



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Documento de sessão

A7-0343/2013

22.10.2013

RELATÓRIO

sobre um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições não bancárias
(2013/2047(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relator: Kay Swinburne

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	12
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO	18

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições não bancárias (2013/2047(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Relatório consultivo, de julho de 2012, do Comité dos Sistemas de Pagamento e Liquidação (CPSS) e da Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO) intitulado "Recuperação e resolução das infraestruturas do mercado financeiro",
- Tendo em conta o Relatório consultivo do CPSS-IOSCO, de agosto de 2013, intitulado "Recuperação e resolução das infraestruturas do mercado financeiro",
- Tendo em conta os Relatórios da Associação Internacional dos Supervisores de Seguros, de julho de 2013, intitulados "**Seguradores Sistemicamente Importantes a nível Global: Metodologia de Avaliação Inicial**" e "**Seguradores Sistemicamente Importantes a nível Global: Medidas de Política**",
- Tendo em conta a publicação, de 18 de julho de 2013, do Conselho de Estabilidade Financeira intitulada "Seguradores Sistemicamente Importantes a nível Global (SSI-G) e medidas de política que lhes serão aplicáveis"¹,
- Tendo em conta o Relatório consultivo do Conselho de Estabilidade Financeira, de agosto de 2013, intitulado "Aplicação dos atributos fundamentais de sistemas de resolução efetivos a instituições financeiras não bancárias",
- Tendo em conta a consulta realizada pelos serviços da Comissão sobre um possível quadro de recuperação e resolução para outras instituições financeiras que não os bancos,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações (EMIR)²,
- Tendo em conta a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Depósito de Títulos (CSD) e que altera a Diretiva 98/26/CE, apresentada pela Comissão em 7 de março de 2012 (COM(2012)0073),
- Tendo em conta a proposta da Comissão de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um enquadramento para a recuperação de instituições de crédito e empresas de investimento (BRRD), (COM(2012)0280), bem como o relatório correspondente da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários³,

¹ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130718.pdf

² JO L 201 de 27.7.2012, p. 1-59.

³ A7-0196/2013.

- Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A7-0343/2013),
- A. Considerando que estão agora incluídas nos programas de avaliação do setor financeiro do FMI e do Banco Mundial avaliações sobre a infraestrutura do mercado financeiro;
- B. Considerando que a existência de planos de recuperação e de instrumentos de resolução efetivos é crucial para melhorar globalmente a estabilidade do setor financeiro não bancário;
- C. Considerando que as infraestruturas do mercado financeiro estão organizadas segundo linhas amplamente diferentes; considerando que, para facilitar a disposição de planos adequados de recuperação e, sobretudo, de resolução, é necessário distingui-las com base na complexidade do modelo organizativo, na operacionalidade geográfica e no modelo de negócio;
- D. Considerando que, apesar de o EMIR e o CSDR se destinarem a reduzir o risco sistémico através de uma infraestrutura de mercado bem regulamentada, existem possibilidades de ocorrência de consequências não intencionadas;
- E. Considerando que, apesar de a compensação central obrigatória contribuir positivamente para a redução do risco sistémico global dos mercados financeiros, também faz aumentar a concentração do risco sistémico nas CCP (contrapartes centrais), sem esquecer que todas as CCP são sistemicamente importantes nos seus próprios mercados;
- F. Considerando que os maiores membros compensadores participam geralmente em mais de uma CCP, de forma que, se uma CCP tiver problemas de incumprimento, as outras poderão provavelmente defrontar-se com dificuldades;
- G. Considerando que a ocorrência de múltiplos casos de incumprimento de membros das CCP terá consequências devastadoras, não só para os participantes no mercado financeiro, mas também para o conjunto das empresas em questão;
- H. Considerando que a lógica da utilização de uma CCP é reduzir o risco da contraparte através da constituição correta de margens dos produtos antes de os submeter a compensação central, de forma a que o incumprimento de qualquer contraparte não afete o resto do mercado;
- I. Considerando que os processos de gestão de riscos mostram que as CCP reduzem o risco e a incerteza das contrapartes e evitam o contágio;
- J. Considerando que o EMIR não trata inteiramente os riscos resultantes do facto de uma CCP avaliar de forma incorreta os requisitos de margens para o conjunto de uma classe de produtos;
- K. Considerando que as CCP são incentivadas a aplicar margens mais baixas, nomeadamente ao introduzirem novas classes de produtos ou ativos, a fim de atraírem clientes;

considerando que a eficácia dos fundos de proteção segregados por classes de produtos ou ativos ainda está por avaliar;

- L. Considerando que a prática de margens cruzadas de produtos (margens de carteira) utilizando métodos de proteção de ativos no seio do fundo de proteção contra o incumprimento de uma CCP ainda não está testada, pelo que, apesar de a redução da exigência de garantias a curto prazo poder reduzir os custos, a prática de margens cruzadas não deve prejudicar a capacidade da CCP para gerir corretamente o risco, devendo ser reconhecidas as limitações da análise do VAR;
- M. Considerando que uma das vantagens para os clientes reside no facto de o membro compensador contar com uma rede de proteção contra o risco da contraparte, tanto em relação à CCP, como a outros membros compensadores;
- N. Considerando que as ICSD da UE são geralmente instituições sistemicamente importantes enquanto facilitadoras do mercado euro-obrigacionista e que, atualmente, operam com licenças bancárias;
- O. Considerando que a compensação central aumentou a necessidade de gestão de garantias e serviços acessórios que, até agora, são atividades praticadas por CSD e bancos de custódia;
- P. Considerando que a introdução iminente do Target2Securities fez com que as CSD explorassem novos serviços;
- Q. Considerando que os regimes de insolvência convencionais não prestarão um enquadramento completo para o tratamento de ativos de clientes em caso de colapso de uma CSD sem a implementação da legislação aplicável aos direitos sobre valores mobiliários detidos junto de intermediários;
- R. Considerando que a IAIS apresentou, em julho de 2013, um Relatório sobre "As instituições de seguros globalmente sistémicas", tendo concluído que, apesar de o modelo comercial tradicional das instituições de seguros se ter revelado muito menos frágil que os bancos na crise financeira, as grandes e altamente interoperáveis seguradoras transfronteiras, especialmente as que têm atividades significativas à parte da subscrição tradicional, como garantias de crédito e de investimento, podem apresentar riscos sistémicos significativos; Considerando que, com base no método de avaliação da IAIS, o CEF identificou nove grandes companhias de seguros como sistémicas, cinco das quais com sede na União;
- S. Considerando que, apesar de o risco sistémico de um gestor de ativos em situação de incumprimento não ser tão acentuado como no caso de infraestruturas de mercado críticas, à medida que os modelos empresariais dos gestores de ativos evoluem, estes podem tornar-se sistemicamente mais importantes, um fator que foi tratado no trabalho do CEF sobre sistema bancário paralelo;

1. Solicita à Comissão que dê prioridade à recuperação das CCP e das CSD que estejam

expostas a riscos de crédito, e que, ao examinar se é conveniente desenvolver legislação análoga para outras instituições financeiras, diferencie adequadamente ente cada tipo, prestando a devida atenção às que têm potencial para gerar riscos sistémicos para a economia;

2. Salienta a importância de a legislação da UE seguir os princípios internacionalmente acordados, como adotados pelo CPSS-IOSCO, o CEF e a IAIS;
3. Salienta a importância de uma disposição clara para uma "progressão da intervenção" em quaisquer disposições de recuperação para instituições financeiras não bancárias, ao abrigo da qual as autoridades competentes monitorizem adequadamente os indicadores da saúde financeira e tenham poderes para intervir antecipadamente em casos de tensão financeira de uma entidade e para lhe requerer que tome as medidas de correção adequadas de acordo com um plano de recuperação previamente aprovado, a fim de precaver a potencialmente perturbadora medida de última instância que consiste em colocar uma entidade em processo de resolução;
4. Considera que as instituições financeiras não bancárias devem desenvolver elas próprias planos de recuperação abrangentes e substantivos que identifiquem operações e serviços críticos, bem como desenvolver estratégias e medidas necessárias para assegurar a prestação contínua de operações e serviços críticos, e que os planos de recuperação devem ser examinados pela autoridade de supervisão relevante; considera que a autoridade de supervisão deve poder requerer alterações ao plano de recuperação e conduzir e realizar consultas à autoridade de resolução que, de outro modo, podem formular recomendações ao supervisor;
5. Considera que as autoridades de supervisão devem ter competência para intervir com fundamentos em matéria de estabilidade financeira e poder requerer a implementação de partes dos planos de recuperação que ainda não tenham sido ativados ou a tomada de outras medidas, se necessário; considera que as autoridades devem, porém, estar igualmente conscientes do risco de gerar incerteza de mercado em circunstâncias que já sejam tensas;
6. Considera que as autoridades de resolução e de supervisão de cada país devem esforçar-se por cooperar e manter-se informadas entre si;
7. Considera que, para grupos com entidades em diferentes jurisdições, deve ser acordado um plano de resolução de grupo entre diferentes autoridades de resolução; considera que tal plano deve basear-se no pressuposto da cooperação entre autoridades de diferentes jurisdições;
8. Considera que as medidas de resolução devem ser diferenciadas consoante os serviços e as atividades que a instituição da infraestrutura do mercado financeiro em questão está autorizada a prestar ou realizar;
9. Salienta a necessidade de evitar quaisquer conflitos entre os planos de recuperação e resolução e a legislação existente, nomeadamente a Diretiva relativa a acordos de garantia financeira (FCAD) e o Regulamento relativo à infraestrutura do mercado europeu (EMIR), já que estes podem conduzir a limitações das competências de recuperação e

resolução de CCP ou CSD, ou impedir que sejam eficazes;

10. Salienta a necessidade urgente de, no contexto da avaliação da relevância dos sistemas de resolução específicos para a infraestrutura de mercado, as instituições financeiras e as entidades do sistema bancário paralelo, desenvolver instrumentos a monitorização eficiente e rápida do stock e fluxo do risco financeiro em cada uma e no conjunto das empresas, transfronteiras setoriais e nacionais na União, e entre a União e outras regiões globais; insta a Comissão a assegurar que os dados relevantes previstos na legislação relativa aos setores bancário e segurador, assim como à infraestrutura de mercado sejam utilizados eficazmente para este efeito pelo ESRB, as ESA e outras autoridades competentes;

CCP

11. Solicita à Comissão que assegure que as CCP tenham uma estratégia de gestão em caso de incumprimento para todos os produtos que sejam compensados por uma CCP, enquanto parte de um plano de recuperação mais vasto aprovado pelo supervisor, prestando particular atenção aos produtos que recebam ordem de compensação central, pois há uma maior probabilidade de concentração de riscos nesses casos;
12. Salienta a importância de monitorizar os riscos que para as CCP decorrem de uma concentração de membros compensadores, e solicita aos supervisores que informem a EBA sobre os 10 maiores membros compensadores de cada CCP, a fim de que riscos como interligações, contágio e potencial de incumprimento de uma ou mais CCP ao mesmo tempo possam ser monitorizados a nível central;
13. Solicita à Comissão que desenvolva instrumentos para medir o risco intradiário das CCP, assegure que os balanços intradiários das CCP com bancos comerciais para a gestão de conta e os serviços de pagamento não ultrapassem limites previamente definidos que, de contrário, podem ameaçar o funcionamento das CCP;
14. Considera que, a fim de manter incentivos à boa governação das CCP, a cascata em caso de insolvência estabelecida no EMIR tem de ser respeitada de forma a que os recursos financeiros próprios pré-financiados das CCP sejam utilizados antes de quaisquer contribuições para o fundo de proteção contra o incumprimento dos membros solventes;
15. Solicita à Comissão que assegure que as CCP atuem no interesse público geral e adotem as suas estratégias comerciais em conformidade com este último, a fim de reduzir significativamente a probabilidade de desencadear cenários de recuperação e resolução;
16. Solicita à Comissão que reconheça que, apesar de o objetivo de proteger classes de ativos no seio de um fundo de proteção de uma CCP consistir em limitar contágio, não é claro se isso será suficiente para prevenir tal contágio na prática, tendo em conta que os incentivos comerciais ligados à prática de margens cruzadas pode aumentar o risco no sistema; solicita à Comissão que proponha medidas adicionais para minimizar este risco de contágio;
17. Solicita à Comissão que assegure que sejam estabelecidos princípios sólidos para reger disposições contratuais entre a CCP e os seus membros compensadores, assim como para

definir como estes últimos transferem prejuízos para os seus clientes, a fim de que o fundo de proteção do membro compensador não se esgote antes que quaisquer prejuízos de um membro compensador em situação de incumprimento possam ser transferidos para o cliente, enquanto parte de um processo transparente de afetação de prejuízos;

18. Considera que qualquer acordo contratual entre uma CCP e os seus membros compensadores deve distinguir entre as perdas resultantes do incumprimento de um membro e as resultantes de outras razões, como as perdas incorridas devido à baixa qualidade das opções de investimento da CCP; solicita à Comissão que assegure que o comité de avaliação de riscos da CCP se mantenha plenamente informado sobre os respetivos investimentos, a fim de manter uma supervisão adequada; considera que instrumentos de recuperação como a suspensão de dividendos e o pagamento de remunerações variáveis ou a reestruturação voluntária do passivo através da conversão da dívida em capital devem ser considerados como os mais adequados para utilizar em tais circunstâncias;
19. Considera que todas as CCP devem ter estabelecido disposições de recuperação abrangentes que prestem uma proteção maior que os fundos e recursos requeridos pelo EMIR e que esses planos de recuperação devem prestar proteção contra todas as circunstâncias previsíveis e ser incluídos e publicados enquanto parte das regras de cada CCP;
20. Considera que a linha divisória entre a recuperação e a resolução é, relativamente às CCP, quando a cascata em caso de insolvência se esgota e a capacidade de absorção de perdas da CCP estiver exausta; considera que, neste ponto, o supervisor deve examinar ativamente a opção entre remover o órgão de gestão da CCP ou transferir os serviços críticos da CCP, ou ceder o controlo operacional da CCP a um terceiro prestador; considera que as autoridades de resolução devem dispor de uma margem necessária de apreciação da situação e de uma certa margem de manobra que lhes permita justificar as suas decisões;
21. Considera que, no exercício de tal faculdade de apreciação, as autoridades de resolução devem aplicar os seguintes critérios muito específicos:
 - (i) quando a sustentabilidade da infraestrutura financeira de mercado em questão estiver seriamente comprometida ou em vias de se encontrar em tal situação devido à sua incapacidade para respeitar os requisitos prudenciais que lhes são aplicáveis;
 - (ii) quando não exista outra medida alternativa à entrada em regime de resolução para restabelecer a situação de forma eficaz e sem efeitos para a estabilidade do sistema financeiro;
 - (iii) quando uma medida de resolução se torne necessária no interesse público, no sentido em que tal medida permita atingir, através de instrumentos proporcionados, um ou mais objetivos da resolução;
22. Salienta a necessidade de tratar a "continuidade do serviço" como um objetivo fundamental da resolução;

23. Sublinha que nenhuma participação de membros compensadores na atribuição de prejuízos antes do afastamento da gestão da CCP deve envolver dinheiro ou ativos, diretos ou indiretos, dos clientes, podendo a autoridade de resolução, então responsável, utilizar instrumentos de resolução para a atribuição de prejuízos como a redução ou o provisionamento da margem de variação do fundo de proteção por membros compensadores solventes, seguindo o plano de resolução tão estritamente quanto possível;
24. Considera que, se a autoridade de resolução tiver a capacidade de impor, numa fase precoce, direitos de cessação que imobilizem a CCP durante um período máximo de dois dias, isso pode permitir que o mercado reveja corretamente o valor dos contratos, permitindo assim uma difusão mais ordenada do risco; considera que a disposição e o exercício de tal poder devem ser cuidadosamente examinados, de forma a que sejam, no mínimo, subordinados à determinação pela autoridade de resolução de que a imposição numa fase precoce é necessária no interesse da estabilidade financeira, tendo em conta os objetivos da resolução, a interação com o banco ou outros sistemas de resolução relevantes aplicáveis aos membros compensadores, a gestão de incumprimentos e riscos da CCP e o impacto sobre os mercados de cada CCP, participantes compensadores e mercados financeiros em geral, o que deverá ser necessariamente acompanhado pelo poder de suspender a obrigação de compensação em última instância, após ter sido, pelo menos, examinado se outra CCP poderia prestar a compensação a curto prazo;
25. Reconhece que as CCP têm membros compensadores de um grande número de países; considera, portanto, que um quadro de resolução de uma CCP será eficaz se for eficaz em todas as jurisdições envolvidas; considera, conseqüentemente, que os quadros de insolvência nacionais têm de ser atualizados, a fim de se coadunarem com o novo sistema europeu de resolução;
26. Considera que as contrapartes centrais titulares de uma licença de atividade bancária devem ser sujeitas a um regime específico de contrapartes centrais, e não à recuperação bancária proposta e ao sistema de resolução da Diretiva relativa à recuperação e resolução bancárias (BRRB); considera, neste sentido, particularmente preocupante o facto de o sistema proposto para os bancos vir a requerer-lhes a manutenção de um montante agregado de dívida suscetível de resgate interno; considera que tal possibilidade seria inadequada para contrapartes centrais titulares de uma licença bancária, pois não são propensas a emitir tais instrumentos da dívida;

CSD

27. Considera que é responsabilidade de uma CSD assegurar que o seu plano de recuperação preveja claramente a continuidade operacional em cenários de crise razoáveis, de forma a que, mesmo se outra parte da sua atividade seja afetada, a sua função primeira de liquidação, assim como outros serviços essenciais da CSD possam continuar a ser desempenhados por esta última ou por um terceiro prestador autorizado nos termos do Regulamento CSD;
28. Solicita que, caso não esteja iminente qualquer proposta legislativa separada, seja incluído no CSDR um requisito de que as autoridades nacionais competentes assegurem o estabelecimento de planos de recuperação e resolução adequados, em conformidade com as normas internacionais do CEF e do CPSS-IOSCO, para todas as CSD, incluindo

referências aos artigos da BRRD que possam ser aplicados às CSD que operam com uma licença bancária;

29. Solicita aos Estados-Membros que, na ausência de legislação aplicável a direitos sobre valores mobiliários detidos junto de intermediários, desenvolvam e coordenem os seus sistemas especiais de administração existentes para as CSD, a fim de melhorar a certeza jurídica quanto à forma como a continuidade operacional poderá ser mantida numa crise, em particular, assegurando o acesso aos repositórios, registos ou contas da CSD, de forma a que a autoridade de resolução ou a autoridade nacional competente possam identificar facilmente os proprietários dos ativos;
30. Solicita à Comissão que assegure que a proposta de um quadro para a recuperação e resolução para as CSD assegure - tanto quanto possível - a continuidade destas últimas durante a recuperação e resolução;
31. Solicita à Comissão que a proposta de um quadro de recuperação e resolução para as CSD assegure a continuidade do enquadramento legislativo destas últimas, nomeadamente, respeitando a Diretiva Carácter Definitivo da Liquidação, os acordos de entrega contra pagamento, o funcionamento de qualquer ligação das CSD e os contratos com prestadores de serviços críticos durante a recuperação e resolução;

Empresas de seguros

32. Nota que existe desde há muito tempo na UE uma regulamentação prudencial para os seguros; salienta a importância de uma abordagem coerente e convergente dos Estados-Membros para a implementação da Diretiva Solvência II dentro de um período de tempo aceitável, como previsto na Diretiva Omnibus II, de forma a que os níveis dois e três da Diretiva Solvência II possam ser atempadamente concluídos, mantendo assim ao mínimo a probabilidade de as autoridades de resolução terem de intervir;
33. Solicita à Comissão que acompanhe de perto do trabalho da IAIS sobre a recuperação e resolução das instituições de seguros, e que o examine no contexto do nível dois da Diretiva Solvência II, legislação relativa aos conglomerados financeiros, e da Diretiva Mediação de Seguros, e que trabalhe com parceiros internacionais para acompanhar o calendário estabelecido pelo CEF para implementar as recomendações de política, inclusive requerendo às seguradoras sistémicas que tenham planos de recuperação e resolução e realizem avaliações sobre as possibilidades de resolução, uma supervisão de grupo reforçada e requisitos mais elevados em matéria de absorção de perdas; reconhece que o carácter de longo prazo dos passivos de seguros, os diferentes calendários, a longa duração dos períodos de operações e a natureza comercial dos seguros em comparação com a atividade bancária, juntamente com os instrumentos à disposição dos legisladores, já proporcionam práticas de resolução eficientes; considera que a atenção deve, portanto, concentrar-se sobre a recuperação;
34. Lamenta que a IAIS e o CEF tenham adiado a publicação das orientações sobre a avaliação da situação sistémica das empresas de resseguros e das respetivas recomendações políticas até julho de 2014; solicita à Comissão que examine cuidadosamente o risco sistémico no setor dos resseguros, particularmente no que diz respeito ao seu papel central na gestão de riscos de seguros e ao seu elevado grau de

interoperabilidade e insuficiente substituibilidade;

Gestão de ativos

35. Solicita à Comissão que avalie cuidadosamente se quaisquer gestores de ativos devem ser considerados como sistemicamente importantes, tendo em conta o âmbito da sua atividade, assim como a utilização de um conjunto abrangente de indicadores como: a dimensão, o modelo comercial, o âmbito geográfico, o perfil de risco, a qualidade creditícia, se exercem ou não a sua atividade por conta própria e se estão sujeitos a requisitos no que diz respeito à segregação dos ativos dos seus clientes, assim como outros fatores relevantes;
36. Nota que os ativos de clientes são segregados e mantidos por entidades de custódia e que, portanto, a possibilidade de esses ativos serem transferidos para outro gestor de ativos constitui uma salvaguarda substancial;
37. Considera que a existência de um regime legal efetivo de direitos sobre valores mobiliários pode mitigar muitas das questões envolvidas em caso de insolvência de um grande gestor de ativos transfronteiras;

Sistemas de pagamentos

38. Solicita à Comissão que encete trabalhos com os supervisores e autoridades financeiros internacionais relevantes para identificar quaisquer insuficiências em sistemas de pagamentos global e sistemicamente importantes, bem como nas disposições existentes, para assegurar a continuidade dos serviços em caso de insolvência;
39. Considera que, estando os sistemas de pagamentos no cerne de todas as transferências de numerário, se torna claro que uma perturbação de mercado em tais sistemas terá efeitos induzidos significativos sobre outros atores do mercado financeiro; nota que a Diretiva Caráter Definitivo da Liquidação, de 1998, já se destina a atenuar potenciais riscos nos sistemas de pagamentos, mas que não trata suficientemente da recuperação e resolução, sendo, portanto, necessárias disposições específicas para permitir que os sistemas de pagamentos reajam adequadamente a circunstâncias adversas;
40. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A crise financeira mostrou o grau de interoperabilidade do sistema financeiro global quando falhas no processo de gestão de riscos de qualquer grande ator do mercado têm potencial para transbordar através de um efeito de contágio. Enquanto parte dos efeitos globais para tornar o sistema financeiro mais resiliente, é necessário que todos os participantes no mercado tenham uma melhor compreensão da forma como a sua atividade funcionará ou será reduzida de forma ordenada em circunstâncias de tensão.

Importa referir que, ao longo das conturbações da recente crise financeira, nenhum elemento não bancário da infraestrutura crítica de mercado (CMI) ruiu ou precisou de resolução. Porém, novos compromissos globais de mudança de produtos negociados bilateralmente para a infraestrutura multilateral de mercado, nomeadamente, ao concentrarem posições e riscos através da compensação central das transações, significa que mais tensão está a ser colocada sobre tais instituições. Os operadores de CMI necessitam, portanto, de apresentar uma governação adequada e uma gestão de riscos forte, para bem do sistema no seu conjunto.

A consulta do CPSS-IOSCO sobre a recuperação e resolução da infraestrutura do mercado financeiro reconhece esta necessidade e será seguida de um novo conjunto de princípios destinados a complementar os "Atributos fundamentais dos sistemas de resolução efetivos para as instituições financeiras" do FSB, e a completar e alargar o trabalho precedente da IOSCO sobre os "Princípios para a infraestrutura do mercado financeiro".

Embora se espere que, no âmbito da UE, o EMIR, a MiFID e o CSDR venham aumentar a segurança e a estabilidade do sistema financeiro, importa reconhecer as limitações da legislação e a probabilidade de consequências não intencionadas, já que é transferido um risco significativo de participantes individuais no mercado para pólos centrais mutualizados.

O presente relatório centra-se especificamente sobre as CCP e as CSD enquanto infraestruturas críticas de mercado cruciais e que necessitam, com carácter prioritário, de regras de recuperação e resolução sólidas. O relatório também reconhece que há muitas outras entidades que são instituições não bancárias, incluindo as empresas de seguros, os gestores de ativos e os sistemas de pagamentos. Porém, o trabalho internacional sobre estes setores ainda não foi completado ou aguarda mais debate e avaliação.

Contrapartes centrais – CCP

Uma CCP situa-se entre as duas contrapartes para proporcionar uma forma de gerir o risco de incumprimento de uma contraparte. O EMIR já requer que as CCP sejam suficientemente resilientes para sobreviverem a situações de incumprimento por parte dos seus dois maiores membros compensadores e que utilizem instrumentos de recuperação, como a cascata em caso de insolvência obrigatória para predeterminar a hierarquia de prejuízos na CCP em caso de incumprimento de um membro compensador.

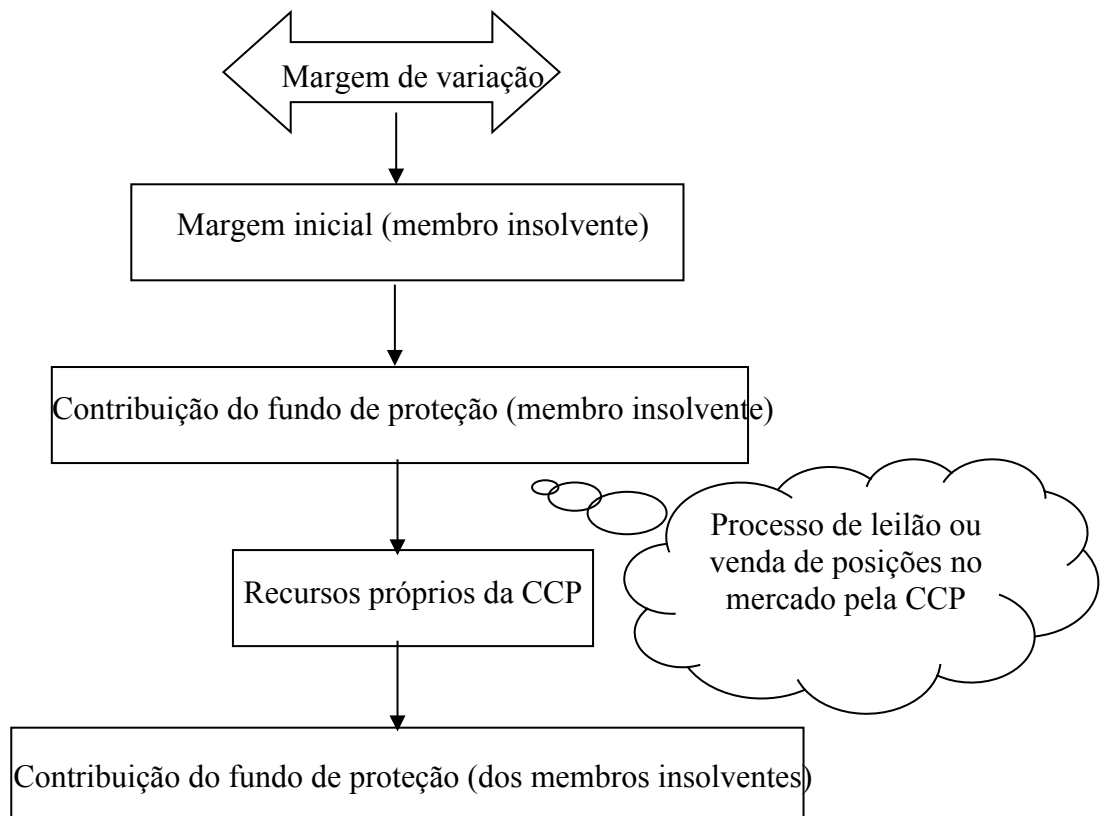
Se uma CCP tencionar mutualizar o risco no sistema financeiro, a boa governação é de importância capital e um enquadramento de recuperação deve assegurar que preste os incentivos corretos a ambos os membros compensadores que contribuem para o fundo de

proteção, assim como à própria CCP, através da sua própria contribuição. A utilização de instrumentos de recuperação para além dos estipulados pelo EMIR pode provavelmente indicar uma falha grave de governação na CCP e não deve ser considerada como parte das operações normais.

Quando um membro compensador de uma CCP entra em situação de incumprimento, o EMIR indica uma cascata em caso de insolvência para a forma como os prejuízos são geridos, utilizando primeiramente a margem do membro em falta. A fase seguinte requer a utilização das contribuições do fundo de proteção do membro em falta para cobrir prejuízos adicionais. Se estas estiverem esgotadas, a CCP terá previsto recursos financeiros próprios que deve mobilizar antes de poderem ser utilizadas as contribuições do fundo de proteção dos membros solventes.

Apesar de o EMIR não o obrigar enquanto parte da cascata em caso de insolvência, a CCP pode liquidar as posições de um membro insolvente no mercado aberto. Alternativamente, em condições de mercado extremas, a CCP pode organizar um processo de leilão pelo qual outros membros compensadores compram as posições do membro insolvente. O leilão falha quando nenhum membro compensador pretende ou pode comprar as posições do membro em situação de incumprimento pelo preço que a CCP pode suportar pagar.

Cascata em caso de insolvência EMIR – artigo 45.º



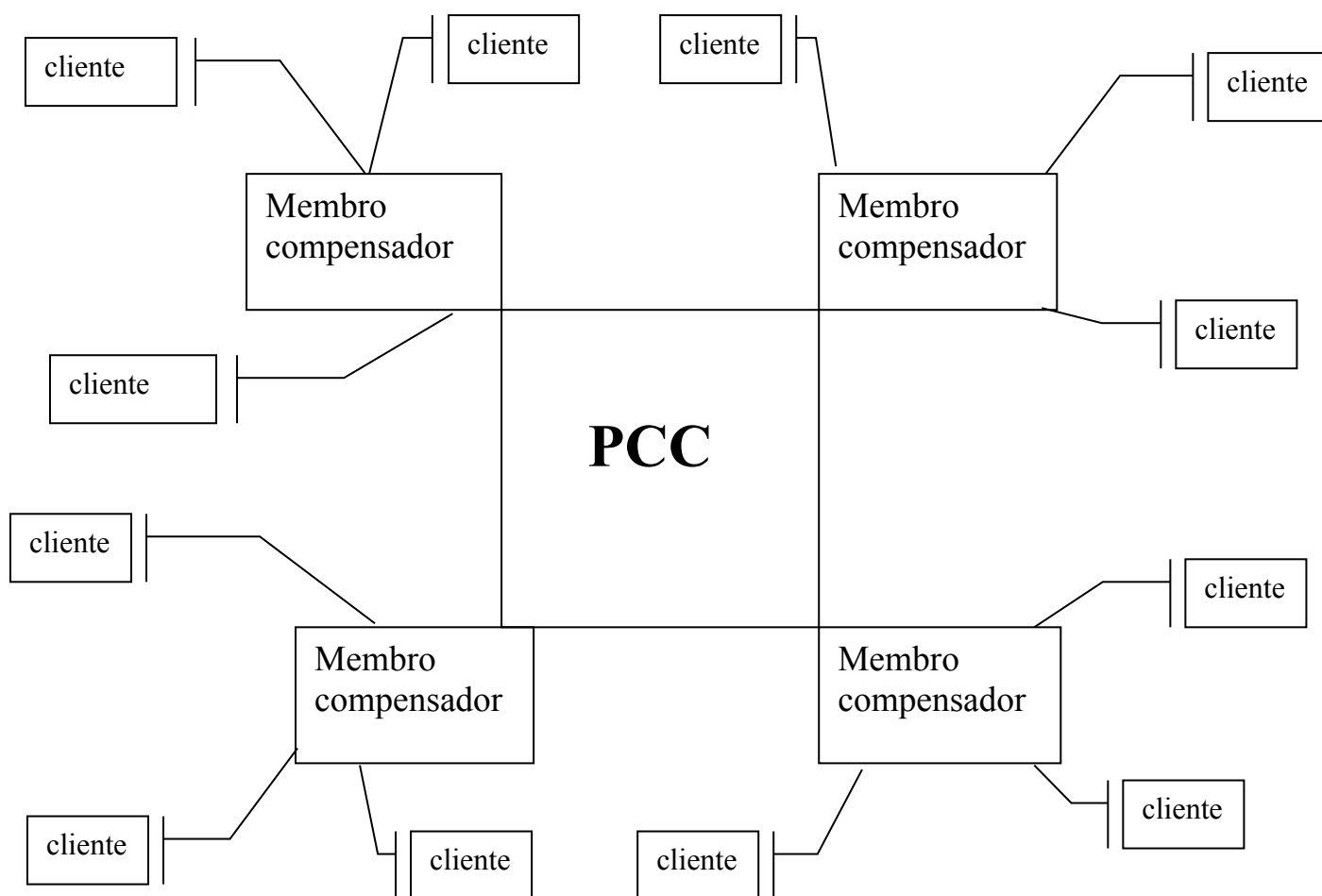
Importa salientar que, durante a recente tensão extrema do mercado da UE, nenhuma CCP utilizou o fundo geral de proteção e que, portanto, os instrumentos de recuperação disponíveis funcionaram satisfatoriamente.

Porém, a compensação central obrigatória de produtos derivados através de CCP pode provocar uma concorrência acrescida entre estas últimas, incentivando-as a efetuar a compensação central de mais produtos. Apesar de o aumento da utilização da compensação central constituir o resultado regulamentar desejado do G20, esta faz aumentar o requisito de uma governação e gestão de riscos fortes. Um programa de recuperação e resolução para uma CCP deve incluir a possibilidade de uma falha da CCP no cálculo correto do risco inerente a um produto e, portanto, da margem, enquanto risco adicional para uma autoridade de resolução tratar, assim como o incumprimento de múltiplos membros compensadores sistemicamente importantes.

As autoridades de resolução devem ser dotadas dos instrumentos necessários para tratar de uma ampla variedade de ameaças potenciais ao funcionamento continuado de uma CCP, a fim de proteger os ativos dos clientes.

Os quadros de recuperação e resolução para as CCP são, além disso, complicados pela relação entre estas últimas e os seus membros compensadores e, adicionalmente, entre os membros compensadores e os seus clientes. As CCP têm muito poucos contactos com os clientes finais dos membros compensadores, apesar de serem os beneficiários a que a compensação central se destina. Assim, os clientes finais pouco têm a dizer quanto à gestão de riscos de uma CCP e não têm quaisquer obrigações contratuais relativamente a esta última, sugerindo que qualquer atribuição de perdas decorrentes da insolvência de uma CCP deve, em primeira linha, ter impacto sobre os membros compensadores que são pagos pelos seus clientes para prestarem uma rede de proteção contra a CCP. Os métodos adicionais de atribuição de perdas que podem beneficiar o sistema financeiro no seu conjunto através da difusão das perdas devem seguir princípios estabelecidos e acordados com os reguladores, a fim de evitar as condições desfavoráveis que para os clientes de membros compensadores possam resultar de relações de poder desiguais.

Relações entre CCP e membros compensadores, e entre membros compensadores e clientes



Qualquer sistema de recuperação ou resolução deve ter a proteção dos ativos dos clientes como objetivo central e dar certeza legal a todos os utilizadores da infraestrutura do mercado financeiro. Caso um número significativo de membros compensadores entrem em situação de incumprimento haja falhas da CCP em matéria de governação ou gestão de riscos, a autoridade de resolução precisa de ter à mão disposições para assegurar um funcionamento provisório ordenado e a possível resolução.

Centrais de depósito de títulos – CSD

As CSD constituem parte integrante dos mercados nacionais de títulos e são cruciais para o funcionamento dos mercados financeiros. Portanto, qualquer sistema de recuperação tem que ser plenamente caucionado pelo supervisor. A focalização sobre a continuidade operacional em qualquer cenário de resolução não pode ser sobrestimada e as autoridades de resolução necessitam de ser dotadas de competências adequadas para assegurar a continuidade operacional dos valores mobiliários. Em particular, no caso das CSD (ICSD), a necessidade de cooperação regulamentar internacional é crucial, tanto entre reguladores no interior da UE, como no seu exterior.

Os modelos empresariais das CSD estão a evoluir em antecipação à introdução do Target2Securities pelo BCE, a tal ponto que muitas CSD se estão a alargar a novos serviços e ofertas e que outros participantes no mercado estão a examinar a possibilidade de prestar serviços de liquidação de valores mobiliários.

Além disso, a orientação regulamentar para a compensação central alimentou a procura de acesso a garantias de qualidade elevada. Assim, as CSD estão a utilizar cada vez mais os seus fundos comuns de garantia para prestar serviços de transformação de garantias a utilizadores do mercado.

Estes novos serviços necessitam de supervisão e de planos de recuperação pormenorizados para assegurar que os serviços primários de liquidação das CSD não sejam postos em risco.

Caso uma CSD opere sob licença bancária, na aceção do CSDR, o plano de recuperação e resolução deve basear-se estreitamente sobre os requisitos da Diretiva Recuperação e Resolução Bancária (BRRD). Isto garantirá um plano de atividade equitativo entre bancos e CSD, assim como a continuidade operacional das CSD. Os supervisores nacionais devem poder ir além dos requisitos regulamentares, tanto da BRRD, como do CSDR, caso considerem que um determinado modelo empresarial necessita de medidas adicionais para a manutenção de funções cruciais de uma CSD em condições de tensão do mercado.

Caso, numa CSD, ocorra um período de disrupção prolongado resultante de falhas de governação ou operacionais, é necessário que os planos de recuperação assegurem que o processo de decisão passe, quando conveniente, para uma autoridade de resolução, a fim de assegurar a total certeza legal.

Empresas de seguros

Apesar de as empresas de seguros operarem de forma muito diferente dos bancos, estão profundamente integradas nos mercados financeiros e, como provado pela recente crise, têm potencial para ser sistemicamente importantes. O planeamento da recuperação e resolução é, portanto, prudente.

Porém, o trabalho internacional da Associação Internacional dos Supervisores de Seguros (IAIS) está aquém do realizado pelo CPSS-IOSCO no que diz respeito à infraestrutura crítica de mercado. Além disso, novas medidas regulamentares, como o Solvency II, que pretende aumentar a resiliência das empresas de seguros, ainda não foram implementadas no conjunto da UE.

Encorajando embora as empresas de seguros a trabalharem com os supervisores nacionais em matéria de planos individuais, afigura-se conveniente não as abranger na legislação da UE que trata da recuperação e resolução das ICM.

Gestão de ativos

A dimensão e o modelo empresarial do setor da gestão de ativos não apresentam geralmente riscos sistémicos. Porém, estamos agora a assistir ao crescimento de empresas de gestão de ativos muito maiores, muitas das quais estão a explorar novas oportunidades de negócios que

poderão alterar fundamentalmente os seus modelos empresariais e, com o tempo, aumentar a sua importância sistémica. Mais trabalho tem que ser feito a nível internacional neste domínio, com base em melhor recolha de dados e análises. Os futuros planos de recuperação e resolução especificamente concebidos para este setor podem necessitar de ser corrigidos na subsequente legislação.

Sistemas de pagamentos

Apesar de, habitualmente, os sistemas de pagamentos não assumirem riscos, a sua insolvência, particularmente nos mercados cambiais, devido a fraude ou má gestão, podem ter implicações ressonantes para o conjunto do sistema comercial global. Assim, os sistemas de pagamentos devem ser sujeitos, ou a planos de resolução e recuperação, ou a um sistema de insolvência à medida, que dê prioridade à continuidade dos serviços relativamente aos outros objetivos dos profissionais da insolvência.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	17.10.2013
Resultado da votação final	+ : 32 - : 0 0 : 0
Deputados presentes no momento da votação final	Jean-Paul Basset, Udo Bullmann, George Sabin Cutaş, Rachida Dati, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Markus Ferber, Jean-Paul Gauzès, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Philippe Lamberts, Ivana Maletić, Marlene Mizzi, Ivari Padar, Anni Podimata, Peter Simon, Kay Swinburne, Sampo Terho, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Pablo Zalba Bidegain
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Thijs Berman, Zdravka Bušić, Herbert Dorfmann, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Theodoros Skylakakis
Suplente(s) (nº 2 do art. 187º) presente(s) no momento da votação final	Julie Girling, Phil Prendergast, Milan Zver