



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 25 October 2011

15977/11

**Interinstitutional File:
2011/0203 (COD)**

**EF 144
ECOFIN 713
CODEC 1788
INST 506
PARLNAT 246**

COVER NOTE

from: The President of the Portuguese Parliament
date of receipt: 20 October 2011
to: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate
- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

Encl.

¹ This opinion is available in English on the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 453

Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – PARECER

PARTE IV – ANEXO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro [COM(2011)453].

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – Para além da alteração, que a presente proposta de Directiva propõe à Directiva 2002/87/CE relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro, a presente proposta pretende ainda substituir as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE criando um quadro normativo único onde se definem com maior clareza e simplicidade as atribuições consignadas às instituições de crédito e empresas de investimento.

2 – A nova legislação pretende ser composta por dois instrumentos jurídicos diferentes. A presente proposta de Directiva substitui as disposições que regem a autorização da actividade, a aquisição de participações qualificadas, o exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, as competências das autoridades de supervisão dos Estados-Membros de origem e de acolhimento nesta matéria e as disposições que regulam o capital inicial e o exercício de supervisão das instituições de crédito e das empresas de investimento.

3 – O principal objectivo e objecto da presente proposta de Directiva é a coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito e empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao seu quadro de supervisão.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 – Além destas disposições, as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE incluíam igualmente requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento. Estes requisitos devem ser previstos num regulamento que estabeleça requisitos prudenciais uniformes e directamente aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento, uma vez que tais requisitos estão estreitamente relacionados com o funcionamento dos mercados financeiros no que diz respeito a uma série de activos detidos pelas instituições de crédito e empresas de investimento.

5 – Por conseguinte, a presente proposta de Directiva deve ser interpretada em conjunto com esse regulamento. Ambos os instrumentos jurídicos, em conjunto, devem constituir o enquadramento jurídico que rege as actividades bancárias e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

1 – Considerando que o objectivo primordial da presente proposta é a coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito e empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao quadro de supervisão a sua Base Jurídica consubstancia-se no artigo 53.º n.º 1 do TFUE.

2 – A proposta de Directiva, aqui em análise, contempla ainda o Regulamento proposto, que estabelece normas prudenciais uniformes e directamente aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento, tendo em consideração a ligação estreita ao funcionamento dos mercados financeiros, no que diz respeito a uma série de activos detidos pelas instituições de crédito e empresas de investimento. Desta forma e tendo em conta a harmonização legislativa proposta consubstanciada com a necessidade de funcionamento e estabelecimento do mercado interno dos países da UE a Base Jurídica insere-se no artigo 114.º do TFUE.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Observa-se o Princípio da Subsidiariedade pois apenas uma acção ao nível da UE pode assegurar que as instituições de crédito e as empresas de investimento que operam em mais de um Estado-Membro estejam sujeitas a requisitos idênticos e garantir, assim, condições equitativas, reduzir a complexidade da regulamentação, evitar custos de conformidade injustificados para as actividades com carácter transfronteiriço, incentivar uma maior integração no mercado da UE e contribuir para eliminar as oportunidades de arbitragem regulamentar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do conteúdo da iniciativa

1 – A proposta tem por objectivo garantir o correcto funcionamento dos mercados bancários na tentativa de repor a confiança no sector bancário através de:

- Sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras, que garantam um melhor cumprimento das regras da DRFP;
- Desenvolvimento de condições equitativas de concorrência que limitem as possibilidades de arbitragem regulamentar;
- Supervisão efectiva dos prestadores de serviços bancários;
- Uma governação eficaz das instituições de crédito, que deverá contribuir para evitar a tomada de riscos excessivos.

Para tal será necessário:

- Proceder ao reforço e aproximação dos enquadramentos jurídicos em matéria de sanções e dos mecanismos que possibilitam a detecção de infracções;
- Proceder ao reforço do enquadramento do governo das sociedades:
 - a) Aumentado a eficácia da fiscalização dos riscos pelos conselhos de administração;
 - b) Reforçando o estatuto da função de gestão de riscos;
 - c) Garantindo um acompanhamento eficaz, por parte dos supervisores, da governação dos riscos.

-Importa, ainda, referir que a proposta de Directiva indica como forma mais adequada de realizar os seus objectivos a existência de um regime de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas consideradas essenciais para garantir o cumprimento da regulamentação da actividade bancária na UE, proteger os utilizadores dos serviços bancários e garantir a segurança, a estabilidade e a integridade dos mercados bancários.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

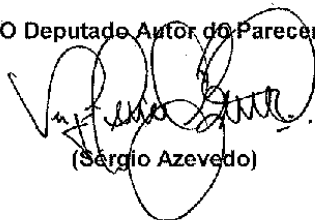
PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.
2. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária;
3. Por último, referir que a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto;
4. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

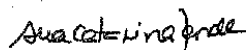
Palácio de S. Bento, 18 de Outubro de 2011

O Deputado Autor do Parecer



(Sérgio Azevedo)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)

6



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio e Comunicação	
COFAP	
N.º Único	609753
Assunto/Sigla	139
Data	14/10/11

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Europeus

Of. n.º 139/COFAP/2011

14-10-2011

Assunto: COM/2011/453 Final

Para os devidos efeitos, junto se remete a V. Exa. o Parecer relativo à Iniciativa Legislativa Europeia **COM/2011/453 Final** – “Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro”, o qual foi aprovado na reunião desta Comissão Parlamentar de 14 de Outubro de 2011, com os votos favoráveis do PSD, PS e CDS-PP e a abstenção do PCP e BE.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Eduardo Cabrita)

Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA
Telefone: 21 3919402/23 - Fax: 21 3936945
@: Comissao.5A-COFAPXII@ar.parlamento.pt



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública
Proposta de Directiva do Parlamento
Europeu e do Conselho
COM (2011) 453 Final

Autora: Deputada
Elsa Cordeiro

1



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa COM/2011/453 Final foi enviado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

A Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e que altera a Directiva 2002/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro, pretende aproximar ainda mais as disposições legislativas resultantes da transposição das Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE para o direito nacional e a fim de garantir que as mesmas regras prudenciais se aplicam directamente a essas instituições, o que é essencial para o funcionamento do mercado interno.

A proposta tem duas componentes, uma directiva, que rege o acesso à actividade e um regulamento, que rege o exercício das actividades das instituições crédito e das empresas de investimento. Os dois instrumentos jurídicos formam um pacote e devem ser considerados conjuntamente.

A proposta contém disposições relativas a sanções, governos das sociedades eficaz e disposições orientadas a evitar a excessiva confiança nas notações de risco de crédito externas.



PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

1.1. Objectivo da iniciativa

Na comunicação de 9 de Dezembro de 2010, COM/2010/716 Final, a Comissão prevê medidas legislativas da EU para harmonizar e reforçar os regimes de sanções no sector financeiro.

Na comunicação de 4 de Março de 2009, COM/2009/114 Final, a Comissão Europeia tinha anunciado que iria:

- a) Analisar as regras e práticas de governação das instituições financeiras, à luz da crise financeira;
- b) Se necessário, apresentar recomendações ou propor medidas de regulamentação.

A Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho COM/2011/453 Final tem por objectivo garantir o correcto funcionamento dos mercados bancários e repor confiança no sector bancário.

1.2. Principais aspectos

1.2.1. Regimes de Sanções

Os regimes nacionais de sanções actualmente em vigor para as principais situações de incumprimento da Directiva Requisitos de Fundos Próprios são divergentes e nem sempre são adequados para garantir uma aplicação eficaz. As autoridades nacionais não têm por vezes à sua disposição determinados poderes sancionatórios importantes, e as sanções aplicadas não são objecto de publicação sistemática. Nalguns Estados-Membros, o nível das sanções pecuniárias administrativas (coimas) é demasiado baixo, não sendo, portanto, suficientemente dissuasoras; por outro lado, as sanções não podem ser impostas tanto às instituições de crédito como aos indivíduos responsáveis pelas violações. Ao



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

determinar o nível das sanções a aplicar, algumas autoridades nacionais não tomam em consideração critérios que são importantes para assegurar a proporcionalidade e o carácter dissuasor das sanções.

Além disso, a aplicação efectiva das sanções varia conforme os Estados-Membros, mesmo entre Estados-Membros com sectores bancários de dimensão semelhante. Nalguns Estados-Membros, nenhuma ou poucas sanções foram aplicadas nos últimos anos, o que poderá ser sintomático de uma aplicação deficiente das normas da UE.

Esta situação poderá criar problemas de ausência de conformidade com as normas da UE causar distorções da concorrência no mercado interno e ter um impacto negativo em matéria de supervisão financeira, comprometendo o correcto funcionamento dos mercados bancários, o que, por sua vez, poderá ser prejudicial para a protecção dos depositantes e investidores e para a confiança no sector financeiro.

1.2.2. Governo das sociedades

Em Junho de 2010, a Comissão publicou um Livro Verde sobre o governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração (COM/2010/284 Final) que era acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SEC/2010/669) onde se analisavam as deficiências das disposições em matéria de governo das sociedades no sector dos serviços financeiros, reveladas pela crise financeira, e que contribuiriam para que fossem tomados riscos excessivos.

1.2.3. Fiscalização inadequada dos riscos pelos conselhos de administração

Em muitos casos, os conselhos de administração não conseguiram ou não quiseram confrontar-se com os seus administradores executivos quanto às decisões comerciais estratégicas que tomavam. Esta situação resultou muitas vezes do pouco tempo dedicado à administração e da falta de conhecimentos técnicos inadequados por parte dos conselhos de administração das instituições de crédito. Nalguns casos, a existência de facções dominantes



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

(administração executiva) e a insuficiente diversidade na composição dos conselhos de administração comprometeu a sua objectividade.

Por outro lado, os conselhos de administração não eram muitas vezes suficientemente envolvidos na definição da estratégia global de risco e, em consequência, a abordagem estratégica dos administradores executivos quanto ao risco não era controlada, tendo sido adoptados incentivos excessivos à tomada de riscos e não tendo sido aplicados sistemas adequados para garantir uma gestão eficaz dos mesmos. Além disso, os conselhos de administração não dedicaram tempo suficiente à questão, já que a gestão dos riscos não era considerada prioritária em comparação com outros temas, como, por exemplo, as estratégias de crescimento. A comunicação sobre os riscos nem sempre foi atempada e exaustiva, nomeadamente devido à ausência de vias directas de comunicação, no seio das empresas, entre a função de gestão de riscos e o conselho de administração.

Por último, em muitos casos, a função de gestão de riscos não tinha o peso devido no processo de tomada de decisões.

2. Aspectos relevantes

O principal objectivo e objecto da presente proposta é a coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito e empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao seu quadro de supervisão.

O bom funcionamento do mercado interno requer não só um quadro legal, como também uma cooperação estreita e regular e uma convergência significativamente reforçada das práticas regulamentares e de supervisão das autoridades competentes dos Estados-Membros.

A presente proposta forma um pacote conforme já referido na nota introdutória e revoga as Directivas 2006/48/CE e 2006/49/CE. A reunião das disposições aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento, aumentará a clareza das disposições que as regem e simplificará a sua aplicação.

O estabelecimento de regras relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito, bem como à supervisão prudencial das instituições de crédito e das empresas



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

de investimento, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, podem, pois, devido à dimensão e aos efeitos dos objectivos da proposta, ser mais facilmente alcançados ao nível da União Europeia, atendendo ao exposto a proposta COM/2011/453 tem implicações para Portugal.

3. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado TFUE, os objectivos da acção proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, portanto, ser mais facilmente realizados pela UE. As suas disposições não excedem o necessário para atingir os objectivos pretendidos. Apenas uma acção a nível da UE pode assegurar que as instituições de crédito e as empresas de investimento que operam em mais de um Estado-Membro estejam sujeitas a requisitos idênticos e garantir, assim, condições equitativas, reduzir a complexidade da regulamentação, evitar custos de conformidade injustificados para as actividades com carácter transfronteiras, incentivar uma maior integração no mercado da UE e contribuir para eliminar as oportunidades de arbitragem regulamentar. Além disso, a acção da UE assegurará um nível elevado de estabilidade financeira a nível da UE.

Na situação em apreço, parecemos estar perante uma atribuição via o artigo 53º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em virtude do principal objectivo e objecto da presente proposta é a coordenação das disposições nacionais relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito e empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao seu quadro de supervisão. E do artigo 114º do TFUE uma vez que estabelece normas prudenciais uniformes e directamente aplicáveis às instituições de crédito e empresas de investimento, uma vez que tais requisitos estão estritamente ligados ao funcionamento dos mercados financeiros, no que diz respeito a uma série de activos detidos pelas instituições de crédito e empresas de investimento, concluindo-se, assim, não existir qualquer violação do princípio da subsidiariedade.

7



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE III - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade**, de acordo com o n.º 1 do artigo 53º e artigo 114º do TFUE.
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 12 de Outubro de 2011

A Deputada Autora do Parecer

(Elsa Gordeiro)

O Presidente da Comissão

(Eduardo Cabrita)