

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas»

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários»

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]

(2016/C 303/12)

Relator: Daniel MAREELS

Em 25 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas»

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)].

Em 25 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.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 que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários»

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 26 de maio de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. Tendo em conta as circunstâncias referidas no corpo do parecer, o Comité aceita as propostas da Comissão, que prorrogam por um ano o período de aplicação da totalidade do conjunto de regras introduzidas pela Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (DMIF) II, de 3 de janeiro de 2017 até 3 de janeiro de 2018. Esta prorrogação é alegadamente justificada por uma série de problemas técnicos e informáticos significativos e pelo facto de não ser simples optar por uma prorrogação parcial, uma vez que suscitaria uma série de outras questões complexas, designadamente relacionadas com a clareza, a segurança jurídica, as potenciais distorções do mercado e custos e investimentos suplementares. No entanto, o Comité insta a que sejam envidados todos os esforços para evitar uma nova prorrogação do período de aplicação da DMIF II e a que, no período de diferimento, se vele por que as regras de proteção dos investidores não sejam postas em causa na prática. Enquanto se aguarda o novo regime, as atuais regras da DMIF I devem, sempre que necessário, continuar a ser também aplicáveis.

1.2. Esta solicitação do Comité é tanto mais adequada quanto este já se manifestou, no passado, a favor⁽¹⁾ de determinadas reformas dos mercados financeiros e insistiu na sua rápida concretização. Tal foi o caso, nomeadamente, quando da elaboração da DMIF II, em 2014. A DMIF II representa uma versão revista e reforçada da Diretiva da UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, de 2007 (DMIF I)⁽²⁾, e a introdução do Regulamento relativo aos mercados de instrumentos financeiros (RMIF)⁽³⁾. Em suma, a DMIF II visa tornar os mercados financeiros europeus mais eficientes e mais transparentes e reforçar a proteção dos investidores.

1.3. Em particular, quando a revisão e o reforço da DMIF estavam em debate, afirmou-se o seguinte: «O objetivo principal da diretiva é incrementar a transparência e a eficiência dos intercâmbios e limitar a volatilidade dos mercados, mas também reforçar a integridade dos intermediários e a proteção dos investidores, abrindo os mercados europeus a uma verdadeira concorrência na prestação de serviços financeiros. O CESE apoia estes objetivos e considera que a proposta, no seu conjunto, constitui um avanço na direção correta»⁽⁴⁾. Esses objetivos e a aplicação dos textos novos não podem, de forma alguma, ser postos em causa pela prorrogação proposta.

2. Contexto

2.1. A regulamentação dos mercados financeiros tomou um novo rumo desde a elaboração da DMIF I, em 2007, cujo objetivo principal era promover mercados justos e transparentes. Esta diretiva trouxe melhorias, sobretudo no domínio da concorrência, e uma maior integração dos mercados financeiros europeus. A DMIF I levou a uma liberalização do mercado de execução de ordens. A concorrência entre plataformas de negociação aumentou e deu-se uma fragmentação do mercado. Além disso, foram introduzidas regras relativas à proteção dos investidores e da integridade do mercado.

2.2. Na sequência da crise financeira, aumentou a procura de uma supervisão mais abundante e mais rigorosa. Foram igualmente expostas lacunas na proteção dos investidores e deficiências no funcionamento e na transparência dos mercados financeiros. Além disso, foi necessário ter em conta uma série de novos avanços técnicos no mercado, nomeadamente no âmbito da negociação de alta frequência e algorítmica.

2.3. Consequentemente, o quadro existente foi substituído e reforçado. Esta operação foi realizada em 2014 através da DMIF II e, em associação, elaborou-se o RMIF. Estes textos destinam-se a substituir a DMIF I. A DMIF II visa tornar os mercados financeiros europeus mais eficientes e mais transparentes e reforçar a proteção dos investidores.

2.4. A DMIF II aplica-se a um maior número de instrumentos financeiros e assegura que a negociação se realize em plataformas regulamentadas. Melhora a transparência e a supervisão dos mercados financeiros enquanto condições de concorrência na negociação e compensação de instrumentos financeiros. As regras revistas da DMIF reforçam igualmente a proteção dos investidores, introduzindo requisitos estritos em matéria de organização e de exercício da atividade.

2.5. Quando da elaboração dos textos, em 2014, estabeleceu-se que a transposição do novo regime para o direito nacional⁽⁵⁾ deveria ser efetuada até 3 de julho de 2016, com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017.

2.6. A atual proposta visa prorrogar a entrada em vigor da DMIF II por um ano, de 3 de janeiro de 2017 até 3 de janeiro de 2018.

2.7. Esta prorrogação está relacionada, em particular, com as dificuldades de aplicação técnica enfrentadas pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)⁽⁶⁾, pelas autoridades nacionais competentes e pelas partes interessadas. Tal prende-se com o facto de a DMIF II ser extremamente complexa e implicar um número significativo de medidas de execução, designadamente relacionadas com as obrigações de notificação previstas. As estruturas para o efeito têm de ser construídas quase de raiz, o que leva mais tempo do que o previsto inicialmente.

⁽¹⁾ JO C 143 de 22.5.2012, p. 42.

⁽²⁾ Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros.

⁽³⁾ Regulamento relativo aos mercados de instrumentos financeiros.

⁽⁴⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

⁽⁵⁾ Mais concretamente, a DMIF II. O RMIF é um regulamento.

⁽⁶⁾ Acrónimo desta autoridade em inglês (ESMA — *European Security and Markets Authority*)

3. Observações

3.1. Quando da elaboração da DMIF II, pretendia-se que fosse transposta para a legislação dos Estados-Membros até 3 de julho de 2016, com efeitos a partir de 3 de janeiro de 2017.

3.2. A fim de alcançar os seus objetivos, a DMIF II prevê, nomeadamente, um sistema alargado de recolha de dados. Terá de ser desenvolvida uma nova infraestrutura de recolha de dados, a fim de permitir uma recolha eficiente e harmonizada dos dados. Tal obriga a ESMA, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, a criar um Sistema de Dados de Referência dos Instrumentos Financeiros (SDRIF), que se destina a todo o leque de instrumentos financeiros abrangidos pelo âmbito de aplicação alargado da DMIF II. Para a concretização desta tarefa, o SDRIF necessitará da ligação dos fluxos de dados entre a ESMA, as autoridades nacionais competentes e cerca de 300 plataformas de negociação de toda a União Europeia. Segundo as informações disponíveis, a grande maioria dos novos sistemas informáticos subjacentes ao SDRIF terá de ser construída de raiz, com base em novos parâmetros ⁽⁷⁾.

3.3. Alegadamente, dada a complexidade do novo quadro e a necessidade de um número muito elevado de atos delegados e de execução, a data de aplicação do RMIF foi adiada por 30 meses a contar da data de entrada em vigor. Apesar deste período invulgarmente longo, as partes interessadas, como as plataformas de negociação, as autoridades nacionais competentes e a ESMA, alegam não estar em condições de garantir que as infraestruturas de dados necessárias estejam criadas e operacionais até 3 de janeiro de 2017. Concretamente, a ESMA informou a Comissão, já antes do final de 2015, de que seria inevitável um atraso na aplicação técnica da DMIF II alegando que a razão apresentada se prende com a quantidade e a complexidade dos dados a recolher e a processar para que o novo quadro se torne operacional, especialmente em certos casos ⁽⁸⁾, e que a inexistência de infraestruturas de recolha de dados tem implicações sobre o conjunto do âmbito de aplicação da DMIF II ⁽⁹⁾.

3.4. A Comissão aceitou esta situação e, conseqüentemente, ponderou duas opções, a saber, uma prorrogação parcial ou uma prorrogação total da DMIF II. No entanto, para a Comissão, uma prorrogação parcial, ao que parece, não é simples e, em todo o caso, suscitaria uma série de novos problemas significativos, nomeadamente relacionados com o risco de confusão, a delimitação de regras e outras disposições suscetíveis de execução imediata ou a definição de regras transitórias, o que, por sua vez, pode dar origem a novas dificuldades e acarretar o risco de atrasos adicionais. Além disso, haveria que ter em conta também a relação custo-eficácia.

3.5. Segundo a Comissão, tendo em conta os problemas técnicos e informáticos alegadamente existentes e a alegada complexidade de uma entrada em vigor parcial, bem como o facto de que devem ser envidados todos os esforços para evitar ainda mais atrasos, que não são de excluir no caso de uma entrada em vigor parcial, a Comissão advoga a proposta de adiar por um ano a plena aplicação da DMIF II como sendo, provavelmente, a opção mais razoável e aceitável.

3.6. O CESE lamenta que a Comissão não tenha reagido de imediato, uma vez recebidas, em 2015, as primeiras informações sobre o atraso na execução técnica da Diretiva DMIF II, e que não tenha tomado medidas para remediar a situação ou avançar uma outra solução para os problemas, o que teria permitido melhorar as condições em que operam os mercados financeiros e reforçar a proteção dos investidores.

3.7. Embora tenha de aceitar que, nas presentes circunstâncias, o adiamento será a menos má das opções, o CESE considera que esta prorrogação deve ocorrer uma única vez e que cumpre empreender todos os esforços para evitar mais atrasos na aplicação da DMIF II. Além disso, importa também velar por que as regras da nova DMIF II relativas à proteção dos investidores, que não são propriamente afetadas pelas atuais dificuldades, não sejam comprometidas na prática enquanto não entra em vigor este novo regime a partir de 3 de janeiro de 2018. Enquanto se aguarda o novo regime, as atuais regras da DMIF I devem, sempre que necessário, continuar a ser também aplicáveis.

Bruxelas, 26 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), cf. considerando 4.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. considerando 5.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cf. considerando 6.