



POLÍTICA EM MATÉRIA DE SERVIÇOS FINANCEIROS

Os serviços financeiros constituem um elemento essencial dos esforços envidados pela UE com vista à conclusão do mercado interno no âmbito da livre circulação de serviços e capitais. Os progressos rumo à integração realizaram-se por fases, que podem ser divididas da seguinte forma: (1.º) eliminação das barreiras nacionais à entrada nos mercados (1957-1973), (2.º) harmonização das disposições do direito interno e das políticas nacionais (1973-1983), (3.º) conclusão do mercado interno (1983-1992), (4.º) criação da área da moeda única e o período anterior à crise (1999-2007) e (5.º) reforma pós-crise (desde 2007). A saída do Reino Unido da UE acarreta uma nova série de desafios com possíveis implicações para o setor dos serviços financeiros dentro e fora da UE.

BASE JURÍDICA

A maioria das diretivas e dos regulamentos que dizem respeito aos serviços financeiros tem como base jurídica os artigos 49.º (liberdade de estabelecimento), 56.º (liberdade de prestação de serviços), 63.º (livre circulação de capitais) e 114.º (aproximação das disposições legislativas que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

AS ETAPAS NO CAMINHO PARA UM MERCADO FINANCEIRO INTEGRADO DA UE

A. Esforços iniciais com vista à eliminação das barreiras de entrada

Os primeiros esforços envidados no sentido de integrar os sistemas financeiros dos Estados-Membros assentaram no princípio da liberdade de estabelecimento e no princípio da livre prestação de serviços, tendo sido acompanhados, sempre que necessário, da coordenação das disposições legislativas e das políticas.

O Tratado de Roma, assinado em 1957, criou o mercado comum, suprimindo os obstáculos à livre circulação das pessoas, serviços e capitais entre os Estados-Membros. Nos termos do artigo 61.º, n.º 2, «a liberalização dos serviços bancários e de seguros ligados a movimentos de capitais deve efetuar-se de harmonia com a progressiva liberalização da circulação dos capitais». O artigo 63.º atribuiu ao Conselho um mandato para elaborar um programa destinado a suprimir as restrições existentes que obstavam à referida liberalização.

Em 1962, o Conselho cumpriu esta tarefa, ao adotar os programas gerais para a supressão das restrições à [livre prestação de serviços](#) e à [liberdade de](#)



estabelecimento. Para efeitos de execução desses programas, o Conselho adotou, entre 1964 e 1973, um certo número de diretivas no domínio dos seguros e da banca.

B. Harmonização da legislação e das políticas nacionais

O processo de harmonização das disposições legislativas, dos regulamentos e das disposições administrativas dos Estados-Membros teve início, nomeadamente, com as Diretivas do Conselho, adotadas em 1973 (Primeira Diretiva relativa a seguros não-vida ([Diretiva 73/239/CEE](#)))[¹], em 1977 (Primeira Diretiva Bancária ([Diretiva 77/780/EEC](#)))[²] e em 1979 (Primeira Diretiva de Seguros de Vida ([79/267/CEE](#)))[³].

C. Conclusão do mercado interno

Em junho de 1985, a Comissão publicou um [Livro Branco](#)[⁴], em que definiu um programa e um calendário claros com vista a concluir o mercado interno até ao final de 1992. Este programa incluía uma secção específica relativa aos serviços financeiros (n.ºs 101 a 107), que começa da seguinte forma: «A liberalização dos serviços financeiros, associada à liberalização dos movimentos de capitais, representará um passo importante para a integração financeira da Comunidade e o alargamento do mercado interno». A harmonização proposta baseou-se nos princípios da «autorização bancária única», do «reconhecimento mútuo» e do «controlo pelo país de origem». O Ato Único Europeu de 1987 introduziu o objetivo estabelecido no Livro Branco de 1985 no direito primário da UE.

D. Criação da área da moeda única

Incentivada pela introdução do euro e pela dinâmica que esta criou, a Comissão publicou, em maio de 1999, o Plano de Ação para os Serviços Financeiros (PASF)[⁵], a fim de dar resposta à segmentação que ainda se verificava nos mercados financeiros da UE. O PASF incluía 42 medidas legislativas e não legislativas, que deviam estar concluídas até 2004.

Em julho de 2000, o Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros - ECOFIN) instituiu o Comité de Sábios para a regulamentação dos mercados europeus de valores mobiliários, presidido por Alexandre Lamfalussy. O relatório final desta comissão[⁶], publicado em fevereiro de 2001, fez um diagnóstico do estado em que se encontrava na altura o mercado financeiro da UE, tendo ainda formulado uma série de recomendações. De acordo com o referido relatório, o principal problema residia no quadro institucional da UE, considerado «demasiado moroso, demasiado rígido, complexo e pouco adaptado ao ritmo de mudança nos mercados financeiros globais». O relatório propôs uma abordagem legislativa em quatro níveis, posteriormente conhecida como «[Processo Lamfalussy](#)», que embora no início se

[1]JO L 228 de 16.8.1973, p. 3.

[2]JO L 322 de 17.12.1977, p. 30.

[3]JO L 63 de 13.3.1979, p. 1.

[4]Livro Branco da Comissão dirigido ao Conselho relativo à conclusão do mercado interno, de 14 de junho de 1985.

[5]Comunicação da Comissão, de 11 de maio de 1999, intitulada «Aplicação de um enquadramento para os mercados financeiros: plano de ação». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=PT>

[6]Relatório final do Comité de Sábios sobre a regulamentação dos mercados europeus de valores mobiliários, de 15 de fevereiro de 2001. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf



aplicasse unicamente à legislação sobre valores mobiliários, acabou mais tarde por ser alargada a outros domínios da legislação relativa aos serviços financeiros.

O Plano de Ação para os Serviços Financeiros ficou praticamente concluído no prazo estabelecido (2004), tendo sido adotadas 39 das 42 medidas propostas. Algumas destas medidas foram mesmo além do inicialmente previsto. Seguiram-se, em 2005, duas medidas, tendo apenas ficado por adotar a 14.^a Diretiva «Direito das Sociedades» relativa à transferência transfronteiras da sede social.

E. Reformas pós-crise

O período anterior a 2007 caracterizou-se por uma crescente integração e interdependência dos mercados financeiros, não só dentro da UE, mas também a nível mundial. Este processo foi bruscamente interrompido pela emergência da crise financeira mundial de 2007-2008 e pela subsequente crise da dívida europeia, uma vez que os fluxos financeiros transfronteiriços diminuíram fortemente. Entre outubro de 2008 e outubro de 2011, a Comissão aprovou 4,5 biliões de euros em medidas de auxílio estatal para ajudar instituições financeiras^[7]. A crise revelou a necessidade urgente de reformar o setor dos serviços financeiros.

Por conseguinte, a UE levou a cabo uma reforma sem precedentes da sua legislação em matéria de serviços financeiros, baseando-se para tal na agenda internacional (na conceção da qual a UE desempenhou um papel importante) mas também nas reformas por iniciativa própria, a fim de fazer avançar determinados projetos de longa data, tais como a conclusão do mercado único. A Comissão apresentou mais de 50 propostas de medidas legislativas e não legislativas desde a eclosão da crise. As propostas mais importantes foram apresentadas no quadro de iniciativas emblemáticas da UE, como a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais. Em muitos aspetos relacionados com a regulamentação e supervisão dos serviços financeiros, as reformas realizadas no período pós-crise resultaram num certo grau de centralização e de transferência de responsabilidades do nível nacional para o nível da UE.

Na arquitetura regulamentar pós-crise relativa aos serviços financeiros, os fóruns internacionais tornaram-se o verdadeiro nível decisório para o estabelecimento das regras e normas. Tal deve-se à globalização e interligação dos mercados financeiros que se materializou nas décadas anteriores à crise mundial e se transformou no «efeito de contágio» após a eclosão da crise inicial nos Estados Unidos. Houve um consenso generalizado quanto à necessidade de resolver os desafios regulamentares a nível internacional. Os fóruns e organismos como o G20, o Conselho de Estabilidade Financeira (CEF), o Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB), a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) e a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) ganharam importância e, em muitos casos, prevaleceram sobre os processos de tomada de decisão da UE.

[7]Comunicado de Imprensa da Comissão Europeia, *Novas medidas de gestão de crises para evitar que venham a ser necessários novos resgates à banca*, 6 de junho de 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_pt.htm



PRINCIPAL LEGISLAÇÃO EM VIGOR DA UE EM MATÉRIA DE SERVIÇOS FINANCEIROS

A. Setor bancário

1. Diretiva relativa aos requisitos de fundos próprios (CRD) (Diretiva 2013/36/UE) [8] e o Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios (CRR) (Regulamento (UE) n.º 575/2013)[9], designados em conjunto por «CRD IV».

A Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP) IV, adotada em 2013, transpôs as regras de Basileia III de forma adequada ao setor bancário europeu, tendo em conta as [prioridades para 2010](#) formuladas pelo Parlamento. A DRFP estabelece as regras em matéria de acesso à atividade das instituições de crédito e das empresas de investimento, supervisão prudencial e governo das sociedades. O RRFP estabelece o nível mínimo e as normas pelas quais se rege a forma de calcular os requisitos de fundos próprios, as reservas de liquidez e os rácios de alavancagem. Em novembro de 2016, a Comissão propôs alterações à DRFP IV/RRFP (denominada «DRFP V»), mormente para ter em conta os desenvolvimentos mais recentes no quadro do Comité de Supervisão Bancária de Basileia e do Conselho de Estabilidade Financeira. Em dezembro de 2017, a Comissão adotou propostas para alterar as regras prudenciais para as empresas de investimento, atualmente sujeitas às mesmas regras que os bancos. Em abril de 2019, o Parlamento Europeu aprovou o acordo final com o Conselho sobre certos aspetos do pacote de reformas do setor bancário.

2. Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB) (Diretiva 2014/59/UE)[10]

Adotada em 2014, a DRRB tem por objetivo prevenir os resgates dos bancos em dificuldades recorrendo ao dinheiro dos contribuintes, prevendo, ao invés, um mecanismo de recapitalização interna (*bail-in*) que garante que os primeiros a cobrir os prejuízos são os acionistas e os credores. Estipula também a obrigação de os Estados-Membros estabelecerem fundos nacionais de resolução financiados antecipadamente pelas instituições de crédito e pelas empresas de investimento, no intuito de cobrir as perdas não cobertas. A DRRB estabelece igualmente regras em matéria de prevenção (planos de recuperação e resolução) e intervenção rápida das autoridades nacionais competentes.

3. Regulamento Mecanismo Único de Resolução (RMUR)(Regulamento (UE) n.º 806/2014)[11]

O Regulamento Mecanismo Único de Resolução (RMUR), adotado em 2014, que define as disposições para os Estados-Membros que participam na União Bancária, completa o novo enquadramento da UE para a resolução bancária. Em novembro de 2016, a Comissão propôs alterações à DRRB e ao RMUR, a fim de integrar a norma relativa à «capacidade de absorção total de perdas» (TLAC) aplicável aos bancos de importância sistémica global («G-SIB»). Esta norma garante que os bancos em situação de insolvência dispõem de fundos próprios suficientes com vista a uma resolução ordenada. Em dezembro de 2017, uma das alterações à DRRB ([Diretiva \(UE\) 2017/2399](#))[12] foi adotada no quadro de um procedimento acelerado. Permite a

[12]JO L 345 de 27.12.2017, p. 96.



criação de uma nova classe de dívida sénior «não privilegiada», de molde a assegurar o cumprimento dos critérios de elegibilidade descritos na norma TLAC. Em abril de 2019, o Parlamento Europeu aprovou o acordo final sobre um conjunto abrangente de reformas proposto pela Comissão que visa reforçar a resiliência e a resolubilidade dos bancos da UE, incluindo a DRRB e o RMUR.

B. Mercados financeiros

1. Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (MiFID, Markets in Financial Instruments Directive)

Em 2004, a diretiva MIFID I ([Diretiva 2004/39/CE](#))^[13] estabeleceu normas uniformes que, desde então, regulam as transações de valores mobiliários, desta forma contribuindo para o aumento da concorrência e para uma melhor proteção dos investidores. Em 2014, foi adotada uma reformulação da Diretiva MiFID II ([Diretiva 2014/65/UE](#))^[14], bem como um Regulamento (MiFIR) ([Regulamento \(UE\) n.º 600/2014](#))^[15], estabelecendo um novo quadro jurídico. Este quadro introduz uma série de disposições destinadas a reforçar a defesa do consumidor. Por exemplo, as práticas de remuneração das empresas de investimento não podem entrar em conflito com o seu dever de agir com base no interesse superior do consumidor. A DIMIF II e o RMIF estão em vigor desde 3 de janeiro de 2018.

2. Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu (EMIR) (Regulamento (UE) n.º 648/2012)[16]

Adotado em 2012, o EMIR estabelece regras em matéria de derivados do mercado de balcão (contratos de derivados OTC), contrapartes centrais (CCP) e repositórios de transações. Procura preservar a estabilidade financeira, reduzir o risco sistémico e aumentar a transparência no mercado de balcão. Em 2015 e 2016, a Comissão levou a cabo um reexame do EMIR, que conduziu a duas alterações legislativas, propostas em maio e junho de 2017. Em março de 2019, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros chegaram a um acordo político sobre certos aspetos.

C. Seguros

1. Diretiva Solvência II (Diretiva 2009/138/CE)[17]

A Diretiva Solvência II, adotada em 2009, procedeu à harmonização das regras fragmentadas aplicáveis aos setores dos seguros não vida, dos seguros de vida e dos resseguros. A diretiva institui as regras aplicáveis à autorização com vista ao acesso à atividade, os requisitos de capital, bem como as disposições relativas à gestão dos riscos e à supervisão das empresas de seguros e de resseguros diretos. Em 2014, a Diretiva Solvência II foi alterada com a adoção da Diretiva Omnibus II, a fim de ter em conta a nova estrutura de supervisão e, sobretudo, a instituição da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA). O prazo de transposição da Diretiva Solvência II foi subsequentemente adiado, tendo esta entrado em vigor em 1 de janeiro de 2016.

[13]JO L 145 de 30.4.2004, p. 1.

[14]JO L 173 de 12.6.2014, p. 349.

[15]JO L 173 de 12.6.2014, p. 84.



D. Serviços de pagamento

1. Diretiva Serviços de Pagamento 2 (PSD 2) (Diretiva (UE) 2015/2366)[18]

A Diretiva PSD 2 entrou em vigor em 12 de janeiro de 2016 e é aplicável desde 13 de janeiro de 2018. Estabelece requisitos rigorosos de segurança aplicáveis aos pagamentos eletrónicos e em matéria de proteção dos dados financeiros dos consumidores. Além disso, abre o mercado aos prestadores que prestam serviços de pagamento baseando-se no acesso às informações sobre a conta de pagamento. A Diretiva PSD 2 contém igualmente disposições relativas à autorização e supervisão das instituições de pagamento.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A importância do papel desempenhado pelo Parlamento nos processos de tomada de decisão relativos aos serviços financeiros tem vindo a aumentar desde o Tratado de Roma (1957) até aos nossos dias. Inicialmente limitado à participação no processo de consulta, está agora em pé de igualdade com o Conselho ao abrigo do processo legislativo ordinário.

De acordo com o «processo Lamfalussy» para a adoção e a aplicação de legislação da UE sobre os serviços financeiros, o Parlamento, juntamente com o Conselho, adota legislação de base (nível 1) de acordo com o processo legislativo ordinário. Para além disso, o Parlamento tem também um papel de controlo no processo de adoção de medidas de execução de nível 2.

O Parlamento tem vindo continuamente a apoiar o trabalho desenvolvido pela Comissão, tendo impulsionado debates e apresentado iniciativas próprias para tornar clara a sua posição. Graças ao seu comportamento proactivo, o Parlamento encontra-se na vanguarda do debate atualmente levado a cabo na Comissão, no Conselho e nas instituições internacionais relativo ao desenvolvimento de uma regulamentação e de uma estrutura de supervisão para os mercados financeiros, bem como na busca de possibilidades de fazer face ao chamado risco sistémico.

No Parlamento, as questões relacionadas com os serviços financeiros são da competência da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (ECON).

Após a eclosão da crise financeira mundial, o Parlamento criou uma Comissão Especial para a Crise Financeira, Económica e Social (CRIS)^[19]. O mandato desta comissão teve início em outubro de 2009 e terminou em julho de 2011. O Parlamento adotou duas resoluções na sequência do trabalho desenvolvido pela Comissão CRIS: [uma resolução intercalar em 2010](#) e uma [resolução final em 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlamento Europeu, *Comissão Especial para a Crise Financeira, Económica e Social (CRIS)*, julho de 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750PT.pdf>

