

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Convite à apresentação de informações — quadro regulamentar da UE em matéria de serviços financeiros»

[COM(2016) 855 final]

(2017/C 209/07)

Relatora: **Milena ANGELOVA**

| | |
|---|---|
| Consulta | Comissão, 23.11.2016 |
| Base jurídica | Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia |
| Competência | Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social |
| Adoção em secção | 8.3.2017 |
| Adoção em plenária | 29.3.2017 |
| Reunião plenária n.º | 524 |
| Resultado da votação | 226/4/5 |
| (votos a favor/votos contra/abstenções) | |

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a introdução, pela primeira vez, do convite à apresentação de informações enquanto instrumento inovador, informativo e útil para avaliar o impacto das iniciativas legislativas a nível da UE e espera que esta passe a ser prática habitual no futuro.

1.2. O CESE subscreve a conclusão do convite à apresentação de informações, que salienta que, de um modo geral, os princípios fundamentais das recentes reformas financeiras não podem ser contestados e que as novas regras reforçaram a estabilidade e a capacidade de resistência do sistema financeiro. O CESE sublinha a importância do quadro regulamentar da UE em matéria de serviços financeiros para acelerar a realização de uma União dos Mercados de Capitais (UMC).

1.3. Em termos de proporcionalidade, o CESE saúda a abordagem de inserir a reforma no contexto do objetivo mais amplo de melhorar o equilíbrio entre os objetivos de estabilidade financeira e de crescimento. Insta os Estados-Membros a não imporem encargos e restrições desnecessários quando transpõem as regras da UE. Recorda aos legisladores da UE e nacionais que se devem prever prazos razoáveis para a entrada em vigor e o início da aplicação da nova legislação, de modo a permitir que todas as partes interessadas se adaptem.

1.4. O CESE recomenda que, sobretudo no que diz respeito ao quadro regulamentar em matéria de serviços financeiros, os aspetos da transposição que ficam ao critério dos Estados-Membros sejam rigorosamente acompanhados e que se instituem controlos pertinentes da sua aplicação, a fim de assegurar condições equitativas e promover o desenvolvimento da UMC.

1.5. O CESE concorda que os bancos exigem especial atenção, uma vez que prestam importantes serviços de interesse geral ao público em geral e constituem a principal fonte de financiamento das PME. O sistema financeiro da UE é dominado por bancos universais, o que dificulta muito a tarefa dos legisladores, dado que a liberdade de empresa e a assunção de riscos neste setor devem ser sempre muito cuidadosamente conciliados com a necessidade de estabilidade.

1.6. Por conseguinte, o CESE exorta os responsáveis políticos europeus a acelerarem a reforma estrutural do setor bancário da UE, nomeadamente através da resolução deste aspeto da proposta legislativa da Comissão ⁽¹⁾, que atualmente se encontra numa situação de impasse no procedimento de codecisão. O CESE recorda que a legislação nem sempre é a resposta política mais adequada e convida a Comissão a optar, sempre que possível, por soluções não legislativas e baseadas no mercado.

⁽¹⁾ 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].

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE congratula-se com os esforços da Comissão Europeia para lançar o convite à apresentação de informações antes de apresentar propostas regulamentares no domínio dos serviços financeiros e recomenda que esta se torne prática habitual no processo legislativo. É a primeira vez que esta abordagem é adotada e o CESE considera que ela deve ser encarada como uma boa prática a seguir futuramente. O CESE também valoriza o facto de esta abordagem ser expressamente apoiada pelo Parlamento Europeu ⁽²⁾.

2.2. O CESE louva o facto de, com o lançamento do convite à apresentação de informações, a Comissão estar a aprofundar a sua metodologia em matéria de regulamentação, considerando as disposições regulamentares relativas aos serviços financeiros na sua globalidade e avaliando a forma como os diversos atos legislativos interagem. Convida a Comissão a ponderar uma utilização mais ampla desta abordagem nas suas iniciativas legislativas futuras. Tal abordagem é consentânea com o programa REFIT ⁽³⁾ e com o programa «Legislar Melhor» ⁽⁴⁾.

2.3. O CESE congratula-se com os esforços envidados pela Comissão relativamente ao papel dos legisladores para criar uma base adequada para o desenvolvimento do setor bancário (e do setor financeiro em geral), de modo que esta possa desempenhar as suas importantes e insubstituíveis funções de apoio ao crescimento económico sustentável e à criação de emprego.

2.4. A fim de consolidar os progressos já realizados e não perder a dinâmica, o CESE incita a Comissão a analisar melhor e de forma mais aprofundada os exemplos recolhidos de incoerências, sobreposições e interações imprevistas entre os diversos atos legislativos.

2.5. Perante a necessidade premente de relançar e promover o crescimento na UE, o CESE incentiva as iniciativas que visem atingir os objetivos prudenciais de uma forma mais favorável ao crescimento. Uma vez que o crédito bancário continua a ser a principal fonte de financiamento para a grande maioria das empresas da UE, e em especial para as PME, a principal prioridade, aquando da conceção das novas regras deve ser a de evitar prejudicar o fluxo de financiamento para a economia.

2.6. Em termos de proporcionalidade, o CESE saúda a abordagem de inserir a reforma no contexto do objetivo mais amplo de melhorar o equilíbrio entre os objetivos de estabilidade financeira e de crescimento. O CESE salienta que devem evitar-se esforços para garantir que este princípio é igualmente seguido a nível dos Estados-Membros e que estes não impõem encargos e restrições desnecessários quando transpõem as regras da UE. Esta diligência está em sintonia com os esforços para eliminar os encargos resultantes da duplicação e das incoerências entre os diversos requisitos específicos. A necessidade de harmonização deve ser conciliada com a necessidade de reconhecer a diversidade, assegurar uma regulamentação proporcionada e incentivar o exercício adequado de poderes discricionários.

2.7. O CESE convida a Comissão a ter em conta, na elaboração de propostas de diretiva, que os Estados-Membros transpõem as diretivas de forma diferente. Alguns países transpõem-nas de forma demasiado estrita e literal, eliminando assim a flexibilidade que a diretiva deveria proporcionar e impondo, muitas vezes, à sua indústria nacional condições muito mais rigorosas do que as impostas por outros países. Outros países exercem poderes discricionários e pouco fazem para preservar o espírito da legislação em causa. Esta disparidade gera desigualdade de condições e frustra um dos principais objetivos da legislação. Por este motivo, o CESE sugere que deve haver um acompanhamento atento da diversidade na transposição e controlos adequados do modo como a legislação é aplicada.

2.8. O CESE apoia, em princípio, as medidas de acompanhamento propostas pela Comissão na sua comunicação ⁽⁵⁾ e convida a Comissão a apresentar os atos legislativos correspondentes, quando estiverem prontos, para uma ampla consulta às partes interessadas dos setores pertinentes.

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=PT>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_pt.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Legislar melhor para obter melhores resultados — agenda da UE [COM(2015) 215 final].

⁽⁵⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Convite à apresentação de informações — quadro regulamentar da UE em matéria de serviços financeiros [COM(2016) 855 final].

2.9. No âmbito deste acompanhamento adicional, a Comissão deve ter em conta que, em muitos casos, os prazos de transposição no domínio dos serviços financeiros estão ligados à adoção da legislação-quadro (nível 1). Contudo, as especificidades das medidas de execução pormenorizadas (nível 2) são igualmente necessárias para garantir uma execução adequada. Em consequência, os prazos de transposição ligados à legislação de nível 1 são, muitas vezes, excessivamente curtos, pelo que os prazos de transposição devem ser ligados à adoção das medidas de execução pormenorizadas finais (nível 2). O CESE congratula-se com o facto de a Comissão estar a colaborar com os Estados-Membros na elaboração de um calendário para a transposição e gostaria de acompanhar de perto a evolução desse trabalho.

3. Observações gerais sobre as ações de acompanhamento

3.1. Reduzir as restrições regulamentares desnecessárias ao financiamento da economia

3.1.1. O CESE saúda os ajustamentos propostos em domínios fundamentais do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (pacote CRR2), de modo a salvaguardar a capacidade dos bancos de financiarem a economia ⁽⁶⁾.

3.1.1.1. O CESE considera muito adequada a ideia de ajustar o rácio de alavancagem de modo a refletir a diversidade do setor financeiro da UE e a garantir o acesso à compensação e ao financiamento público do desenvolvimento.

3.1.1.2. O CESE saúda a proposta de faseamento e aperfeiçoamento do rácio de financiamento estável líquido, a fim de assegurar um funcionamento adequado das atividades de financiamento do comércio, dos mercados de derivados e dos mercados de acordos de recompra na UE.

3.1.2. As PME de toda a Europa continuam a considerar que o crédito bancário é a sua principal fonte de financiamento ⁽⁷⁾. O CESE acolhe com agrado a intenção da Comissão de alargar a aplicação do fator de apoio às PME aos empréstimos superiores a um milhão e quinhentos mil euros ⁽⁸⁾. Simultaneamente, insta a Comissão a dar especial ênfase à avaliação da suficiência do financiamento bancário e a tomar medidas para orientar esse financiamento com mais eficácia, de modo que responda às necessidades específicas das PME, em função dos seus diferentes perfis de risco, fases de desenvolvimento, localização da indústria, etc. O CESE sugere também que a Comissão pondere a possibilidade de aplicar o fator de apoio às PME a eventuais aumentos dos requisitos de fundos próprios, em caso de riscos anticíclicos ou sistémicos, uma vez que, de outro modo, a concessão de empréstimos às PME poderia ser restringida.

3.1.3. O CESE acolheria com satisfação uma redução considerável das distorções a favor do endividamento, a fim de favorecer a resiliência da economia e a afetação do capital, tornando assim os capitais próprios mais atraentes para os emitentes e os investidores.

3.1.4. Tendo em vista a criação de uma União dos Mercados de Capitais ⁽⁹⁾, o CESE sublinha que as empresas devem ter acesso a diversos tipos de mercados em toda a UE, em função da sua dimensão, âmbito de atividade e características específicas.

3.1.5. O quadro regulamentar da UE em matéria de serviços financeiros constitui uma oportunidade imprescindível para responder melhor à necessidade de diversidade nas escolhas dos investidores e dos consumidores e para criar condições que estimulem a inovação nos produtos financeiros.

3.2. Reforçar a proporcionalidade das regras sem comprometer os objetivos prudenciais

3.2.1. O CESE destaca a necessidade de avançar, gradualmente, na realização da União Bancária e salienta que, para tal, importa assegurar uma aplicação integral e atempada da legislação.

3.2.2. O CESE exorta a Comissão a prosseguir os seus esforços para concluir a regulamentação relativa à reforma estrutural do setor bancário. O Comité sublinha a necessidade de racionalizar o teor e a frequência dos requisitos de informação, de examinar que dados são realmente necessários, de harmonizar os modelos e proceder à sua simplificação, bem como de assegurar isenções para as PME, sempre que possível.

⁽⁶⁾ COM(2016) 850 final.

⁽⁷⁾ Relatório de informação do CESE sobre o *Acesso das PME e das pequenas empresas de média capitalização a financiamento no período de 2014-2020: Oportunidades e desafios*.

⁽⁸⁾ Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (CRR), artigo 501.º (JO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁹⁾ JO C 383 de 17.11.2015, p. 64.

3.2.3. O CESE convida a Comissão a analisar, aquando da revisão do Regulamento EMIR (Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu), o possível impacto da redução da qualidade das garantias aceites pelas contrapartes centrais na resiliência das mesmas, bem como a examinar se determinados intervenientes no mercado, como os fundos de pensões, podem ficar dispensados de compensação central de forma permanente, caso a sua participação reduza a estabilidade do sistema financeiro no seu conjunto devido à aceitação de garantias alternativas não monetárias.

3.2.4. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o CESE sugere que:

- em vez de uma simples redução da frequência dos relatórios exigidos, os pequenos bancos e outras pequenas instituições financeiras em geral, até um certo limiar, não estejam sujeitos a determinados requisitos de informação. De outro modo, os custos regulamentares suportados pelas instituições de pequena dimensão podem criar distorções do mercado que favoreceriam formas de organização específicas e grandes empresas;
- os pequenos bancos e, de um modo mais geral, as pequenas instituições financeiras não devem ser sobrecarregados com requisitos administrativos, desde que cumpram determinadas normas. Estas normas devem ser supervisionadas com rigor, caso contrário haverá perda de confiança.

3.3. *Reduzir os encargos regulamentares indevidos*

3.3.1. O CESE está convicto de que a concretização da UMC permitirá que empresas da UE de todas as dimensões, setores e fases do ciclo de vida acedam ao mercado de capitais de forma fácil, simples e pouco onerosa. O CESE espera que a Diretiva Prospeto seja acompanhada por um ato legislativo eficiente do nível 2, que promova a cotação, em especial das PME, e crie um regime mais favorável para a angariação de fundos.

3.3.2. Embora reconheça que as autoridades nacionais de supervisão estão mais bem informadas sobre as características do mercado local, o CESE adverte que este facto não deve servir de pretexto para uma regulamentação excessiva e que os requisitos a nível nacional não devem ser mais rigorosos do que as disposições legislativas da UE.

3.3.3. O CESE manifesta a sua preocupação com a crescente complexidade da legislação, refletida na maior quantidade, especificação e número de níveis de regulamentação e supervisão a todos os níveis — internacional, da UE e nacional. Reconhece, evidentemente, que os mercados financeiros são muito complexos e, por conseguinte, necessitam de uma regulamentação mais complexa, mas adverte que esta pode afetar os investimentos de forma negativa. O CESE considera que a legislação nem sempre é a resposta política mais adequada e convida a Comissão a optar, sempre que possível, por soluções não legislativas e baseadas no mercado.

3.4. *Tornar o quadro regulamentar mais coerente e virado para o futuro*

3.4.1. O CESE acolheria com agrado uma abordagem da regulamentação baseada no risco, em que ao mesmo risco fossem aplicadas as mesmas regras. Salienta, a este propósito, os benefícios da diversificação de ativos — tanto em termos das classes como da origem dos ativos — como forma de permitir uma melhor diversificação dos riscos e de responder às necessidades dos investidores.

3.4.2. O CESE realça a necessidade de realizar rapidamente, a nível da UE, iniciativas que promovam mais e melhor educação financeira⁽¹⁰⁾, as quais devem ter em conta as necessidades específicas de cada Estado-Membro. Importa dar especial atenção às PME, nomeadamente no que respeita à melhor forma de utilizarem as oportunidades proporcionadas pelos mercados de capitais.

3.4.3. Os intermediários, em especial as associações empresariais, desempenham um papel muito importante na canalização de financiamento para a economia real, bem como para ecossistemas locais bem desenvolvidos.

3.4.4. Em conformidade com as conclusões de um parecer anterior⁽¹¹⁾, o CESE salienta que a consulta sobre os serviços financeiros de retalho teve uma base excessivamente alargada e sugere que se adote uma abordagem mais direcionada no caso do Plano de Ação para os Serviços Financeiros de Retalho previsto, a fim de obter resultados mais tangíveis. O CESE considera também que na elaboração deste plano de ação se deve dar especial destaque à proteção dos consumidores.

⁽¹⁰⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

⁽¹¹⁾ JO C 264 de 20.7.2016, p. 35.

3.4.5. O CESE apoia inteiramente que na conceção das futuras regras seja tida em conta, prioritariamente, a evolução tecnológica. No entanto, insta a Comissão a estar igualmente atenta, neste contexto, às ameaças que se colocam à cibersegurança. Sublinha que uma abordagem integrada da realização da UMC se deve centrar no desenvolvimento do mercado único digital e nas reformas em curso no domínio do direito das sociedades e do governo das sociedades.

3.4.6. O CESE sugere que, no âmbito das medidas de acompanhamento, se inclua uma nova revisão da Diretiva Transparência, centrada na notificação das participações qualificadas. Estas notificações diferem de um Estado-Membro para outro e até, às vezes, de uma empresa cotada para outra. Trata-se de um encargo desnecessário para os investidores e que deve ser evitado através de uma harmonização plena, visto constituir um obstáculo ao desenvolvimento de uma União dos Mercados de Capitais.

3.4.7. Em termos mais gerais, o investimento transfronteiriço é entravado pelo facto de os investidores terem de tomar em consideração 28 regimes regulamentares distintos, quando investem em empresas cotadas com sede estatutária num dos 28 Estados-Membros. A utilização de regulamentos pormenorizados — em vez de diretivas — constituiria um importante passo em frente na criação da União de Mercados de Capitais. A União Europeia deve completar os regulamentos assegurando a sua supervisão e o controlo do seu cumprimento.

4. Próximas etapas

4.1. O CESE encoraja a plena inclusão na União Bancária de Estados-Membros que não façam parte da área do euro.

4.2. Em sintonia com as conclusões do seu recente parecer⁽¹²⁾, o CESE salienta que a revisão da Diretiva Prospeto deve visar uma redução dos custos e uma simplificação dos procedimentos para as PME, assegurando ao mesmo tempo o equilíbrio certo em termos de proteção dos investidores. O CESE sublinha que a avaliação de impacto e a análise custo-benefício devem incluir avaliações completas do impacto das medidas de nível 2, que constituem uma parte significativa do quadro de regulação financeira da UE.

4.3. O CESE convida a Comissão e as autoridades de supervisão competentes a debruçar-se sobre a questão da interação entre as normas internacionais de relato financeiro e os requisitos prudenciais, bem como a analisar o impacto da contabilidade fiscal sobre os fundos próprios.

4.4. Simultaneamente, o CESE gostaria de chamar a atenção da Comissão para o facto de, por vezes, a regulamentação mudar com tanta frequência que se gera confusão, tornando o seu cumprimento muito difícil ou mesmo impossível para as instituições e os indivíduos. É necessário um calendário adequado para adaptar os procedimentos e os formulários, pelo que a Comissão deveria deixar passar algum tempo antes de introduzir novas alterações.

4.5. A Comissão deve assegurar que é previsto tempo suficiente para a aplicação adequada da legislação a nível nacional, mesmo quando é consultada a Autoridade Europeia de Supervisão durante o processo de elaboração da legislação de nível 2. Caso contrário, os prazos de aplicação deverão ser prolongados (como no caso do pacote de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros — PRIIP) ou, na pior das hipóteses, as empresas e os seus trabalhadores terão um período excessivamente curto para se familiarizarem com a legislação, antes de terem de a cumprir.

4.6. O CESE está convicto de que, juntamente com os esforços a nível regulamentar, é necessário promover uma mudança cultural e comportamental no setor financeiro e, para tal, convida todas as partes interessadas a envidar esforços constantes para assegurar um melhor cumprimento das regras, uma gestão mais transparente e com maior capacidade de resposta e uma orientação a mais longo prazo de todos os participantes no mercado.

4.7. Com o intuito de estimular a concorrência num mercado altamente concentrado, o CESE apela para a promoção de novos prestadores de serviços de notação de crédito, o que contribuiria também para diminuir os custos excessivos que as PME suportam para obter uma notação de crédito externa; o CESE convida igualmente a Comissão a estudar melhor a forma de as PME poderem obter tais notações de forma comparável e acessível.

4.8. A fim de garantir uma aplicação rápida e eficiente, consentânea com as prioridades do programa de trabalho da Comissão para 2017⁽¹³⁾, o CESE recomenda a adoção de medidas para garantir que os Estados-Membros se empenham plenamente no cumprimento dos prazos de transposição das diretivas e para assegurar que estas são cabalmente aplicadas.

⁽¹²⁾ JO C 177 de 18.5.2016, p. 9.

⁽¹³⁾ COM(2016) 710 final.

4.9. Em conformidade com a iniciativa «Legislar Melhor», o CESE convida a Comissão a facilitar a participação desde o início de todas as partes interessadas pertinentes, incluindo grupos de peritos e organismos consultivos, a fim de garantir a sua participação equilibrada nas consultas, refletindo a sua diversidade.

Bruxelas, 29 de março de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
