

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 7 de Novembro de 2008

sobre um projecto de decisão da Comissão que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária

(CON/2008/63)

(2009/C 45/01)

Introdução e base jurídica

Em 10 de Outubro de 2008 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu dos serviços da Comissão Europeia um pedido de parecer relativo a um projecto de decisão da Comissão que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão (a seguir o «projecto de decisão»). A referida decisão destina-se a substituir a decisão da Comissão adoptada em Novembro de 2003 ⁽¹⁾.

A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, uma vez que o projecto de decisão diz respeito à estrutura e às funções de um dos comités de serviços financeiros da EU, e menciona a contribuição do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) para a boa condução das políticas respeitantes à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro, conforme prevista no n.º 5 do artigo 105.º do Tratado. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do regulamento interno do BCE.

1. Observações genéricas

- 1.1. Em Maio de 2008 o Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (Ecofin) convidou a Comissão a rever as decisões deste órgão relativas à criação dos comités de Nível 3 mediante a atribuição de missões específicas aos referidos comités, com o fim de incentivar a cooperação mútua em matéria de supervisão e a convergência das funções por eles respectivamente desempenhadas na avaliação dos riscos para a estabilidade financeira, tendo o Ecofin enumerado expressamente as atribuições que poderiam ser contempladas ⁽²⁾. As conclusões do Ecofin fazem igualmente referência a determinadas questões que deveriam ser levadas em conta na elaboração das funções dos comités de Nível 3 respeitantes à avaliação dos riscos para a estabilidade financeira a nível comunitário, tendo o Ecofin convidado expressamente o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB) e o Comité de Supervisão Bancária (CSB) do SEBC a assegurarem uma eficiente e adequada divisão do trabalho entre cada um destes dois órgãos ⁽³⁾. Considerando o acima exposto, o BCE acolhe em geral com agrado o

⁽¹⁾ Decisão 2004/5/CE da Comissão, de 5 de Novembro de 2003, que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (JO L 3 de 7.1.2004, p. 28).

⁽²⁾ Conclusões do Conselho relativas ao Quadro de supervisão da UE e disposições da UE em matéria de estabilidade financeira, conforme acordadas pelo Ecofin em 14 de Maio de 2008, p. 3-5, disponíveis em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st08/st08515-re03.pt08.pdf>

⁽³⁾ Conclusões do Conselho, p. 5-6.

projecto de decisão, uma vez que as alterações propostas pela Comissão reflectem as conclusões do reexame do quadro Lamfalussy levado a cabo em 2007 ⁽¹⁾, para o qual o Eurosistema também contribuiu ⁽²⁾. Paralelamente, o BCE observa que, na sequência de desenvolvimentos recentemente registados nos mercados financeiros, o Conselho Europeu salientou em Outubro de 2008 a necessidade do reforço da supervisão do sector financeiro europeu com vista a melhorar a coordenação da supervisão ao nível europeu ⁽³⁾. Mais especificamente, o Conselho Europeu acolheu com agrado a criação, pela Comissão, de um grupo de alto nível ⁽⁴⁾. Neste contexto, o BCE sublinha que os comentários específicos expressos nesta opinião não obstam a possíveis contributos para um futuro debate, mais alargado, relativo aos trabalhos deste grupo de alto nível.

- 1.2. O apoio do BCE ao trabalho do CAESB e do CSB reflecte-se nos contributos de natureza financeira e técnica que o mesmo tem dado nesse âmbito. A situação actual dos mercados financeiros comprova e salienta a importância de cooperações estreitas e troca de informações entre as autoridades de supervisão e os bancos centrais, o que actualmente se reflecte, em traços gerais, na grande interacção que se verifica entre o CAESB e o CSB em acções regulares de avaliação de riscos e de acompanhamento da estabilidade financeira.
- 1.3. O BCE apoia o objectivo da promoção de uma maior coerência entre as decisões da Comissão que instituem os Comitês de Supervisores «Lamfalussy» (comitês de nível 3), ou seja, o CAESB, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (CAESSPCR) e o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (CARMVEM) ⁽⁵⁾. Se os entender pertinentes, a Comissão poderá também optar por levar em consideração comentários específicos constantes do presente parecer aplicáveis aos projectos de decisão relativos aos outros dois comitês de nível 3, sobre os quais o BCE não é consultado.

2. Comentários específicos

2.1. Novas tarefas cometidas ao CAESB (artigo 4.º)

Relativamente às novas tarefas referidas no projecto de decisão, o BCE observa o seguinte:

Em primeiro lugar, o BCE concorda com a introdução de referências no projecto de decisão ao papel do comité de nível 3, tanto no que se refere à mediação entre autoridades de supervisão como à delegação de tarefas ⁽⁶⁾. Cada um dos comitês de nível 3 adoptou recentemente um mecanismo de mediação destinado a resolver eventuais litígios e a reforçar o entendimento mútuo entre autoridades de supervisão, a aumentar a cooperação entre autoridades no dia a dia, e a aumentar a convergência no domínio da supervisão ⁽⁷⁾. Dado que a eficácia desta disposição nunca foi testada na prática, seria conveniente proceder-se a um reexame da sua aplicação em devido tempo. No que se refere ao papel facilitador do CAESB na delegação de tarefas nas diferentes autoridades de supervisão, o BCE entende que este desenvolvimento se poderá vir a revelar útil para a promoção da eficiência e eficácia na repartição de tarefas entre as autoridades de supervisão, a nível transfronteiras, e contribuir para otimizar a interacção entre os grupos bancários transnacionais e as autoridades de supervisão.

Além disso, o projecto de decisão refere-se à contribuição do CAESB para a implementação comum e uniforme e para a aplicação coerente da legislação comunitária mediante a formulação de orientações, recomendações e regras não vinculativas ⁽⁸⁾. Dada a importância da convergência no domínio da supervisão para uma eficaz integração do sistema financeiro europeu, o BCE sugere a introdução de uma referência, entre as tarefas do CAESB, ao papel desempenhado pelo referido comité na facilitação do reexame da aplicação prática das ditas medidas não vinculativas com recurso a ferramentas de análise interpares.

⁽¹⁾ «Eurosystem contribution to the review of the Lamfalussy framework» (Contribuição do Eurosistema para o reexame do funcionamento do processo Lamfalussy), Novembro de 2007, disponível no sítio do BCE em: www.ecb.int

⁽²⁾ Comunicação da Comissão intitulada «Reexame do processo Lamfalussy — Reforçar a convergência no domínio da supervisão», COM(2007) 727 final.

⁽³⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de 15-16 de Outubro de 2008, n.º 8. Este documento encontra-se disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=14127&LANG=1&cmsId=339

⁽⁴⁾ V. Comunicação da Comissão: «From financial crisis to recovery: A European framework for action» (Da crise financeira à recuperação — quadro de acção europeu), COM(2008) 706 final, de 29 de Outubro de 2008, disponível (em inglês) em:

http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COMM_20081029.pdf

⁽⁵⁾ Considerando 6 do projecto de decisão.

⁽⁶⁾ V. considerando 14 e a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º (sobre a mediação), e o considerando 17 e a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º (sobre a delegação) do projecto de decisão.

⁽⁷⁾ V. o protocolo sobre o mecanismo de mediação do CARMVEM, CESR/06-286b, de Agosto de 2006, disponível no sítio do CESR em <http://www.cesr-eu.org>; o Protocolo sobre o mecanismo de mediação do CAESB, de 25 de Setembro de 2007, disponível no sítio do CEBS em <http://www.c-eb.org>; e o Protocolo sobre o mecanismo de mediação entre autoridades de supervisão de seguros e de pensões, CEIOPS-DOC-14/07, de Outubro de 2007, disponível no sítio do CEIOPS em: <http://www.ceiops.eu>

⁽⁸⁾ Artigo 3.º do projecto de decisão.

Em segundo lugar, o BCE observa que a Comissão, de harmonia com as conclusões adoptadas pelo Ecofin em 14 de Maio de 2008, prevê um papel para o CAESB no estabelecimento de orientações para o funcionamento operacional e a coerência das práticas dos colégios de supervisores ⁽¹⁾. Esta iniciativa é semelhante à que actualmente se desenrola no contexto da revisão da Directiva Requisitos de Fundos Próprios ⁽²⁾, tendente ao aperfeiçoamento dos fundamentos jurídicos dos colégios de supervisores. A este respeito, o BCE gostaria de sublinhar a importância de se garantir a compatibilidade entre as disposições do projecto de decisão e as da referida directiva.

2.2. Cooperação entre o CAESB e o CSB (artigo 5.º)

De acordo com o mandato que lhe conferido pelo Ecofin para assegurar uma divisão do trabalho eficiente e adequada entre o CAESB e o CSB ⁽³⁾, a Comissão aponta, no seu projecto de decisão, para a necessidade de se evitarem duplicações das tarefas dos dois comités ⁽⁴⁾. A Comissão concorda que esta divisão de tarefas se poderia basear, até certo ponto, na distinção entre as análises macro e micro-prudencial ⁽⁵⁾. A este respeito, e conforme já o declarou em parecer anterior, o BCE observa ser essencial o reconhecimento do papel desempenhado pelo Comité de Supervisão Bancária (CSB) do Sistema Europeu de Bancos Centrais, o qual já estabeleceu um sistema de acompanhamento dos desenvolvimentos macro-prudenciais ⁽⁶⁾. O projecto de decisão refere-se ao facto de, a fim de preservar a estabilidade financeira, ser necessário um sistema a nível dos comités de supervisores que identifique, numa fase precoce, potenciais riscos transfronteiras e intersectoriais, tendo o CAESB um papel a desempenhar em relação a este aspecto mediante a detecção de riscos microprudenciais no sector bancário e a comunicação regular das suas avaliações ⁽⁷⁾. A este respeito, o BCE tem os seguintes comentários a fazer:

Em primeiro lugar, o BCE salienta que a referência, no projecto de decisão, à interacção entre o CSB e o CAESB deveria ser efectuada num tom mais positivo, reflectindo o actual nível de cooperação entre os três comités de nível 3 e o CSB. Por conseguinte, o projecto de decisão, em vez de mencionar a necessidade de evitar duplicações com o trabalho do CSB, deveria colocar a tónica na necessidade de uma estreita ligação entre estes comités e o CSB ⁽⁸⁾.

Além disso, o CAESB e o CSB já acordaram quanto à organização da sua interacção nas avaliações de risco e no acompanhamento da estabilidade financeira que regularmente efectuam, de modo a evitar a duplicação do trabalho. Enquanto que, de acordo com o seu mandato, o CSB se concentra na identificação dos principais riscos prudenciais para o sistema financeiro e para o sector bancário, o CAESB dedica-se a identificar proactivamente riscos, questões de supervisão e possíveis acções em matéria de políticas específicos.

Em segundo lugar, de acordo com o projecto de decisão o CAESB deve, sempre que necessário, «informar os outros Comités de Reguladores, ministérios das finanças e bancos centrais nacionais de problemas potenciais ou iminentes, de modo a garantir que sejam oportunamente tomadas medidas preventivas ou correctivas» ⁽⁹⁾. O BCE sugere que esta disposição seja esclarecida de modo a evitar possíveis problemas de confidencialidade no caso de transmissão, aos ministérios das finanças, de informação relacionada com a supervisão de bancos individuais.

⁽¹⁾ Alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do projecto de decisão.

⁽²⁾ Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE no que diz respeito aos bancos em relação de grupo com instituições centrais, a determinados elementos relativos aos fundos próprios, a grandes riscos, a disposições relativas à supervisão e à gestão de crises, COM(2008) 602 final. Entende-se que a Directiva Requisitos de fundos Próprios compreende a Directiva 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (reformulação) (JO L 177 de 30.6.2006, p. 1), e a Directiva 2006/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito (reformulação) (JO L 177 de 30.6.2006, p. 201).

⁽³⁾ Conclusões do Conselho relativas ao Quadro de supervisão da UE e disposições da UE em matéria de estabilidade financeira, conforme acordadas pelo Ecofin em 14 de Maio de 2008, disponíveis em:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st08/st08515-re03.pt08.pdf>

⁽⁴⁾ Considerando 21 e n.º 5 do artigo 5.º do projecto de decisão.

⁽⁵⁾ *Public Consultation Paper on amendments to Commission Decisions establishing CESR, CEBS & CEIOPS*, de 23 de Maio de 2008, p. 11, documento de consulta pública elaborado pela Comissão Europeia (DG-Mercado Interno), disponível (em inglês) em:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/consultation_en.pdf

⁽⁶⁾ Parecer do BCE CON/2004/7, de 20 de Fevereiro de 2004, solicitado pelo Conselho da União Europeia e referente a uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE do Conselho 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 (JO C 58 de 6.3.2004, p. 23).

⁽⁷⁾ Considerando 20 e primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 5.º do projecto de decisão.

⁽⁸⁾ A estreita cooperação entre o CAESB e o CSB já se encontra reflectida nos estatutos revistos do CAESB, que entraram em vigor em 10 de Julho de 2008 e se encontram disponíveis no sítio do CAESB em <http://www.c-eps.org> (v., por exemplo, os artigos 1.º, n.º 4, 4.º, n.º 5 e 6.º, n.º 4) dos referidos estatutos.

⁽⁹⁾ N.º 1 do artigo 5.º do projecto de decisão.

Em terceiro lugar, o projecto de decisão prevê que o comité facultará à Comissão, ao Comité Económico e Financeiro (CEF) e ao Parlamento Europeu, pelo menos trimestralmente, avaliações em matéria de tendências microprudenciais e de potenciais riscos e vulnerabilidades no sector bancário ⁽¹⁾. A experiência do CSB no que se refere à comunicação dos resultados das suas análises macroprudenciais ao CEF sugere que, em circunstâncias normais, comunicações semestrais seriam mais apropriadas.

2.3. Conglomerados financeiros (artigo 11.º)

O projecto de decisão prevê que a cooperação entre o CAEBS e o CAESSPCR na área da supervisão dos conglomerados financeiros seja exercida em conjunto no âmbito de um Comité Conjunto para os Conglomerados Financeiros. Considerando que o BCE já participa nos trabalhos do Grupo de Trabalho Provisório para os Conglomerados Financeiros, assim como nos do Comité dos Conglomerados Financeiros Europeus, a sua participação como observador deveria ser igualmente mencionada, a par com a da Comissão e a da CARMVEM.

2.4. Votação por maioria qualificada (artigo 14.º)

Em 7 de Outubro de 2008 o Ecofin congratulou-se com o acordo a que chegaram as autoridades de supervisão de nível 3 no sentido de incluírem nos seus estatutos a previsão da adopção de decisões por maioria qualificada ⁽²⁾. O projecto de decisão dispõe que as decisões do CAEBS «serão tomadas por 1. pelo menos 255/345 dos votos ponderados e 2. uma maioria simples dos Estados-Membros» ⁽³⁾. Em contraste, os estatutos do CAEBS dispõem que «as decisões serão tomadas por um mínimo de 255 votos a favor, expressos por, pelo menos, dois terços dos Estados-Membros». O BCE regista que ambos os procedimentos se encontram previstos nas disposições do Tratado versando sobre a maioria qualificada ⁽⁴⁾. No entanto, por razões de clareza jurídica, o BCE recomenda que se assegure a coerência entre as regras de votação do projecto de decisão e as dos estatutos do CAEBS, o que poderá exigir referências directas às disposições aplicáveis do Tratado ao projecto de decisão.

3. Propostas de redacção

O anexo do presente parecer contém sugestões de reformulação para os casos em que do seu teor decorram alterações ao projecto de decisão.

Este parecer será publicado no sítio do BCE assim que a Comissão tenha adoptado e publicado a decisão que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária.

Feito em Frankfurt am Main, em 7 de Novembro de 2008.

O Vice-Presidente do BCE

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ N.º 2 do artigo 5.º do projecto de decisão.

⁽²⁾ Conclusões do Conselho, acordadas na reunião do Ecofin de 7 de Outubro de 2008, disponíveis em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/pt/ecofin/103568.pdf

⁽³⁾ Artigo 14.º do projecto de decisão.

⁽⁴⁾ O n.º 2 do artigo 205.º do Tratado (conforme alterado devido à adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia) prevê duas opções. Dependendo do tipo de acto do Conselho, ou seja, de o Tratado exigir, ou não, que o acto seja adoptado sob proposta da Comissão, a decisões requerem, para a sua adopção, pelo menos 255 votos a favor, expressos quer i) pela maioria dos membros do Conselho, quer ii) no mínimo, por dois terços desses membros.

ANEXO

PROPOSTAS DE REDACÇÃO

Texto proposto pela Comissão ⁽¹⁾	Alterações propostas pelo BCE
<p>Alteração 1</p> <p>Considerando 21 do projecto de decisão</p>	
<p>(21) A fim de abordar questões intersectoriais de uma forma adequada, o trabalho do comité deverá estar estreitamente relacionado com as actividades do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e do Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários Este aspecto é especialmente importante na abordagem de eventuais riscos intersectoriais para a estabilidade financeira. Deverão evitar-se cuidadosamente duplicações com o trabalho do Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais.</p>	<p>(21) A fim de abordar questões intersectoriais de uma forma adequada, o trabalho do comité deverá estar estreitamente relacionado com as actividades do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e do Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários Este aspecto é especialmente importante na abordagem de eventuais riscos intersectoriais para a estabilidade financeira. Deverão evitar-se cuidadosamente duplicações com o trabalho do Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais. O comité deverá igualmente agir em estreita ligação com o Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais.</p>
<p><i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.2. do parecer</p>	
<p>Alteração 2</p> <p>(novo) artigo 4.º, n.º 1, alínea g) do projecto de decisão</p>	
	<p>g) Facilitará o reexame da aplicação prática das orientações, recomendações e regras não vinculativas formuladas pelo comité.</p>
<p><i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.1. do parecer</p>	
<p>Alteração 3</p> <p>Artigo 5.º, n.º 2 do projecto de decisão</p>	
<p>2. O comité facultará à Comissão, ao Comité Económico e Financeiro e ao Parlamento Europeu, pelo menos trimestralmente, avaliações em matéria de tendências microprudenciais e de potenciais riscos e vulnerabilidades no sector bancário</p>	<p>2. O comité facultará à Comissão, ao Comité Económico e Financeiro e ao Parlamento Europeu, pelo menos trimestralmente duas vezes por ano, avaliações em matéria de tendências microprudenciais e de potenciais riscos e vulnerabilidades no sector bancário.</p>
<p><i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.2. do parecer</p>	
<p>Alteração 4</p> <p>Artigo 5.º, n.º 4 do projecto de decisão</p>	
<p>4. O comité assegurará uma cobertura adequada da evolução, dos riscos e das vulnerabilidades intersectoriais mediante uma cooperação estreita com 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.</p>	<p>4. O comité assegurará uma cobertura adequada da evolução, dos riscos e das vulnerabilidades intersectoriais mediante uma cooperação estreita com 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 e o Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais.</p>
<p><i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.2. do parecer</p>	

Texto proposto pela Comissão ⁽¹⁾	Alterações propostas pelo BCE
Alteração 5	
Artigo 5.º, n.º 5 do projecto de decisão	
5. O comité deverá evitar cuidadosamente duplicações com o trabalho do Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais.	5. O comité deverá evitar cuidadosamente duplicações com o trabalho do Comité de Supervisão Bancária do Sistema Europeu de Bancos Centrais.
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.2. do parecer	
Alteração 6	
Artigo 11.º do projecto de decisão	
O comité cooperará, no âmbito de um Comité conjunto para os Conglomerados Financeiros, com o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma no domínio da supervisão de conglomerados financeiros. A Comissão e o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários serão convidados a partiipar nas reuniões do Comité Conjunto para os Conglomerados Financeiros na qualidade de observadores.	O comité cooperará, no âmbito de um Comité conjunto para os Conglomerados Financeiros, com o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma no domínio da supervisão de conglomerados financeiros. A Comissão, e o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários e o Banco Central Europeu serão convidados a partiipar nas reuniões do Comité Conjunto para os Conglomerados Financeiros na qualidade de observadores.
<i>Fundamentação</i> — ver o ponto 2.3. do parecer	
<p>(¹) Uma vez que o texto sobre o qual o BCE foi consultado só estava disponível em inglês, as traduções baseiam-se nas versões linguísticas do texto definitivo da Decisão, adoptado em 23 de Janeiro de 2009 como C(2009) 177 final, mas não são idênticas a elas.</p>	