta a Comissão a reforçar a cooperação internacional.

(5) <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 A proposta de regulamento concede às autoridades competentes uma ampla margem de apreciação. É indispensável que estas possam atuar e basear as suas apreciações em critérios claros, previsíveis e harmonizados que definam quando um banco deixou de ser capaz de gerir as suas próprias atividades de negociação de alto risco. Sem um quadro de referência comum, o risco de interpretações subjetivas poderá produzir efeitos contrários aos desejados de acordo com o disposto no artigo 114.º do TFUE.

5.9 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão de optar por uma separação *ex post* em vez de *ex ante* das atividades de mercado e de negociação por conta própria; por este motivo são essenciais as normas técnicas confiadas oportunamente à ABE. Tendo em vista a aplicação das normas em matéria de resolução e, em especial, a criação da autoridade de resolução, aprovada pelo Conselho Ecofin em dezembro de 2013, o CESE recomenda que se estabeleçam de imediato as modalidades de coordenação e identificação das responsabilidades das autoridades nacionais e europeias, a fim de evitar o risco de duplicação de decisões ou, pior ainda, de interpretações e avaliações contraditórias por parte das autoridades competentes. Assim que for criada, a autoridade única de resolução deverá participar no desenvolvimento do mecanismo e na definição das normas técnicas, juntamente com a ABE.

5.10 O CESE não concorda com as críticas feitas à Comissão sobre a importância relativa das atividades que poderão ser objeto de separação. Em algumas instituições de crédito, o seu peso foi extremamente importante e a falta de normas específicas expô-las a um risco muito elevado que poderia ter provocado uma crise sistémica, muito pior do que a que efetivamente ocorreu, com efeitos desastrosos para os sistemas de pagamento e a economia em geral. Só a injeção de dinheiro fresco, à custa dos cidadãos, e a capacidade de reação do BCE puderam evitar a catástrofe.

5.11 O CESE acolhe favoravelmente e apoia a inclusão de disposições explícitas para proteger os profissionais do setor que ficam expostos a graves repercussões caso divulguem irregularidades e que, exercendo um dever cívico, são alvo de assédio moral e, por vezes, são despedidos. Esta atividade de monitorização interna, denominada denúncia de irregularidades, deve ser incentivada e apoiada. Os regulamentos são frequentemente descurados, iludidos, ou mesmo violados, expondo as instituições bancárias e o seu pessoal a riscos incalculáveis. Os casos recentemente revelados de violação das normas ou leis por empresas por vezes bem conhecidas e altamente respeitadas só podem ter acontecido com a colaboração ativa das pessoas que nelas trabalham!

5.11.1 O CESE insta a Comissão a desenvolver a monitorização específica da obrigação dos Estados-Membros de adotarem normas legislativas que garantam uma proteção adequada e a apresentar um relatório sobre o assunto no prazo de dois anos após a entrada em vigor do regulamento.

5.12 O CESE está muito ciente das questões relacionadas com as relações com países terceiros, nomeadamente no que respeita à reciprocidade e à observância da regulamentação por todas as entidades que operam na UE. Considera que a abordagem da Comissão é equilibrada e apoia a sua proposta nesta matéria. Preconiza que se continue e intensifique a cooperação com os Estados Unidos, em especial no domínio da regulamentação financeira, a fim de desenvolver sistemas tão homogêneos quanto possível e que abordem os mesmos problemas de forma uniforme.

5.13 Além disso, o CESE saúda o facto de os regulamentos da Comissão começarem a dar uma resposta adequada a um dos pontos que o Comité frisou várias vezes no passado, neste caso em matéria de sanções administrativas, uma vez que as sanções penais estão fora do âmbito de atuação da Comissão. As propostas da Comissão parecem ser proporcionadas, adequadas e dissuasivas.

5.14 O CESE exprimiu as suas reservas quanto à utilização de atos delegados em muitas ocasiões anteriores. Embora reconheça a necessidade de adaptar a legislação ao longo dos anos, o Comité salienta que a utilização de atos delegados introduz elementos de incerteza que são indesejáveis neste domínio.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
