

Bruxelas, 8.3.2018
SWD(2018) 57 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativo aos prestadores europeus de serviços de financiamento colaborativo às empresas
(ECSP)

e

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que altera a Diretiva 2014/65/UE relativa aos mercados de instrumentos financeiros

{COM(2018) 113 final} - {COM(2018) 99 final} - {SWD(2018) 56 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto relativa a uma proposta legislativa para a criação de um regime europeu de serviços de financiamento colaborativo para as empresas

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual o problema em causa?

O financiamento colaborativo é um serviço financeiro com a componente da tecnologia que oferece a possibilidade de contribuir para projetos empresariais que necessitam de financiamento e ajudar os investidores a diversificar as suas carteiras. O financiamento colaborativo está a afirmar-se progressivamente como uma componente fundamental para ajudar as empresas em fase de arranque e as empresas recém-criadas a «apanharem o comboio» do financiamento. Muitas vezes, é o principal instrumento para o financiamento das empresas em fase de arranque, em relação às quais o capital de risco ou mesmo os fundos de capital privado não se interessam verdadeiramente. O financiamento colaborativo constitui uma alternativa aos empréstimos bancários não garantidos, tais como os descobertos bancários ou os empréstimos por cartão de crédito, que são atualmente as principais fontes de financiamento externo para as PME. O financiamento colaborativo constitui um complemento do financiamento bancário e empresarial e, por conseguinte, diversifica as fontes de financiamento na economia. Proporciona novas oportunidades, sobretudo para empresas inovadoras recentemente criadas que não dispõem de garantias, ativos fixos nem de antecedentes financeiros significativos.

Apesar deste papel relevante, os mercados de financiamento colaborativo da UE para o financiamento das empresas encontram-se, em grande parte, subdesenvolvidos, quando comparados com outras grandes economias e, sobretudo, não têm capacidade para operar de forma adequada numa base transfronteiras. Estudos recentes e dados recolhidos através de consultas específicas confirmaram que, devido à fragmentação e incompatibilidade de alguns regimes regulamentares, as plataformas de financiamento colaborativo não têm capacidade para se expandir e prestar livremente os seus serviços a nível pan-europeu. Do mesmo modo, os investidores evitam participar em atividades transfronteiras devido à falta de confiança nas referidas plataformas, bem como à fragmentação dos respetivos quadros regulamentares aplicáveis à prestação de serviços.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

A iniciativa tem como objetivo o desenvolvimento das atividades de financiamento colaborativo em todo o Mercado Único da UE com vista ao financiamento na sua fase inicial e ao financiamento alternativo das PME, em sintonia com o objetivo da União dos Mercados de Capitais (UMC). A iniciativa contribuirá igualmente para uma maior diversificação do sistema financeiro da Europa em benefício da estabilidade financeira, da proteção dos investidores e da concorrência entre os agentes económicos. A iniciativa tem dois objetivos específicos. O primeiro objetivo consiste em permitir a expansão das plataformas a uma dimensão transfronteiras, nomeadamente através da criação de um regime de autorização que pode ser utilizado em toda a UE sem necessidade de obter qualquer outra autorização em cada país da UE. O segundo objetivo consiste em assegurar que as plataformas estão sujeitas a um quadro que permita a sua gestão adequada e a proteção dos fornecedores de fundos, dando prioridade a uma boa gestão dos riscos, nomeadamente no que diz respeito à política das empresas, à competência e idoneidade, à gestão de riscos, à diligência devida, e a uma divulgação de informações adequada. Tal deverá aumentar a confiança dos investidores para assumirem compromissos numa base transfronteiras.

Qual é o valor acrescentado de uma ação a nível da UE?

As medidas tomadas vão resolver os problemas identificados na avaliação de impacto, ou seja, a dificuldade de expansão das plataformas numa dimensão para além das fronteiras da UE, bem como a falta de confiança que atualmente se verifica em relação ao investimento e à angariação de fundos transfronteiras. A ação da UE permitirá reduzir significativamente a complexidade, os encargos administrativos e financeiros para todos os principais interessados, ou seja, as plataformas de financiamento colaborativo, os promotores de projetos e os investidores, assegurando ao mesmo tempo condições de concorrência equitativas entre todos os prestadores de serviços que utilizam o mesmo rótulo da UE.

B. Soluções

Quais foram as opções legislativas e não legislativas consideradas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

A avaliação de impacto considerou as seguintes opções políticas:

- Opção 1 - Cenário de base (ausência de ação a nível da UE)
- Opção 2 - Basear-se no capital de reputação: harmonização mínima combinada com autorregulação
- Opção 3 - Uma abordagem baseada nos produtos: integração do financiamento colaborativo no atual conjunto único de regras
- Opção 4 - Uma solução complementar baseada em serviços: um regime voluntário de «Prestador europeu de financiamento colaborativo (ECP)» que permita definir normas comuns específicas, à escala da UE, para os regimes de financiamento colaborativo.

Após avaliação e apreciação do impacto, a quarta opção (regime ECP) foi considerada a preferida, porque estabelece um quadro regulamentar claro para resolver os problemas identificados, mantendo, simultaneamente, a proporcionalidade e reduzindo os custos de conformidade.

Quem apoia cada uma das opções?

As partes interessadas manifestaram-se favoráveis a uma abordagem regulamentar através de diversas consultas públicas abertas. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao Livro Verde de 2015 sobre a UMC, e embora alguns inquiridos tivessem afirmado claramente que não era necessário tomar medidas a nível da UE, muitos inquiridos apontaram para a necessidade de segurança regulamentar, a nível da UE, para facilitar a atividade transfronteiras e aumentar a confiança através da transparência e da proteção dos investidores. Em segundo lugar, no âmbito da consulta de 2017 sobre a revisão intercalar da UMC, muitos inquiridos fizeram declarações semelhantes, defendendo a criação de um quadro jurídico adequado em matéria de financiamento colaborativo em toda a UE, de modo a criar um mercado de dimensão suficiente. Em terceiro lugar, na consulta em matéria de tecnologia financeira (FinTech) que terminou em 15 de junho de 2017, a maioria dos inquiridos considerou que os regimes regulamentares nacionais prejudicavam a atividade de financiamento colaborativo transfronteiras e, por conseguinte, era necessário promover uma harmonização desses regimes a nível da UE. Entre as potenciais áreas de harmonização referidas, destacavam-se os requisitos de divulgação de informações das plataformas, as condições de registo e as regras de proteção dos investidores.

Além disso, com base na avaliação de impacto inicial, a maioria dos representantes dos Estados-Membros na reunião do grupo de peritos do Comité Europeu dos Valores Mobiliários (10 de novembro de 2017) manifestou o seu apoio ao regulamento da UE neste domínio (opção 4) e alguns Estados-Membros sugeriram uma iniciativa no sentido de harmonizar os regimes nacionais (opção 3).

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção preferida proporciona às plataformas de financiamento colaborativo um método simples e completo de expandir as suas atividades a uma dimensão transfronteiras ao abrigo de um novo rótulo da UE. As disposições comuns em matéria de governo e os requisitos de transparência para as plataformas darão também garantias aos investidores transfronteiras, no que respeita à proteção adequada contra algumas questões, como os conflitos de interesses ou as atividades fraudulentas, e à melhoria das informações sobre os projetos a financiar. Uma ação global poderá reduzir o custo da «não-Europa» em, pelo menos, 20 mil milhões de EUR no novo volume de mercado da Europa.

Ao proporcionar mais oportunidades de financiamento, em especial para as empresas em fase de arranque e as PME inovadoras, a iniciativa deverá também ter um efeito positivo sobre o crescimento económico, a criação de emprego e a inovação. As PME empregam atualmente 67 % da mão de obra europeia e constituem um importante motor de inovação. Por outro lado, as PME continuam a deparar-se com grandes dificuldades para angariar fundos. O inquérito Inobarómetro de 2016 da Comissão Europeia confirma que o acesso ao financiamento é o principal obstáculo para a promoção da I&D e a comercialização de produtos ou serviços inovadores.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção preferida gera custos de conformidade para os fornecedores de plataformas, que são discriminados no anexo 3 da avaliação de impacto e variam no caso de a entidade regulamentada já ter sido autorizada ao abrigo da Diretiva MiFID e de os fornecedores de plataformas solicitarem ou terem solicitado autorização em vários países. Haverá um aumento dos custos de conformidade, se a atividade da plataforma não estiver atualmente regulamentada e se prestar ou tencionar prestar serviços apenas num único país. A opção preferida pode também gerar custos para as administrações. A proposta poderá ter algumas implicações orçamentais para a ESMA, estimadas em cerca de 2,5 milhões de EUR, que serão repartidos entre o setor e o orçamento da UE no primeiro exercício completo de implementação.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

As empresas, as PME e as microempresas são as principais utilizadoras das plataformas de financiamento colaborativo. Esta iniciativa irá, portanto, garantir que estas disporão de fontes adicionais de financiamento como alternativa aos meios de financiamento tradicionais, tais como os empréstimos bancários, descobertos bancários e as dívidas por cartões de crédito, que geralmente implicam custos elevados para as empresas na sua fase inicial. Atendendo a que a taxa média para aceder ao financiamento colaborativo é geralmente inferior aos custos do financiamento bancário de curto prazo, a iniciativa pode também conduzir a uma redução dos custos de financiamento para as PME na sua fase inicial e numa primeira fase de expansão.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

A opção preferida tem implicações em termos de custos e de encargos administrativos para as autoridades nacionais competentes e para a ESMA. A magnitude e distribuição destes custos vai depender das exigências precisas colocadas aos prestadores de financiamento colaborativo europeus e às tarefas de supervisão e acompanhamento neste domínio. No entanto, as implicações em termos de custos para as autoridades de supervisão serão significativamente inferiores às decorrentes de uma autorização concedida ao abrigo da MiFID.

Embora não se encontrem disponíveis estimativas concretas quanto ao nível dos custos, pode partir-se do princípio de que os custos de supervisão serão equiparáveis aos custos associadas aos regimes nacionais que cobrem apenas a atividade de «transmissão de ordens». Em função do envolvimento da ESMA no processo de autorização e supervisão, haverá também um impacto a nível de custos para o orçamento da UE. Partindo do princípio de que a ESMA deverá autorizar os prestadores de financiamento colaborativo, estima-se que serão registados custos pontuais de cerca de 500 000 EUR para a configuração dos sistemas informáticos em causa e a organização de uma equipa que será encarregada do processo de autorização.

Haverá outros impactos significativos? Máximo 6 linhas

Nenhum.

D. Seguimento**Quando será reexaminada a medida proposta?**

O mercado de financiamento colaborativo está a crescer rapidamente e os modelos de negócio evoluem em consonância com a rápida evolução tecnológica. A pertinência da abordagem política será, por conseguinte, objeto de um acompanhamento regular, em conformidade com a abordagem «Legislar Melhor», a fim de garantir que o âmbito da ação (financiamento colaborativo baseado em investimento e em concessão de crédito até 1 milhão de EUR) e a extensão das medidas estão sempre em consonância com os seus objetivos e não se tornam desproporcionados.