

Bruxelas, 28.3.2018
SWD(2018) 53 final/2

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

relativa à lei aplicável à oponibilidade a terceiros das cessões de créditos

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

sobre a legislação aplicável aos efeitos patrimoniais de transações de valores mobiliários

{COM(2018) 96 final} - {COM(2018) 89 final} - {SWD(2018) 52 final}

Resumo
Avaliação de impacto da <u>Proposta de Regulamento relativo à</u> <u>lei aplicável à oponibilidade a terceiros das cessões de créditos</u> e da <u>Comunicação relativa à lei aplicável aos efeitos patrimoniais</u> <u>das transações de valores mobiliários</u>
A. Necessidade de agir
Porquê? Qual é o problema em causa?
O problema regulado pela presente iniciativa é a falta de segurança jurídica quanto à lei nacional que determina os efeitos patrimoniais das cessões de créditos e das transações transfronteiriças de valores mobiliários. Dado que, num cenário transfronteiriço, podem potencialmente aplicar-se várias leis nacionais, os agentes do mercado precisam de saber com clareza qual dessas leis devem respeitar, por forma a garantir que adquirem a titularidade do crédito ou valor mobiliário. Atualmente, não existem normas de conflitos de leis da UE relativas aos efeitos patrimoniais das cessões de créditos e as normas de conflitos de leis dos Estados-Membros são incompatíveis e pouco claras. No que diz respeito aos valores mobiliários, as normas de conflitos de leis relativas aos efeitos patrimoniais das transações de valores mobiliários encontram-se estabelecidas nas Diretivas Garantia Financeira, Caráter Definitivo da Liquidação e Liquidação. Estas disposições são semelhantes na medida em que todas designam a lei aplicável com base no local do registo relevante ou da conta de valores mobiliários. No entanto, diferem em alguns pormenores, a sua redação não é idêntica e são aplicadas de modo diferente em toda a UE. A atual falta de segurança jurídica cria um risco jurídico nas transações transfronteiriças. Se os agentes do mercado desconhecerem o risco ou optarem por ignorá-lo, podem acabar por ter perdas inesperadas; se decidirem reduzir o risco procurando aconselhamento jurídico, terão custos de transação mais elevados; se forem desencorajados pelo risco jurídico e optarem por evitá-lo, podem perder oportunidades de negócio e reduzir a integração no mercado. A cessão de créditos é um mecanismo jurídico utilizado pelas empresas para terem acesso a financiamento. São cedidos créditos em cessão financeira e titularização, e como garantia, de modo a obter crédito. O mercado de cessão financeira estimou-se em 1 557 milhões de EUR em 2015; cerca de 25 % de todas as transações do mercado financeiro financiadas pelo Eurosistema são garantidas por créditos sobre terceiros utilizados como garantia, que ascendem a cerca de 520 mil milhões de EUR; e o volume de mercado da emissão de titularização foi de 237 600 milhões de EUR na UE, em 2016. Estima-se que se realizaram cerca de 440 biliões de transações transfronteiriças de valores mobiliários em 2015. Os intervenientes diretamente afetadas pelo risco jurídico das transações transfronteiriças de créditos e valores mobiliários são as instituições financeiras (como os bancos que concedem empréstimos e intervêm na cessão financeira, no estabelecimento de garantias e na titularização), os intermediários financeiros que transacionam créditos e valores mobiliários, os investidores finais (fundos, pequenos investidores) e os mutuários (clientes particulares e empresas, incluindo PME).
O que se espera alcançar com esta iniciativa?
A presente iniciativa visa trazer segurança jurídica às transações transfronteiriças de créditos e valores mobiliários, deixando bem claro qual lei nacional que deve regular os respetivos efeitos patrimoniais e, deste modo, promover o investimento transfronteiriço e facilitar o acesso ao crédito. A presente iniciativa destina-se a adotar normas comuns de conflitos das leis relativas aos efeitos patrimoniais das cessões de créditos e apresentar claramente os pontos de vista da Comissão relativamente às normas de conflitos de leis da UE relativas aos efeitos patrimoniais das transações de valores mobiliários, de modo a serem aplicadas de forma coerente em toda a UE.
Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?
Existe uma clara mais-valia em sanar os problemas descritos a nível da UE. Nos créditos, a atual insegurança jurídica e o risco jurídico dela decorrente são provocados por normas nacionais de conflitos de leis incompatíveis e pouco claras. No que diz respeito aos créditos, 80 % dos interessados consultados no estudo encomendado pela Comissão e 70 % dos que responderam à consulta pública consideram que uma ação da UE seria uma mais-valia. No que diz respeito aos valores mobiliários, a comunicação sobre valores mobiliários tem como objetivo tornar as normas em vigor na UE mais claras e transparentes, sem prejudicar o acervo da

UE (aspecto para que as partes interessadas chamaram a atenção).

B. Soluções

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

A atual insegurança jurídica e o consequente risco jurídico nas cessões de créditos transfronteiriças resultam da ausência de normas de conflitos de leis relativas aos efeitos patrimoniais das cessões de créditos a nível da UE e da coexistência de normas nacionais de conflitos de leis incompatíveis e pouco claras. A fim de proporcionar segurança jurídica às cessões de créditos transfronteiriças e, deste modo, facilitar o acesso a financiamento mais barato por parte das empresas, incluindo as PME, e dos consumidores, a opção preferida é a adoção de uma iniciativa legislativa da UE que harmonize as normas de conflitos de leis relativas à oponibilidade a terceiros das cessões de créditos. Ao designar uniformemente a lei nacional a aplicar para determinar os direitos de propriedade sobre os créditos cedidos, os litígios relacionados com esses direitos serão resolvidos de acordo com a mesma lei nacional, independentemente do Estado-Membro em que o processo for apreciado.

No domínio das normas de conflitos de leis relativas aos efeitos patrimoniais das transações de valores mobiliários, foram avaliadas opções legislativas e não legislativas. A opção preferida é não legislativa, designadamente a publicação de uma comunicação que esclarece os pontos de vista da Comissão relativamente a certos aspetos das três diretivas em vigor. Esta escolha baseia-se nos seguintes motivos: 1) existem poucos indícios tangíveis da concretização dos riscos; 2) as diretivas já regulam as principais questões jurídicas na UE, embora não a nível internacional; 3) as preferências das partes interessadas encontram-se extremamente divididas; 4) na ação legislativa não é possível ter em conta os futuros desenvolvimentos tecnológicos e internacionais. A opção preferida de publicar uma comunicação para esclarecer dos pontos de vista da Comissão sobre as normas de conflitos de leis em vigor pode proporcionar mais clareza, sem quaisquer consequências negativas para os grupos de partes interessadas ou efeitos de bloqueio para futuros desenvolvimentos da política a seguir neste domínio.

Quem apoia cada opção?

No que diz respeito aos créditos, os interessados foram inquiridos acerca das suas preferências quanto à lei a aplicar aos efeitos patrimoniais das cessões de créditos transfronteiriças no estudo encomendado pela Comissão e na consulta pública. No estudo encomendado pela Comissão, 44 % dos interessados consultados preferiam a lei da residência habitual do cedente e 30 % preferiam a lei do crédito cedido. Na consulta pública, 57 % dos inquiridos preferiam a lei da residência habitual do cedente e 43% preferiam a lei do crédito cedido. Na reunião de peritos dos Estados-Membros em conflito de leis realizada em setembro de 2017, os Estados-Membros dividiram-se quanto à lei aplicável preferida.

Relativamente aos valores mobiliários, na consulta pública, a ação não legislativa foi a opção preferida pelas Centrais de Valores Mobiliários, bem como por outras partes interessadas. A revisão das três diretivas é apoiada por diferentes grupos de partes interessadas, e a proposta de uma nova iniciativa é apoiada por várias outras partes interessadas. No entanto, as partes interessadas que solicitam uma ação legislativa encontram-se fortemente divididas quanto à opção preferida (ou seja, entre a designação da lei aplicável por referência ao local do intermediário relevante e a concessão de liberdade de escolha da lei). Numa reunião de peritos dos Estados-Membros em conflito de leis realizada em setembro de 2017, a grande maioria dos Estados-Membros manifestou o apoio a uma comunicação que esclareça os pontos de vista da Comissão relativamente às normas de conflitos de leis da UE em vigor.

C. Impacto da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existirem, caso contrário, os principais)?

Espera-se que ambas as opções preferidas, a da adoção de um instrumento legislativo relativo aos créditos e a da publicação de uma comunicação que esclareça os pontos de vista da Comissão relativamente às normas de conflitos de leis da UE em vigor relativas a valores mobiliários, tenham efeitos positivos (embora em medidas diferentes, dada a natureza jurídica de cada opção) para a economia, tanto nos mercados financeiros como na economia real. A adoção de normas da UE relativas à lei aplicável à oponibilidade a terceiros das cessões de créditos transfronteiriças e a clarificação dos pontos de vista da Comissão relativamente às normas de conflitos de leis da UE em vigor relativas à lei aplicável aos efeitos patrimoniais das transações transfronteiriças de valores mobiliários proporcionariam segurança jurídica, atenuando ou eliminando, deste modo, o risco jurídico relacionado com essas transações. A segurança jurídica diminuiria o risco de perdas financeiras, eliminaria o aumento dos custos de transação decorrente dos custos das devidas diligências jurídicas e promoveria o investimento transfronteiriço e, consequentemente, a integração no mercado. A segurança jurídica facilitaria igualmente o acesso a financiamento mais barato por parte das empresas, em especial as PME, e dos consumidores, uma vez que a cessão de créditos é um mecanismo frequentemente utilizado para aceder a crédito mais barato (por exemplo, através de cessões financeiras e do estabelecimento de garantias).

O aumento do investimento transfronteiriço e o acesso das empresas a crédito mais barato pode igualmente ter efeitos sociais indiretos positivos. Não se espera um benefício ambiental direto significativo.

A quantificação dos benefícios é difícil, uma vez que os riscos jurídicos não são quantificados. No domínio dos créditos, as informações sobre o valor dos créditos cedidos, o número de cessões e da sua natureza transfronteiriça não são divulgadas pelo setor ou não são registadas. Na consulta pública, tanto as autoridades dos Estados-Membros como as associações de partes interessadas confirmaram que grande parte dos dados relativos a cessões de créditos, nomeadamente os dados relativos ao estabelecimento de garantias e à titularização, não é recolhida pelas autoridades públicas, pelas partes interessadas ou pelas associações de partes interessadas.

Quais são os custos da opção preferida (se existirem, caso contrário, os principais)?

Não se espera que a iniciativa legislativa relativa aos créditos e a iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários produzam quaisquer efeitos económicos, sociais e ambientais negativos. Pelo contrário, estas iniciativas terão efeitos económicos e sociais positivos, em resultado da segurança jurídica introduzida. A adoção de normas uniformes relativas à oponibilidade a terceiros das cessões de créditos transfronteiriças e a adoção de uma comunicação que esclareça os pontos de vista da Comissão, relativamente às disposições em matéria de conflito de leis em vigor relativas aos efeitos patrimoniais das transações transfronteiriças de valores mobiliários, eliminariam o risco jurídico e, por conseguinte, o risco de perdas financeiras, bem como o aumento dos custos de transação destinados a diminuir o risco jurídico, e promoveriam o investimento transfronteiriço e a integração no mercado. A iniciativa legislativa relativa aos créditos pode impor, aos agentes do mercado, custos pontuais de adaptação (por exemplo, se necessitarem de alterar a sua documentação jurídica). A iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários não deverá conduzir a custos de conformidade.

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

A segurança jurídica proporcionada pela iniciativa legislativa relativa aos créditos e pela iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários terá efeitos diretos positivos para as empresas. Em especial, a iniciativa legislativa relativa aos créditos irá beneficiar as PME e as microempresas, uma vez que, ao designar clara e tempestivamente a lei nacional aplicável aos efeitos de titularidade das cessões de créditos, estas empresas terão mais oportunidades para escolher os mecanismos que lhes permitam aceder a financiamento mais barato mediante cessões financeiras transfronteiriças e o estabelecimento de garantias. O aumento do investimento transfronteiriço e o acesso das empresas a financiamento mais barato pode igualmente ter efeitos indiretos positivos para o emprego. No que diz respeito aos valores mobiliários, a comunicação proporcionará clareza aos agentes de mercado sem impor custos de conformidade, que poderiam ser negativos para o mercado. Estas vantagens beneficiariam os intermediários financeiros e poderiam passar para os investidores finais. O aumento da clareza das normas aplicáveis ajudará igualmente a reduzir eventuais riscos transfronteiriços relacionados com a insegurança jurídica e os custos de transação relacionados com a descoberta da lei aplicável.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

A iniciativa legislativa relativa aos créditos e a iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários não irão impor custos significativos às administrações públicas nacionais. Dado que as medidas propostas trarão segurança jurídica, é expectável que aliviem o trabalho dos tribunais.

Haverá outros impactos significativos?

A iniciativa legislativa relativa aos créditos e a iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários terão efeitos positivos para a segurança jurídica no que diz respeito aos aspetos de titularidade das transações de créditos e valores mobiliários, que está relacionado com o direito fundamental à propriedade. A iniciativa legislativa relativa aos créditos e a iniciativa não legislativa relativa aos valores mobiliários não afetarão os aspetos relativos a países terceiros ou à concorrência.

Dado que a opção preferida na iniciativa legislativa relativa aos créditos teria por base a lei da residência habitual do cedente, criar-se-iam sinergias com o Regulamento Insolvência da UE, com base numa norma compatível de conflitos de leis. Alcançar-se-iam igualmente sinergias a nível internacional, uma vez que a lei da residência habitual do cedente é também a lei escolhida pela Convenção das Nações Unidas de 2001 sobre a cessão de créditos no comércio internacional.

No que diz respeito aos valores mobiliários, a comunicação irá permitir alguma convergência na UE e talvez evitar, em alguns casos específicos, a aplicação de múltiplas leis a nível internacional.

D. Seguimento

Quando será reexaminada a política?

A Comissão irá acompanhar os efeitos e a eficácia das iniciativas propostas relativas aos créditos e aos valores

mobiliários, por meio de um questionário enviado aos principais intervenientes. Este questionário pode fazer parte de um estudo mais abrangente, que irá examinar os desenvolvimentos no domínio das transações transfronteiriças de créditos e valores mobiliários. O impacto da iniciativa proposta relativa aos créditos será avaliado num relatório elaborado pela Comissão, cinco anos após a entrada em vigor do instrumento proposto.