

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/1011 no que respeita à isenção de determinados índices de referência de taxas de câmbio de países terceiros e à designação de índices de referência de substituição para determinados índices de referência em cessação»

[COM(2020) 337 final — 2020/0154 (COD)]

(2021/C 10/06)

Relator-geral: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Conselho da União Europeia, 28.8.2020 Parlamento Europeu, 14.9.2020
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Decisão da Mesa	14.7.2020
Adoção em plenária	29.10.2020
Reunião plenária n.º	555
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	244/0/7

1. Conclusões e recomendações

1.1. Em conformidade com as recomendações dos pareceres do CESE ⁽¹⁾ e considerando, nomeadamente, a cessação da publicação da taxa LIBOR ⁽²⁾, o CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão Europeia que visam assegurar a continuidade dos mecanismos relativos ao funcionamento dos operadores financeiros na União dos Mercados de Capitais (UMC) no que respeita à isenção de determinados índices de referência de taxas de câmbio de países terceiros e à designação de índices de referência de substituição para determinados índices de referência em cessação.

1.2. As propostas em apreço não constituem apenas uma resposta direta às consequências da cessação de publicação da taxa LIBOR e da saída do Reino Unido da União Europeia, pois preveem, igualmente, a integração dos índices de referência dos países em que a taxa de câmbio não é livremente convertível, contribuindo assim, também, para a realização de objetivos mais vastos.

1.3. O CESE entende que o bom funcionamento da UMC exige que esses mercados sejam seguros, estáveis e resistentes aos choques. Como tal, a cessação da taxa LIBOR terá consequências económicas muito grandes, pois há um número considerável de contratos que não prevê um mecanismo alternativo para depois da supressão da referência à taxa LIBOR no final de 2021.

1.4. Por conseguinte, afigura-se da maior importância e urgência organizar a substituição da referência à taxa LIBOR. Ao mesmo tempo, o CESE congratula-se com a proposta da Comissão de associar as autoridades nacionais a este processo, através da adoção de um regulamento europeu que neutraliza os riscos de disparidades na legislação patentes quando se trata de um processo de transposição de uma diretiva.

1.5. O CESE congratula-se com as alterações propostas sobre os índices de referência, as quais introduzem um poder legal, pelo qual a Comissão Europeia designa uma taxa de substituição quando deixar de ser publicado um índice de referência cuja cessação resultaria numa perturbação significativa do funcionamento dos mercados financeiros na União.

⁽¹⁾ Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) — Reformas (JO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanças sustentáveis: taxonomia e índices de referência (JO C 62 de 15.2.2019, p. 103) e Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) — Proposta alterada de combate ao branqueamento de capitais (JO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

⁽²⁾ A LIBOR («London Interbank Offered Rate» — taxa interbancária oferecida de Londres) é usada enquanto índice de referência principal da taxa de juro globalmente aceite para fixar os custos de empréstimo entre bancos.

1.6. O CESE acolhe também favoravelmente o facto de a taxa de substituição legal substituir, por força da lei, todas as remissões para o «índice de referência em cessação» em todos os contratos celebrados por uma entidade supervisionada da UE.

1.7. O CESE considera pertinente encorajar os Estados-Membros a adotar taxas de substituição legais nacionais para os contratos que não envolvam uma entidade supervisionada da UE.

1.8. Por fim, de forma a controlar a pertinência da nova possibilidade de isenção introduzida, o CESE aprova a obrigação de as autoridades competentes e as entidades supervisionadas informarem periodicamente a Comissão sobre a utilização, pelas empresas da UE, dos índices de referência isentos e sobre as alterações dos balanços das entidades supervisionadas em termos de exposição à flutuação da divisa de um país terceiro.

1.9. A decisão é conforme às recomendações do Conselho de Estabilidade Financeira ⁽³⁾. No entanto, tendo em conta a atividade mundial, o CESE questiona por que razão a União Europeia é, aparentemente, a única jurisdição a procurar regulamentar o mecanismo de funcionamento dos índices das taxas de câmbio à vista.

1.10. Naturalmente, o CESE recomenda que se acompanhe a aplicação deste regulamento, assim como a sua integração nos mercados financeiros. Para o CESE, importa que as regras propostas contribuam de forma concreta e direta para a consecução dos objetivos e apresentem resultados positivos para todas as partes interessadas e em todos os Estados-Membros.

2. Antecedentes

2.1. O programa de trabalho da Comissão para 2020 prevê a revisão do regulamento relativo aos índices financeiros utilizados como índices de referência para determinar o montante a pagar ao abrigo de um instrumento financeiro ou de um contrato financeiro, ou o valor de um instrumento financeiro. Ao estabelecer normas de governação e de qualidade dos dados para os índices de referência para que remetem os contratos financeiros, o Regulamento Índices de Referência visa reforçar a confiança dos participantes no mercado de capitais nos índices utilizados como referência na União, contribuindo para os esforços da Comissão em prol da União dos Mercados de Capitais (UMC).

2.2. O Regulamento Índices de Referência introduz um requisito de autorização para os administradores de índices de referência financeiros, assim como requisitos para os fornecedores dos dados utilizados no cálculo do índice de referência financeiro, e regulamenta ainda a utilização dos índices de referência financeiros. As regras do Regulamento Índices de Referência exigem que as entidades supervisionadas da UE (tais como bancos, empresas de investimento, empresas de seguros, organismos de investimento coletivo em valores mobiliários — OICVM) só utilizem os índices cujos administradores tenham sido autorizados. Os índices de referência que sejam administrados em países terceiros só podem ser utilizados na UE na sequência de um procedimento de equivalência, de reconhecimento ou de validação.

2.3. O Regulamento Índices de Referência é aplicável desde janeiro de 2018. No entanto, os participantes no mercado da UE podem continuar a utilizar índices de referência administrados em países fora da União — independentemente de existir uma decisão de equivalência ou de a utilização do índice ter sido reconhecida ou validada na União — até ao termo do regime transitório, no final de dezembro de 2021.

2.4. Em primeiro lugar, as alterações avançadas na proposta legislativa objeto do presente parecer do CESE sobre os índices de referência introduzem um poder legal, pelo qual a Comissão Europeia designa uma taxa de substituição quando deixar de ser publicado um índice de referência cuja cessação resultaria numa perturbação significativa do funcionamento dos mercados financeiros na União.

2.5. Em segundo lugar, a taxa de substituição legal substituirá, por força da lei, todas as remissões para o «índice de referência em cessação» em todos os contratos celebrados por uma entidade supervisionada da UE.

2.6. Em terceiro lugar, para contratos que não envolvam uma entidade supervisionada da UE, os Estados-Membros são encorajados a adotar taxas de substituição legais nacionais.

⁽³⁾ Grupo Económico Internacional criado na reunião do G20, realizada em abril de 2009, em Londres. Este grupo reúne 26 autoridades financeiras nacionais (bancos centrais, ministérios das finanças, etc.), assim como várias organizações internacionais e associações que elaboram normas no domínio da estabilidade financeira.

2.7. Por fim, de forma a controlar a pertinência da nova possibilidade de isenção introduzida, as autoridades competentes e as entidades supervisionadas devem informar periodicamente a Comissão Europeia sobre a utilização, pelas empresas da UE, dos índices de referência isentos e sobre as alterações dos balanços das entidades supervisionadas em termos de exposição à flutuação da divisa de um país terceiro.

3. Observações gerais

3.1. Em conformidade com as recomendações dos pareceres do CESE ⁽⁴⁾ e considerando, nomeadamente, a cessação da publicação da taxa LIBOR, o CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão que visam assegurar a continuidade dos mecanismos relativos ao funcionamento dos operadores financeiros na União dos Mercados de Capitais (UMC) **no que respeita à isenção de determinados índices de referência de taxas de câmbio de países terceiros e à designação de índices de referência de substituição para determinados índices de referência em cessação.**

3.2. As propostas em apreço não constituem apenas uma resposta direta às consequências da saída do Reino Unido da UE, pois preveem, ao mesmo tempo, a integração dos índices de referência dos países em que a taxa de câmbio não é livremente convertível, contribuindo assim, também, para a realização de objetivos mais vastos.

3.3. Com efeito, as propostas permitem ter em conta a utilização dos índices de referência de taxas de câmbio para cobrir a volatilidade da moeda de países terceiros e o pagamento de contratos de derivados numa moeda cuja conversão é limitada, nomeadamente quando a divisa do país terceiro não é livremente convertível.

3.4. Esta reforma é essencial para acompanhar a evolução brusca, ligada ao Brexit, da UMC em articulação com a União Bancária, garantir o funcionamento da União Económica e Monetária (UEM) e contribuir para o reforço da posição da UE e dos Estados-Membros num contexto mundial em plena mutação

3.5. A reforma de índices de referência críticos, como as taxas IBOR ⁽⁵⁾, constitui uma das principais prioridades do plano de ação da Comissão relativo à UMC, em conformidade com as recomendações do Conselho de Estabilidade Financeira

3.6. O objetivo de assegurar o bom funcionamento da UMC exige que esses mercados sejam seguros, estáveis e resistentes aos choques. Como tal, o impacto da cessação da taxa LIBOR, mesmo fazendo parte de uma perda gradual da representatividade do mercado ou da realidade económica dos produtos subjacentes que esta taxa deve medir, terá consequências económicas muito grandes, pois há um número considerável de contratos que não prevê um mecanismo alternativo para depois da supressão da referência à taxa LIBOR no final de 2021

3.7. Por conseguinte, afigura-se da maior importância e urgência organizar a substituição da referência à taxa LIBOR. Ao mesmo tempo, o CESE congratula-se com a proposta da Comissão Europeia de associar as autoridades nacionais a este processo, através da adoção de um regulamento europeu que neutraliza os riscos de disparidades na legislação patentes quando se trata de um processo de transposição de uma diretiva.

3.8. Para as empresas e os organismos, que foram consultados previamente pela Comissão Europeia, a adoção de índices de referência contribui para a segurança das transações transfronteiras no mercado e o reforço da igualdade das condições de concorrência, especialmente para os países com uma taxa de câmbio ainda demasiado regulamentada

3.9. Esta alteração regulamentar visa fazer face a um risco sistémico extremamente significativo, pois a gama de contratos que serão afetados pela cessação de um índice de referência de taxas de juro amplamente utilizado inclui:

- a) as emissões de dívida por entidades supervisionadas;
- b) a dívida detida no balanço de entidades supervisionadas;
- c) os empréstimos;
- d) os depósitos; e
- e) os contratos de derivados.

Grande parte dos contratos financeiros que remetem para índices de referência de taxas de juro amplamente utilizados envolve entidades supervisionadas abrangidas pelo Regulamento Índices de Referência.

⁽⁴⁾ Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) — Reformas (JO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanças sustentáveis: taxonomia e índices de referência (JO C 62 de 15.2.2019, p. 103) e Sistema Europeu de Supervisão Financeira — Proposta alterada de combate ao branqueamento de capitais (JO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

⁽⁵⁾ As taxas interbancárias de oferta (IBOR) são indicadores de referência sistémicos importantes em que assentam muitos contratos no setor financeiro.

3.10. A insegurança jurídica e os impactos económicos potencialmente adversos que podem resultar das dificuldades na capacidade de executar as obrigações contratuais vigentes trarão riscos para a estabilidade financeira na União:

- por um lado, os consumidores, as pequenas e médias empresas e as empresas de maior dimensão, assim como os investidores, estarão mais protegidos, e a proposta em apreço introduz diversos instrumentos para garantir que a eliminação de uma taxa interbancária muito utilizada não afeta indevidamente a capacidade do setor bancário para conceder financiamento às empresas da UE, pondo em perigo, por essa via, um objetivo fundamental da UMC;
- nesta perspetiva, o CESE considera que, em relação à proposta da Comissão, cabe igualmente ter em conta as seguintes observações:
 - i) os considerandos e a exposição de motivos parecem referir-se a uma vasta gama de contratos que utilizam índices de referência financeiros, abrangendo contratos de crédito (ou instrumentos de dívida análogos) celebrados com pessoas coletivas ou outras entidades (e não apenas com os consumidores): a este respeito, remete-se para a secção relativa ao âmbito de aplicação da taxa de substituição legal,
 - ii) a disposição da proposta da Comissão que estabelece a substituição por força de lei, a saber, o artigo 23.º-A, n.º 2, remete para o conceito de «contratos financeiros», cuja definição no Regulamento Índices de Referência (artigo 3.º, n.º 1, ponto 18) apenas abrange os contratos de crédito celebrados com pessoas singulares (consumidores), tendo em conta as referências explícitas às Diretivas 2014/17/UE e 2008/48/CE,
 - iii) a fim de assegurar a coerência entre a intenção manifestada na exposição de motivos e o articulado da proposta, o CESE considera útil analisar tanto o âmbito da referência ao termo «contratos financeiros» como a definição desse termo, de modo a abranger não só os contratos de crédito celebrados com os consumidores, mas também a assegurar um mecanismo eficaz de substituição, por força de lei, no caso dos contratos celebrados com outros intervenientes do mercado;
- o CESE considera que os poderes de substituição devem abranger todos os contratos regidos pela legislação de um Estado-Membro da UE, bem como os contratos celebrados entre entidades estabelecidas na UE regidos pela legislação de um país terceiro, no caso de esta não prever a substituição legal de um índice de referência em cessação;
- por outro lado, entende-se que as medidas propostas apoiam «uma economia ao serviço das pessoas» na UE (programa de trabalho da Comissão para 2020). A iniciativa em apreço beneficia os empréstimos bancários dos clientes não profissionais indexados às taxas IBOR, o que constitui um elemento importante de uma economia que serve as necessidades das pessoas.

3.11. Uma vez que o considerando 10 da proposta afirma que devem ser tidas em consideração as recomendações dos grupos de trabalho e que, em todo o caso no que diz respeito à transição do Eonia (índice médio da taxa de juro do euro a um dia) para a €STR (taxa de juro de curto prazo do euro), o grupo de trabalho correspondente recomendou que essa transição para a €STR seja acrescida de um diferencial de ajustamento, o CESE considera que importa clarificar que o novo índice é constituído pelo «índice de referência de substituição» acrescido do diferencial de ajustamento.

3.12. O CESE considera que seria útil clarificar a expressão «perturbação significativa do funcionamento dos mercados financeiros da União». A este respeito, com base nas disposições do considerando 4, pode deduzir-se que a cessação da LIBOR configura uma «perturbação significativa do funcionamento dos mercados financeiros da União»; no entanto, se adotarmos uma visão prospetiva, pode igualmente considerar-se que o desaparecimento da EURIBOR será, a dado momento, um problema, pelo que se afigura recomendável definir o âmbito da expressão em apreço.

3.13. O CESE considera que seria útil especificar também as modalidades do exercício deste direito pela Comissão, mais concretamente, qual o prazo para a designação do índice de referência de substituição, uma vez reunidas as condições previstas.

3.14. Seria igualmente importante clarificar o grau de extraterritorialidade para a aplicação desta medida, ou seja, especificar que ela se aplica quando uma das entidades supervisionadas tem a sua sede num Estado-Membro, independentemente da legislação que rege o contrato, e a esse respeito o CESE refere-se em especial aos contratos celebrados ao abrigo do direito britânico, que, em 1 de janeiro de 2021, passará a ser de um país terceiro, exterior à União Europeia.

3.15. Por conseguinte, a reforma do Regulamento Índices de Referência afigura-se o instrumento correto para criar uma taxa de substituição legal que atenua as consequências adversas para a segurança jurídica e a estabilidade financeira que poderiam surgir se a LIBOR, ou qualquer outro índice de referência cuja cessação possa provocar uma perturbação significativa do funcionamento dos mercados financeiros na União, fosse suspensa sem que uma tal taxa de substituição estivesse disponível e integrada nos contratos de transição que envolvem entidades supervisionadas abrangidas pelo referido regulamento.

3.16. A decisão é conforme às recomendações do Conselho de Estabilidade Financeira. No entanto, tendo em conta a atividade mundial, o CESE questiona por que razão a União Europeia é, aparentemente, a única jurisdição a procurar regulamentar o mecanismo de funcionamento dos índices das taxas de câmbio à vista.

3.17. Naturalmente, o CESE recomenda que se acompanhe a aplicação deste regulamento, assim como a sua integração nos mercados financeiros. Para o CESE, importa que as regras propostas contribuam de forma concreta e direta para a consecução dos objetivos e apresentem resultados positivos para todas as partes interessadas e em todos os Estados-Membros.

Bruxelas, 29 de outubro de 2020.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
