



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.2.2016
COM(2016) 56 final

2016/0033 (COD)

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no
que diz respeito a determinadas datas**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

1.1. Justificação da proposta

A Diretiva 2014/65/UE («MiFID») foi adotada, juntamente com o Regulamento (UE) n.º 600/2014 («MiFIR») no rescaldo da crise financeira. A MiFID e o MiFIR, referidos no seu conjunto como MiFID II, abrangem os mercados de valores mobiliários, os intermediários de investimento e as plataformas de negociação. O novo quadro reforça e substitui o atual quadro MiFID.

A MiFID II alarga o número de instrumentos financeiros abrangidos por regras de negociação e assegura que esta se realize em plataformas regulamentadas. Introduce regras relativas à negociação de alta frequência. Melhora a transparência e a supervisão dos mercados financeiros – incluindo mercados de derivados - e aborda a questão da volatilidade dos preços no caso dos derivados sobre mercadorias. O novo quadro melhora as condições de concorrência na negociação e compensação de instrumentos financeiros. Com base nas regras já em vigor, as regras revistas da MiFID reforçam igualmente a proteção dos investidores, introduzindo requisitos estritos em matéria de organização e de exercício da atividade. O pacote MiFID II engloba uma diretiva e um regulamento. Os Estados-Membros devem proceder à transposição da diretiva até 3 de julho de 2016. O início da aplicação de ambos os instrumentos, a MiFID e o MiFIR, está previsto para 3 de janeiro de 2017.

O objetivo do projeto de proposta é prorrogar o período que decorre até ao início da aplicação de ambos os instrumentos incluídos no pacote MiFID II na sequência das dificuldades de aplicação técnica enfrentadas pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados («ESMA»), pelas autoridades nacionais competentes («ANC») e pelas partes interessadas. Essas dificuldades são de tal magnitude que as infraestruturas de dados essenciais não estarão disponíveis a tempo em 3 de janeiro de 2017.

Durante o processo legislativo, foram reconhecidos o grau extremamente elevado de complexidade do pacote MiFID II e a necessidade de um número significativo de medidas de execução. Logo, foi previsto um período de 30 meses entre a adoção e o início da aplicação, em vez dos habituais 18-24 meses.

Apesar deste período invulgarmente longo, a ESMA deixou claro à Comissão que as dificuldades técnicas relacionadas com a aplicação são de tal magnitude que as infraestruturas de dados essenciais não estarão disponíveis a tempo em 3 de janeiro de 2017. Se a data de aplicação se mantiver inalterada, então, na prática, nem as autoridades competentes, nem os participantes no mercado estarão em condições de aplicar as novas regras em 3 de janeiro de 2017. Essa circunstância conduziria a incerteza jurídica e a possíveis perturbações do mercado.

À luz destas circunstâncias excecionais e das dificuldades técnicas específicas relacionadas com a aplicação, enfrentadas, neste caso específico, pela ESMA e pelas autoridades competentes, a Comissão considera necessário prorrogar o período que decorre até ao início da aplicação de ambos os instrumentos que compõem a MiFID II. Esta prorrogação deverá ser limitada ao estritamente necessário para permitir que o trabalho técnico de aplicação seja concluído.

1.2. O desafio dos «dados»

A ESMA informou a Comissão de que, à semelhança das ANC, não estará em condições de aplicar a MiFID II a partir de 3 de janeiro de 2017. Essa situação decorre de dificuldades

consideráveis na recolha dos dados necessários para a aplicação das regras da MiFID II. A fim de garantir a segurança jurídica e evitar possíveis perturbações do mercado, é assim necessária uma ação urgente com vista a adaptar a data de aplicação da MiFID II. Os motivos para a urgência prendem-se com a necessidade de criar novas e extensas redes de recolha eletrónica de dados entre as plataformas de negociação, as autoridades de regulação nacionais e a ESMA.

O novo enquadramento exige que as plataformas de negociação e os internalizadores sistemáticos forneçam às autoridades competentes dados de referência dos instrumentos financeiros que descrevam de maneira uniforme as características de cada instrumento financeiro abrangido pelo âmbito de aplicação da MiFID II. São igualmente utilizados dados adicionais para outros fins, nomeadamente para o cálculo de vários limiares de liquidez e transparência utilizados para a negociação em plataformas de todos os instrumentos financeiros abrangidos pela MiFID, bem como para a comunicação das posições dos derivados de mercadorias.

Deve ser desenvolvida uma nova infraestrutura de recolha de dados, a fim de permitir uma recolha eficiente e harmonizada dos dados. Tal obriga a ESMA, em conjunto com as autoridades nacionais competentes, a criar um Sistema de Dados de Referência dos Instrumentos Financeiros («SDRIF»). O SDRIF terá de cobrir todo o leque de instrumentos financeiros abrangidos pelo âmbito de aplicação alargado da MiFID II. Para a concretização desta tarefa, o SDRIF necessitará da ligação dos fluxos de dados entre a ESMA, as ANC e cerca de 300 plataformas de negociação de toda a União Europeia. A grande maioria dos novos sistemas informáticos subjacentes ao SDRIF terá de ser construída de raiz, com base em novos parâmetros.

A Comissão reconhece que, como resultado da quantidade e complexidade dos dados que será necessário recolher e processar com vista à aplicação da MiFID II, em particular no respeitante à comunicação das transações, cálculos de transparência e comunicação de posições de derivados de mercadorias, nem as partes interessadas, como as plataformas de negociação, nem as ANC ou a ESMA estão em condições de garantir que as infraestruturas de recolha de dados necessárias estarão operacionais até 3 de janeiro de 2017. Por conseguinte, a ESMA, em 2 de outubro de 2015, informou a Comissão de que seria inevitável um atraso na aplicação técnica da MiFID II.

1.3. Âmbito da proposta

A inexistência de dados tem repercussões em diversos aspetos da MiFID II. No respeitante à regulação do mercado, é evidente que, sem a criação de dados de referência (identificadores dos instrumentos) e na ausência de infraestruturas de dados adicionais para cálculos de transparência e comunicação de posições, não será possível aplicar a maioria das regras do mercado. Designadamente:

- Comunicação das transações: sem dados de referência, será difícil determinar quais os instrumentos abrangidos pelo âmbito de aplicação. Além disso, as infraestruturas necessárias para que os participantes no mercado informem as respetivas autoridades competentes não estarão disponíveis.
- Quadro de transparência: as regras de transparência em matéria de negociação aplicáveis à totalidade dos instrumentos financeiros (ações e outros instrumentos que não ações) não podem ser estabelecidas nem aplicadas. Acresce que os cálculos e limiares para a avaliação da liquidez, as derrogações, a publicação diferida e, no domínio das ações, o mecanismo de limite duplo com base no volume (que limita as transações realizadas fora de plataformas) não podem ser determinados.

- Derivados de mercadorias: na ausência de comunicação das posições relativas a derivados de mercadorias, será muito difícil impor limites às posições nos contratos de derivados de mercadorias. Sem comunicação das posições, será limitada a capacidade para detetar eficazmente violações dos limites às posições.
- Regulação microestrutural: muitos dos requisitos em matéria de negociação algorítmica/negociação de alta frequência dependem, pela sua natureza, da disponibilidade de dados. Em especial, as principais disposições relativas ao *regime de variação das cotações* e as obrigações relativas às *obrigações e regimes de criação de mercado* são igualmente determinadas pela existência de um mercado líquido, tal como estabelecido no quadro relativo à transparência.

As regras de proteção dos investidores, as regras de exercício da atividade e determinados requisitos organizacionais conexos previstos no MiFID II não serão diretamente afetados pela inexistência de dados. Exceção importante são as regras de *execução nas melhores condições*, em que o âmbito da divulgação é definido por referência à existência de um mercado líquido e outros conceitos de transparência. No que se refere a outras regras de proteção dos investidores, para além das questões relacionadas com a definição de instrumentos financeiros ou do âmbito da legislação, não existem, em geral, interligações de dados, uma vez que estas regras dizem diretamente respeito à distribuição e não à negociação. Reconhece-se, portanto, que uma abordagem alternativa consistiria numa prorrogação do período que decorre até à data de aplicação apenas para as partes da legislação diretamente relacionadas com a recolha de dados.

No entanto, após uma análise criteriosa desta opção, parece preferível uma prorrogação relativamente à totalidade do pacote, incluindo as regras de proteção dos investidores, em detrimento de uma abordagem faseada:

- Evita-se, deste modo, o risco de provocar confusão e custos desnecessários, que as partes interessadas teriam de suportar no caso de uma aplicação faseada. A criação simultânea de várias infraestruturas – e não de forma faseada - suporia uma melhor relação custos-benefícios para o processo. Permite, por exemplo, evitar situações em que as empresas de investimento, que asseguram a execução de ordens, tenham de definir requisitos organizacionais/regras de conduta de forma faseada, o que seria complicado e oneroso;
- Evita-se ter de identificar os domínios que podem e não podem ser imediatamente objeto de aplicação e, por conseguinte, acautela o risco de consequências inesperadas, que possam não ter sido previstas ou suficientemente ponderadas; e
- Evita-se a necessidade de regras transitórias, que causariam por si só novos problemas e desviariam recursos da ESMA, das ANC e das partes interessadas da criação do quadro permanente.

Com base no exposto, a prorrogação do período que decorre até ao início da aplicação da totalidade do conjunto de regras da MiFID II é, portanto, necessária e justificada.

1.4. Duração da prorrogação

Uma prorrogação de um ano deverá garantir à ESMA, às ANC e aos operadores um prazo suficiente e razoável para a criação das infraestruturas de recolha de dados, comunicação de informações e cálculo dos limiares em matéria de transparência. São cinco as etapas do processo de aplicação: 1) requisitos setoriais (neste caso, trata-se das normas técnicas de regulamentação/normas técnicas de execução necessárias); 2) especificações; 3)

desenvolvimento; 4) testes; e 5) implantação. A ESMA estima poder dar por concluídas as etapas respeitantes aos dados de referência, cálculos em matéria de transparência e sistemas de comunicação de posições até janeiro de 2018. Isso pressupõe que, até meados de 2016, exista clareza jurídica suficiente quanto aos requisitos definitivos no âmbito das normas técnicas de regulamentação aplicáveis. Nesta base, o projeto de proposta prorroga, pois, o período que decorre até ao início da aplicação de todo o quadro jurídico até 3 de janeiro de 2018, isto é, por um ano.

A prorrogação do período que decorre até ao início de aplicação das medidas dos Estados-Membros de transposição da Diretiva 2014/65/UE não deverá ter impacto na adoção de atos delegados e de normas técnicas a desenvolver no âmbito da referida diretiva. A Comissão deverá adotar estas medidas em conformidade com o procedimento previsto, a fim de permitir ao setor criar e adaptar os sistemas internos de modo a assegurar a conformidade com os novos requisitos à data de aplicação da Diretiva 2014/65/UE.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta baseia-se no artigo 53.º, n.º 1, do TFUE. Complementa o regulamento proposto que prorroga o período que decorre até ao início da aplicação da MiFIR.

• Subsidiariedade

De acordo com o princípio da subsidiariedade, só é possível tomar medidas a nível da UE se os Estados-Membros não forem, por si só, capazes de alcançar os objetivos pretendidos. A intervenção da UE é necessária para assegurar o funcionamento adequado do mercado interno e evitar distorções da concorrência nos mercados de valores mobiliários. A este respeito, a legislação agora alterada é adotada em plena conformidade com o princípio da subsidiariedade, e quaisquer alterações a que venha a ser sujeita devem ser feitas mediante proposta da Comissão.

• Proporcionalidade

A ação da UE é necessária com vista a garantir a consecução do objetivo da criação correta das infraestruturas de recolha de dados, conforme previsto pela MiFID II. A prorrogação tal como proposta, no respeitante ao âmbito e ao período de tempo, é necessária para permitir um planeamento e uma aplicação eficientes e ordenados por todas as partes envolvidas. Esta proposta assegurará, portanto, que o objetivo inicial da MiFID II, a saber, a realização de um mercado interno plenamente operacional para os serviços de valores mobiliários, com um elevado nível de transparência no mercado e a proteção dos investidores, possa ser alcançado.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EX POST, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

A presente proposta não é acompanhada por uma avaliação de impacto distinta, uma vez que foi já realizada uma avaliação de impacto para a MiFID II. A presente proposta não altera a MiFID II na sua substância e não impõe novas obrigações às empresas de investimento e plataformas de negociação, ou a qualquer outro operador abrangido pela MiFID II. Visa apenas proporcionar - por motivos excecionais relacionados, em especial, com a elevada complexidade do pacote e dos instrumentos de recolha de dados necessários - uma prorrogação do período que decorre até à data de aplicação da MiFID II por um ano, a fim de proporcionar segurança jurídica e desenvolver as infraestruturas de recolha de dados necessárias para garantir a aplicação efetiva das novas regras por parte da ESMA e das ANC.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem qualquer incidência orçamental para a Comissão.

Proposta de

DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros, no que diz respeito a determinadas datas

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 53.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Banco Central Europeu¹,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu²,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O Regulamento (UE) n.º 600/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho³ e a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴ são atos importantes de legislação financeira adotados na sequência da crise financeira no que diz respeito aos mercados de valores mobiliários, intermediários de investimento e plataformas de negociação. O novo quadro reforça e substitui a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁵.
- (2) O Regulamento (UE) n.º 600/2014 e a Diretiva 2014/65/UE estabelecem requisitos em matéria de autorização e funcionamento das empresas de investimento, mercados regulamentados e prestadores de serviços de comunicação de dados. Harmoniza o regime de limites às posições no que se refere aos derivados de mercadorias, a fim de melhorar a transparência, apoiar uma fixação de preços ordenada e evitar o abuso de mercado. Introduce também regras relativas à negociação de alta frequência e melhora a supervisão dos mercados financeiros, mediante a harmonização das sanções

¹ JO C... de ..., p. .

² JO C... de ..., p. .

³ Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO L 173 de 12.6.2014, p. 349).

⁴ Regulamento (UE) n.º 600/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo aos mercados de instrumentos financeiros e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO L 173 de 12.6.2014, p. 84).

⁵ Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que altera as Diretivas 85/611/CEE e 93/6/CEE do Conselho e a Diretiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 93/22/CEE do Conselho (JO L 145 de 30.4.2004, p. 1).

administrativas. Com base nas regras já em vigor, o novo quadro reforça igualmente a proteção dos investidores, introduzindo requisitos estritos em matéria de organização e de exercício da atividade. Os Estados-Membros devem proceder à transposição da Diretiva 2014/65/UE até 3 de julho de 2016.

- (3) O novo quadro introduzido pelo Regulamento (UE) n.º 600/2014 e pela Diretiva 2014/65/UE exige que as plataformas de negociação e os internalizadores sistemáticos forneçam às autoridades competentes dados de referência dos instrumentos financeiros que descrevam de maneira uniforme as características de cada instrumento financeiro abrangido pela referida diretiva. Esses dados são igualmente utilizados para outros fins, por exemplo, para o cálculo dos limiares de transparência e liquidez, bem como para a comunicação das posições no respeitante a derivados de mercadorias.
- (4) Está a ser desenvolvida uma nova infraestrutura de recolha de dados, a fim de permitir uma recolha eficiente e harmonizada dos dados. Tal obriga a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados («ESMA»), em conjunto com as autoridades nacionais competentes, a criar um Sistema de Dados de Referência dos Instrumentos Financeiros («SDRIF»). Este sistema abrangerá um vasto leque de instrumentos financeiros integrados no âmbito do Regulamento (UE) n.º 600/2014 e ligará os fluxos de dados entre a ESMA, as autoridades nacionais competentes («ANC») e as plataformas de negociação de toda a União Europeia. A grande maioria dos novos sistemas informáticos subjacentes ao SDRIF terá de ser construída de raiz, com base em novos parâmetros.
- (5) Em conformidade com o artigo 93.º da Diretiva 2014/65/UE, os Estados-Membros devem aplicar as medidas de transposição da referida diretiva a partir de 3 de janeiro de 2017. No entanto, como resultado da quantidade e complexidade dos dados a recolher e processar para que o novo quadro se torne operacional, em especial no respeitante à comunicação das transações, cálculos de transparência e comunicação de posições de derivados de mercadorias, nem as partes interessadas, como as plataformas de negociação, nem as ANC ou a ESMA estão em condições de garantir que as infraestruturas de recolha de dados necessárias estarão criadas e operacionais até essa data.
- (6) A inexistência de infraestruturas de recolha de dados tem implicações sobre o conjunto do âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 600/2014 e da Diretiva 2014/65/UE. Sem dados, não será possível determinar com precisão quais os instrumentos financeiros abrangidos pelo âmbito de aplicação do novo quadro. Para além disso, não será possível adaptar as regras de transparência pré-negociação e pós-negociação, a fim de determinar quais os instrumentos líquidos e quando devem ser concedidas derrogações ou a publicação diferida.
- (7) Na ausência de dados, as plataformas de negociação e as empresas de investimento não poderão comunicar as transações efetuadas às autoridades competentes. Na ausência de comunicação das posições relativas a derivados de mercadorias, será muito difícil impor limites às posições nos contratos de derivados de mercadorias. Sem comunicação das posições, será limitada a capacidade para detetar eficazmente violações dos limites às posições. Muitos dos requisitos em matéria de negociação algorítmica dependem também da disponibilidade de dados.
- (8) A ausência de infraestruturas de recolha de dados tornará também mais difícil para as empresas de investimento a aplicação das regras de execução nas melhores condições. As plataformas de negociação e os internalizadores sistemáticos não poderão publicar dados relativos à qualidade da execução das transações nessas plataformas. As

empresas de investimento não receberão dados de execução importantes para as ajudar a determinar a melhor maneira de executar as ordens dos clientes.

- (9) A fim de garantir a segurança jurídica e evitar possíveis perturbações do mercado, afigura-se necessário e justificado tomar medidas urgentes com vista a prorrogar o período compreendido até à aplicação de todo o quadro, incluindo todos os atos delegados e de execução.
 - (10) O processo de criação das infraestruturas de dados inclui cinco etapas: requisitos setoriais, especificações, desenvolvimento, testes e implantação. A ESMA estima poder dar por concluídas essas etapas até janeiro de 2018, desde que exista segurança jurídica suficiente quanto aos requisitos definitivos no âmbito das normas técnicas de regulamentação aplicáveis, o mais tardar até meados de 2016.
 - (11) Tendo em conta as circunstâncias excecionais e a fim de permitir que a ESMA, as ANC e as partes interessadas possam completar a aplicação operacional, é conveniente adiar a data em que os Estados-Membros têm de aplicar as medidas de transposição da Diretiva 2014/65/UE e a data em que a revogação da Diretiva 2004/39/CE produz efeitos por um período de 12 meses, até 3 de janeiro de 2018. Os relatórios e as análises deverão ser adiados em conformidade.
 - (12) A Diretiva 2014/65/UE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,
- ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

A Diretiva 2014/65/UE é alterada do seguinte modo:

- (1) O artigo 90.º é alterado do seguinte modo:
 - (a) no primeiro parágrafo, a data «3 de março de 2019» é substituída por «3 de março de 2020»,
 - (b) O segundo parágrafo é alterado do seguinte modo:
 - i) a data «3 de setembro de 2018» é substituída por «3 de setembro de 2019»,
 - ii) a data «3 de setembro de 2020» é substituída por «3 de setembro de 2021»,
 - (c) no quarto parágrafo, a data «1 de janeiro de 2018» é substituída por «1 de janeiro de 2019»;
- (2) No artigo 93.º, n.º 1, segundo parágrafo, a data «3 de janeiro de 2017» é substituída por «3 de janeiro de 2018» e «3 de setembro de 2018» por «3 de setembro de 2019»;
- (3) No artigo 94.º, a data «3 de janeiro de 2017» é substituída por «3 de janeiro de 2018»;
- (4) No artigo 95.º, n.º 1, a data «3 de julho de 2020» é substituída por «3 de janeiro de 2021» e «3 de janeiro de 2017» por «3 de janeiro de 2018».

Artigo 2.º

O presente Regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente