

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

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 do Conselho 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE 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 [COM(2003) 659 final]

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

1. Em 18 de Novembro de 2003 o Banco Central Europeu recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas do Conselho 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 93/6/CEE e 94/19/CE 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 (a seguir a «directiva proposta»).
2. A competência do BCE para emitir parecer baseia-se no primeiro travessão do n.º 4 do artigo 105.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, uma vez que a directiva proposta diz respeito à estrutura do comité de serviços financeiros da UE e afecta a supervisão prudencial e a estabilidade do sistema financeiro. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeira frase, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.
3. A directiva proposta faz parte de um conjunto de medidas adoptadas pela Comissão em execução da recomendação do Conselho, baseada no relatório do Comité Económico e Financeiro sobre a regulamentação, supervisão e estabilidade financeiras, de alargar aos sectores bancário, segurador e dos fundos de pensões complementares de reforma e de investimento (OICVM) o denominado «processo Lamfalussy», até então aplicado aos valores mobiliários. O processo Lamfalussy baseia-se em 4 níveis. No Nível 1 os actos legislativos são adoptados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em regime de co-decisão. Este tipo de legislação contém os princípios-quadro que exprimem as opções políticas de base, e define a extensão das competências de execução da Comissão. O Nível 2 cobre a legislação adoptada pela Comissão, assistida pelos ditos «comités de Nível 2», os quais são compostos por representantes dos Estados-Membros. Este nível de legislação contém as medidas técnicas de aplicação necessárias para conferir operacionalidade aos princípios contidos na legislação de Nível 1. Estas medidas técnicas assentam no trabalho dos ditos «comités de Nível 3», compostos por representantes de alto nível das autoridades nacionais de supervisão. Os comités de Nível 3 também têm a função de reforçar a cooperação entre as autoridades

nacionais competentes e de fazer convergir as respectivas práticas de supervisão. Finalmente, ao Nível 4, a Comissão e os Estados-Membros agiriam no sentido de reforçar os meios de cumprimento forçoso do direito comunitário.

Na sequência da aprovação, pelo Conselho de Estocolmo, das recomendações contidas no Relatório do Comité de Sábios sobre a Regulamentação dos Mercados de Valores Mobiliários Europeus, a Comissão adoptou em 6 de Junho de 2001 duas Decisões ⁽¹⁾ instituindo, respectivamente, o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (CARMVEM) ao Nível 2, e o Comité Europeu dos Valores Mobiliários (CEVM), ao Nível 3. A Directiva 2002/87/CE ⁽²⁾ criou um segundo comité de Nível 2 para o sector financeiro, denominado Comité dos Conglomerados Financeiros (CCF).

4. A directiva proposta visa estabelecer, em conjunto com as referidas decisões adoptadas pela Comissão, dois novos comités de Nível 2 e dois novos comités de Nível 3.

O Comité Bancário Europeu (CBE) e o Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (CESPCR) serão instituídos como comités de Nível 2 ⁽³⁾. O CBE e o CESPCR — tal como o CEVM em relação ao sector dos

⁽¹⁾ Decisão 2001/527/CE da Comissão, de 6 de Junho de 2001, que institui o Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários (JO L 191 de 13.7.2001, p. 43), alterada pela Decisão 2004/7/CE (JO L 3 de 7.1.2004, p. 32), e Decisão 2001/528/CE, de 6 de Junho de 2001, que institui o Comité Europeu dos Valores Mobiliários, alterada pela Decisão 2004/8/CE (JO L 3 de 7.1.2004, p. 33).

⁽²⁾ Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro e que altera as Directivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE, do Conselho e as Directivas 98/78/CE e 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 35 de 11.2.2003, p. 1).

⁽³⁾ Decisão 2004/9/CE da Comissão, de 5 de Novembro de 2003, que institui o Comité Europeu dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (JO L 3 de 7.1.2004, p. 34), e Decisão 2004/10/CE de Comissão, de 5 de Novembro de 2003, que institui o Comité Bancário Europeu (JO L 3 de 7.1.2004, p. 36).

valores mobiliários e o CCF em matéria de conglomerados financeiros — prestarão respectivamente aconselhamento à Comissão sobre as questões de política relacionadas com bancos e seguros, bem como sobre as propostas da Comissão nesses domínios. Estes comités também prestarão assistência à Comissão, no exercício dos seus poderes de execução ao Nível 2. O CBE e o CESPCR irão substituir, respectivamente, os actuais Comités Consultivo Bancário e o Comité dos Seguros. O BCE — tal como acontece no CEVM e no CCF — participará no CBE na qualidade de observador.

Além disso, também serão transferidas para o CEVM as actuais responsabilidades do Comité de Contacto OICVM quanto ao apoio à Comissão no capítulo das medidas de execução relativas ao sector das OICVM.

O objectivo da directiva proposta é o de substituir as referências feitas na legislação comunitária à anterior estrutura de comités no domínio bancário, segurador e dos fundos de investimento (OICVM) por referências, respectivamente, ao CBE, ao CESPCR e ao CEVM. As decisões da Comissão instituindo o CBE e o CESPCR e alargando o papel do CEVM entrarão em vigor assim que o Parlamento Europeu e o Conselho adoptarem a directiva proposta.

Ao Nível 3, o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB) e o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (CAESSPCR) foram respectivamente instituídos com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2004 ⁽⁴⁾ e de 24 de Novembro de 2003 ⁽⁵⁾. O papel do CAESB e do CAESSPCR consiste em aconselhar a Comissão sobre projectos de medidas de execução a elaborar nos respectivos domínios, contribuir para a convergência das práticas de supervisão e aumentar a cooperação a nível da supervisão, incluindo o intercâmbio de informações sobre as instituições que dela sejam objecto numa base individual. De harmonia com as recomendações contidas no Relatório do Comité Económico e Financeiro, os bancos centrais que não estejam directamente envolvidos na supervisão das instituições de crédito numa base individual (incluindo o CBE), são membros do CAESB sem direito a voto.

Por último, as actuais responsabilidades do Comité de Contacto OICVM quanto ao trabalho de nível 3 serão transferidas para o CARMVEM quando a directiva proposta for adoptada ⁽⁶⁾.

5. O BCE acolhe com agrado o alargamento aos sectores bancário, segurador, de pensões complementares de reforma e dos OICVM do processo Lamfalussy, originalmente aplicado ao sector dos valores mobiliários. Como o Grupo Interinstitucional de Acompanhamento (IIMG/GIA) também salientou no seu segundo Relatório de Progresso, o processo Lamfalussy está a ter um contributo positivo para uma regulamentação rápida e flexível dos mercados de valores mobiliários da UE, e constitui um instrumento de legislação adequado a qualquer sector financeiro. O BCE partilha esta

opinião e, por conseguinte, dá o seu total apoio às medidas propostas pela Comissão. Com um acordo interinstitucional apropriado que salvguarde os direitos das instituições comunitárias envolvidas, o alargamento do processo Lamfalussy levará a uma maior eficiência e transparência do processo legislativo em todos os sectores financeiros. O referido processo tornará mais fácil dar uma resposta rápida e eficaz aos desenvolvimentos do mercado.

6. O alargamento do processo Lamfalussy a todos os sectores financeiros também representa uma oportunidade para a criação de um quadro regulamentar mais harmonizado e simplificado. A este respeito, o BCE gostaria de sublinhar que seria desejável um maior avanço no sentido do desenvolvimento de um conjunto mais coerente de regras europeias a aplicar às instituições financeiras. As recomendações do segundo Relatório de Progresso do GIA apontam no mesmo sentido. Neste relatório afirma-se que as medidas de Nível 1 deveriam limitar-se única e exclusivamente aos princípios-quadro e que as medidas de Nível 2 deveriam conter regras inequívocas, de modo a garantirem uma aplicação coerente por parte dos Estados-Membros. Além disso, o relatório indica que, ao Nível 2, se deveria fazer mais uso dos regulamentos. Também recomenda que a esse Nível se limite o uso das directivas aos casos em que considerações essenciais tornem indesejável a sua utilização, ou quando houver uma necessidade comprovada de legislação de âmbito nacional. O BCE apoia estas recomendações. A sua aplicação poderia fazer com que os actos de Nível 2 se fossem gradualmente transformando no principal corpo de regras técnicas aplicáveis às instituições financeiras da UE. Paralelamente, os aspectos que seriam melhor tratados no contexto da legislação comunitária poderiam ser transferidos do âmbito da legislação nacional para os actos de Nível 2. É convicção do BCE que um tal conjunto de regras, harmonizado e simplificado, iria contribuir significativamente para promover a integração dos mercados financeiros, diminuir os custos da regulamentação das instituições financeiras e aumentar os direitos dos consumidores em matéria de serviços financeiros. No novo processo de regulamentação é essencial que se procedam a extensas consultas aos participantes no mercado, para se identificarem os obstáculos que ainda se coloquem à integração dos mercados financeiros e se conceberem soluções de regulamentação para os ultrapassar.
7. Relativamente aos comités de Nível 2, o BCE aprecia particularmente as medidas avançadas para o sector bancário. A directiva proposta salienta, correctamente, o enfoque do CBE nas questões regulamentares, reconhecendo o significativo progresso registado na cooperação na UE em termos de supervisão desde a Primeira e a Segunda Directivas Bancárias ⁽⁷⁾. Além disso, a instituição do CAESB a nível 3 irá fornecer uma plataforma para o aumento e o reforço dessa

⁽⁴⁾ Decisão 2004/5/CE, 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).

⁽⁵⁾ Decisão 2004/6/CE, de 5 de Novembro de 2003, que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (JO L 3 de 7.1.2004, p. 30).

⁽⁶⁾ Vejam-se as Decisões 2004/7/CE e 2004/8/CE da Comissão, referidas na nota de rodapé n.º 1.

⁽⁷⁾ Primeira Directiva (77/780/CEE) do Conselho, de 12 de Dezembro de 1977, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício, (JO L 322 de 17.12.1977, p. 30) (revogada pela Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho). Segunda Directiva (89/646/CEE) do Conselho, de 15 de Dezembro de 1989, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício e que altera a Directiva 77/780/CEE, (JO L 386 de 30.12.1989, p. 1). Ambas as directivas foram codificadas pelas Directiva 2000/12/CE.

cooperação. Neste contexto, o BCE regista a proposta supressão do artigo 59.º da Directiva 2000/12/CE⁽⁸⁾, que diz respeito aos rácios de observação em matéria de solvência e liquidez. O BCE está de acordo com esta proposta e apoia as razões para a supressão aduzidas na Exposição de Motivos: os rácios de observação em matéria de solvência são agora em grande parte redundantes, tendo em conta o rácio de solvabilidade definido na Directiva, e o estabelecimento de rácios de observação em relação à liquidez seria obsoleto, face à evolução registada na gestão do risco de liquidez pelos bancos.

Além disso, o acompanhamento da solvência e da liquidez faz-se melhor ao nível das autoridades competentes e bancos centrais, considerando a troca de informações que esta actividade lhes exige. Em relação a este aspecto o BCE observa ser essencial o reconhecimento do papel do Comité de Supervisão Bancária (CSB) do Sistema Europeu de Bancos Centrais, o qual já estabeleceu um sistema de acompanhamento dos desenvolvimentos macro-prudenciais.

8. Relativamente aos comités de Nível 3, o BCE considera que os mesmos irão reforçar a cooperação em termos de supervisão em todos os sectores financeiros, e que irão assegurar uma aplicação mais coerente tanto dos princípios (Nível 1) como das regras técnicas (nível 2). Além do mais, a cooperação ao Nível 3 irá contribuir para uma maior convergência no capítulo da supervisão, mediante o estabelecimento de padrões comuns e de um consenso sobre as melhores práticas, melhorando por essa via a supervisão global das instituições financeiras e dos grupos que operam em toda a UE e reduzindo simultaneamente os encargos com o cumprimento das obrigações de supervisão. Em mercados cada vez mais integrados, uma colaboração mais estreita entre as autoridades competentes tornará mais fácil controlar as ameaças à segurança e solidez das instituições financeiras e os riscos para a estabilidade financeira. Nesta perspectiva, o BCE vê com muito agrado o facto de a Decisão da Comissão que institui o CAESB reconhecer o carácter específico da cooperação para a supervisão na actividade bancária. Para a promoção da estabilidade financeira é fundamental que haja uma cooperação estreita e eficaz entre bancos centrais e autoridades de supervisão. O exercício de actividades bancárias acarreta um risco sistémico que afecta

a essência dos interesses dos bancos centrais, devido ao seu impacto nos sistemas de pagamento e nas operações de política monetária. O reforço da cooperação entre funções de banco central e de supervisão numa base corrente constitui uma pré-condição para uma boa colaboração em caso de crise. Por estas razões, o BCE alegra-se por ver reflectido na composição do CAESB este papel crucial dos bancos centrais, independentemente da profundidade do seu envolvimento na condução efectiva da supervisão prudencial.

9. Por último, o BCE gostaria de chamar a atenção para o facto de, conforme se declara na Exposição de Motivos da directiva proposta, ser uma questão bastante urgente colocar em execução o processo Lamfalussy ora tornado extensível a todos os sectores financeiros, dadas as medidas que ainda têm de ser adoptadas no contexto do Plano de acção para os serviços financeiros. O novo processo revestir-se-á de particular importância para assegurar que a aplicação das novas regras comunitárias sobre a adequação dos fundos próprios no sector bancário se efectua em paralelo e de modo compatível com o novo Acordo de Basileia, para se evitarem desvantagens competitivas para as instituições financeiras da UE. Além do mais, o processo Lamfalussy irá criar as condições básicas para a eficácia da aplicação e cumprimento forçoso das medidas legislativas comunitárias já adoptadas no âmbito do Plano de Acção para os Serviços Financeiros, necessária para se poderem colher todos os benefícios desta iniciativa. A necessidade de aumentar a flexibilidade do processo legislativo, de simplificar a regulamentação da UE, de se conseguir uma maior coerência na aplicação e cumprimento forçoso das regras comunitárias e de reforçar a cooperação no domínio da supervisão tornar-se-á ainda mais premente quando a UE passar a ser composta por 25 Estados-Membros.

Feito em Frankfurt am Main, em 20 de Fevereiro de 2004.

O Presidente do BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽⁸⁾ Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício (JO L 126 de 26.5.2000, p.1). Directiva com a última redacção que lhe foi dada pelo acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia – Anexo II: Lista a que se refere o artigo 20.º do Acto de Adesão – 3. Livre prestação de serviços (OJ L 236 de 23.9.2003, p. 335).