



Bruxelas, 29.7.2019
COM(2019) 349 final

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

Equivalência no domínio dos serviços financeiros

Equivalência no domínio dos serviços financeiros

1. Introdução

A UE tem vindo a prosseguir coerentemente o objetivo de reforçar o mercado interno no domínio dos serviços financeiros através da aplicação de um conjunto único de regras e de uma arquitetura comum de supervisão nos seus Estados-Membros. Nos últimos anos, a UE registou progressos palpáveis nesta matéria, ao criar a União Bancária e ao lançar as bases da União dos Mercados de Capitais.

Em consonância com a natureza mundial dos mercados financeiros, a UE pondera o modo como o seu quadro interno relativo aos serviços financeiros abrange as atividades transfronteiras e as exposições aos riscos em países terceiros, assim como o modo como esse quadro interage com outros regimes regulamentares. Em simultâneo, a UE acompanha e, sempre que necessário, responde de forma dinâmica às evoluções em matéria de regulamentação e supervisão (ou seja, a melhoria ou deterioração da cooperação bilateral/confiança mútua), que possam ter impacto no contexto regulamentar mais alargado para os intervenientes nos mercados que operam na UE. Ao fazê-lo, a UE esforça-se por manter um quadro prudencial resiliente e eficaz, que acautele os riscos relacionados com a atividade transfronteiras, na medida em que tenham impacto na estabilidade financeira da UE, na integridade dos mercados, na proteção dos investidores e nas condições de concorrência equitativas no mercado interno. Tal corresponde, no mínimo, ao objetivo de evitar requisitos contraditórios e à redução das possibilidades de arbitragem regulamentar.

A UE não é a única área de regulamentação que enfrenta este desafio. O direito da UE no domínio dos serviços financeiros, bem como os sistemas de regulamentação financeira em países terceiros, baseiam-se em normas internacionais, desenvolvidas conjuntamente no âmbito de organismos internacionais como o Conselho de Estabilidade Financeira, o Comité de Basileia de Supervisão Bancária, a Associação Internacional de Supervisores de Seguros e a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários, sob a direção política do G-20. As normas internacionais ajudam todas as jurisdições a assegurar que seja possível acautelar riscos semelhantes de forma semelhante e que sejam evitados nivelamentos por baixo, passíveis de criar instabilidade financeira e riscos de contágio nos mercados mundiais. O quadro global do G-20 consubstancia-se também numa rede de acordos de cooperação bilateral, tanto ao nível da regulamentação como da supervisão. A cooperação contribui para a criação de um entendimento e confiança mútuos entre as jurisdições, o que constitui uma condição prévia para a gestão de riscos transfronteiras. O compromisso da UE para com a convergência regulamentar mundial em torno de normas internacionais é inabalável. Ao mesmo tempo, os referidos quadros globais têm uma finalidade geral de definição de normas e nem sempre estão aptos a resolver problemas concretos que surjam num contexto bilateral específico.

As jurisdições em todo o mundo aplicam diferentes métodos de gestão interna dos vários riscos e desafios decorrentes das atividades transfronteiras. Estes métodos vão desde a

aplicação do regime interno em situações transfronteiras até à sujeição às regras e aos resultados da supervisão de países terceiros e à isenção total de determinadas atividades transfronteiras.

A principal abordagem da UE, designada como equivalência, envolve uma avaliação positiva do quadro do país terceiro, que permite confiar nas regras e no trabalho da autoridade de supervisão desse país terceiro.

Na prática, a UE pode determinar que o regime de regulamentação ou de supervisão de um país terceiro é equivalente ao regime correspondente da UE, o que permite às autoridades da UE confiar no cumprimento pelas entidades supervisionadas de regras equivalentes no referido país terceiro. Esta abordagem envolve processos de tomada de decisões pela Comissão, precedidos de uma avaliação que obedece a critérios definidos no direito da UE. Envolve igualmente, desde o início, o diálogo com as autoridades dos países terceiros em avaliação.

Esta abordagem concilia a eficácia do conjunto único de regras da UE e da supervisão e aplicação pelas autoridades da UE com a disponibilização de oportunidades adequadas para a atividade transfronteiras no domínio dos serviços e dos mercados financeiros. Com efeito,

Hoje em dia, o direito da UE no domínio dos serviços financeiros¹ inclui cerca de 40 disposições² que permitem que a Comissão adote decisões de equivalência. Nesta base, a Comissão tomou até à data mais de 280 decisões de equivalência relativamente a mais de 30 países, em diferentes segmentos do setor financeiro.

A equivalência da UE tem vindo a ser melhorada num conjunto de atos legislativos recentemente acordados pelos legisladores da UE, relacionados com as Autoridades Europeias de Supervisão³, as infraestruturas do mercado europeu⁴ e o tratamento prudencial das empresas de investimento⁵. Estas melhorias têm realçado que a equivalência e as decisões de supervisão subsequentes devem ser sensíveis ao risco, refletir de perto o regime de regulamentação e supervisão do país terceiro em avaliação e tomar em consideração o impacto das atividades do país terceiro nos mercados da UE. Tais melhorias estipulam ainda claramente que o cumprimento dos critérios e condições mediante os quais é adotada uma decisão de equivalência deve ser continuamente assegurado pelo país terceiro.

¹ Existem 17 atos legislativos da UE que contêm «disposições relativas a países terceiros», os quais conferem poderes à Comissão para decidir sobre a equivalência das regras e da supervisão estrangeiras para efeitos de regulamentação da UE. A legislação da UE criou diversos tipos de equivalência, que se distinguem em termos do processo decisório da UE ou dos efeitos de uma decisão (designadamente, de «adequação das auditorias», de «equivalência das auditorias», etc.). As referidas «disposições relativas a países terceiros» encontram-se enumeradas em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Até à data, nem todas estas disposições foram aplicadas.

³ COM(2018) 646. Acordo de 16 de abril de 2019 entre o Parlamento e o Conselho sobre a proposta relativa às Autoridades Europeias de Supervisão e aos mercados financeiros [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 0331. Acordo de 18 de abril de 2019 entre o Parlamento e o Conselho sobre a autorização das CCP e o reconhecimento das CCP de países terceiros [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 0791. Acordo de 16 de abril de 2019 entre o Parlamento e o Conselho sobre a supervisão prudencial das empresas de investimento (diretiva) [2017/0358(COD)].

Estando estas novas melhorias em vias de integrar o conjunto de regras da UE e à luz das evoluções políticas internacionais, é oportuno realizar um balanço da abordagem global da UE da equivalência e apresentar alguns dos desafios atuais que esta política enfrenta. Em fevereiro de 2017, os serviços da Comissão publicaram um documento de trabalho⁶, que apresentava uma primeira avaliação exaustiva da equivalência no domínio dos serviços financeiros. Com base neste trabalho técnico, a presente comunicação define as prioridades atuais da política de equivalência da Comissão, descreve as recentes melhorias legislativas e refere aspetos fundamentais dos processos de avaliação e decisão. Por último, apresenta o trabalho recente e em curso sobre as avaliações e o acompanhamento da equivalência.

2. Finalidade da equivalência

A UE está firmemente empenhada na promoção de mercados financeiros abertos, justos e eficientes que operem de acordo com rigorosos quadros prudenciais e de conduta. A equivalência é um dos principais instrumentos à disposição da UE para atingir esse objetivo na dimensão externa do mercado interno. A razão prende-se com o facto de promover a coerência e a compatibilidade recíproca entre as partes relevantes do quadro da UE e as regras correspondentes nos países terceiros. Como resultado, a política de equivalência da UE satisfaz três objetivos:

- concilia a necessidade de estabilidade financeira e de proteção dos investidores na UE, por um lado, com os benefícios de manter um mercado financeiro na UE aberto e globalmente integrado, por outro;
- é determinante para a promoção da convergência regulamentar em torno de normas internacionais;
- constitui um estímulo importante para o estabelecimento ou a melhoria da cooperação em matéria de supervisão com os parceiros do país terceiro em causa.

Esta perspetiva política geral deve também satisfazer os interesses dos intervenientes nos mercados, que se centram, naturalmente, nas vantagens mais imediatas das decisões de equivalência, ou seja, permitir às autoridades da UE que confiem no cumprimento pelas entidades supervisionadas das regras equivalentes num país terceiro, designadamente:

- reduzir (ou mesmo eliminar) duplicações dos requisitos de conformidade tanto para os operadores de mercado da UE como do país terceiro;
- tornar determinados serviços, produtos e atividades das empresas de países terceiros aceitáveis para fins de regulamentação na UE, facilitando assim a sua disponibilidade no mercado da UE;
- em alguns casos, viabilizar a aplicação de um regime prudencial coerente aos bancos da UE e a outras instituições financeiras que operam fora da UE, reduzindo assim o custo dos investimentos/exposições das empresas da UE em países terceiros, em particular, através da facilitação da gestão de capitais.

⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão de fevereiro de 2017 sobre as decisões de equivalência da UE no domínio da política relativa aos serviços financeiros: uma avaliação. (SWD(2017) 102 final).

Com efeito, as decisões de equivalência podem acarretar benefícios em termos da melhoria das condições empresariais transfronteiras e da criação de novas oportunidades, contribuindo assim para práticas comerciais equitativas e abertas entre a UE e países terceiros. Em alguns casos, as decisões de equivalência podem também aumentar as possibilidades de acesso aos mercados. Antes de iniciar as avaliações de equivalência de países terceiros, a Comissão pondera em cada caso estes potenciais benefícios para os intervenientes no mercado financeiro da UE no âmbito de um exercício específico.

Ao mesmo tempo, o processo de equivalência constitui prioritariamente um exercício de gestão dos riscos. Envolve invariavelmente a gestão de eventuais riscos associados à atividade transfronteiras dos intervenientes no mercado (ou seja, os impactos na estabilidade financeira da UE, na integridade dos mercados, na proteção dos investidores e nas condições de concorrência equitativas no mercado interno), explorando simultaneamente os benefícios de um mercado financeiro da UE aberto e mundialmente integrado.

Compete à Comissão assegurar que, sempre que é ponderada a adoção de uma nova decisão de fundamentação nas regras ou na supervisão de um país terceiro, os potenciais benefícios não representem um risco (e custo) excessivo para os mercados financeiros da UE e que possam ser introduzidos de forma prudencialmente sólida no respeito pelas condições de concorrência equitativas no mercado interno da UE. Em última análise, cada nova decisão de equivalência deve proporcionar um quadro prudente e sustentável que funcione como uma ponte entre as regras do mercado interno da UE e os quadros prudenciais dos países terceiros.

Embora a equivalência seja avaliada mediante os critérios definidos no direito da UE, a Comissão deve também considerar se as decisões de equivalência serão compatíveis com as prioridades políticas da UE em áreas como as sanções internacionais, a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, a boa governação fiscal a nível mundial ou outras prioridades relevantes da política externa, a fim de assegurar a coerência da ação da UE no plano internacional. Todos estes fatores são indicativos do grau de risco para a estabilidade financeira ou da necessidade de proteção adequada dos intervenientes no mercado financeiro e de outras pessoas na UE. A tomada em consideração desses aspetos é, por conseguinte, importante para a preservação da reputação e da estabilidade a longo prazo do setor financeiro da UE.

Embora constituam atos unilaterais e discricionários da UE, as decisões de equivalência trazem benefícios tanto para a UE como para os seus parceiros de países terceiros. Este resultado mutuamente vantajoso depende da equidade e imparcialidade de tratamento dos intervenientes da UE que operam em países terceiros e estão sujeitos às regras e à supervisão locais. Neste sentido, determinadas categorias de decisões de equivalência são tomadas após a devida consideração do tratamento concedido pelo país terceiro ao quadro regulamentar da UE, ao trabalho de supervisão realizado pelas autoridades da UE e à presença local de participantes no mercado da UE. Em alguns casos, a conceção do quadro de equivalência da UE incentiva a exploração de resultados mutuamente adaptáveis com os países terceiros como, por exemplo, a implementação de acordos de cooperação em matéria de supervisão. No futuro, na tomada de decisões de equivalência com os países terceiros, a Comissão continuará

a considerar e, sempre que apropriado, a discutir com os mesmos o tratamento prudencial que concedem aos participantes no mercado da UE.

3. Melhorias recentes da conceção dos regimes de equivalência da UE

As possibilidades para conceder equivalência estão definidas em disposições específicas sobre equivalência, incluídas num conjunto de atos legislativos da UE relativos aos serviços financeiros. As disposições sobre equivalência estão adaptadas às necessidades de cada ato específico e devem ser interpretadas à luz dos objetivos prosseguidos por esse ato, em particular, o seu contributo para a criação e o funcionamento do mercado interno, para a integridade dos mercados, para a proteção dos investidores e, em termos mais gerais, o seu contributo para a estabilidade financeira. Os atos jurídicos estabelecem as condições, os critérios e a medida em que a UE pode ter em conta o quadro de regulamentação e supervisão de um país terceiro quando regulamenta e supervisiona os mercados financeiros da UE em situações que envolvem um elemento transfronteiras. Como resultado, existem diferenças consideráveis na forma como os mecanismos de equivalência são construídos e incluídos no direito da UE no domínio dos serviços financeiros, seja em termos do processo a seguir, do conteúdo da avaliação necessária ou da aplicação de uma conclusão de equivalência positiva⁷.

Nos últimos anos, a Comissão tem conduzido um diálogo vivo com o Parlamento Europeu, o Conselho e outras partes interessadas sobre as melhorias necessárias na abordagem da UE à determinação e manutenção da equivalência⁸. A conclusão retirada pela Comissão dessas discussões e reflexões conjuntas é a de que existe agora uma aceitação geral de que seria extremamente difícil implementar um processo uniforme de avaliação e decisão que englobasse diversos domínios de equivalência. Os decisores políticos, as entidades reguladoras e outras partes interessadas aceitam hoje a necessidade de heterogeneidade na abordagem da UE à equivalência, desde que sejam respeitados alguns princípios comuns no âmbito de cada tipo de equivalência específico: a proporcionalidade nas avaliações, uma abordagem à determinação de resultados equivalentes que seja sensível ao risco, bem como uma maior transparência tanto em relação ao país terceiro interessado como ao público em geral. Por outro lado, existe um consenso geral sobre a necessidade de implementar acordos para acompanhar o cumprimento contínuo pelos países terceiros das condições subjacentes a uma eventual decisão de equivalência positiva.

A Comissão já respondeu ativamente aos apelos a melhorias que não exigiam ação legislativa, designadamente no plano da transparência pública, da responsabilização e no diálogo não público com países terceiros específicos. O documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2017 relativo à equivalência explicava em pormenor o processo conducente a uma decisão de equivalência e as várias considerações e limitações envolvidas. A Comissão apresentou igualmente uma visão geral disponível ao público sobre as habilitações de equivalência

⁷ Ver igualmente o documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2017 relativo à equivalência, p. 10.

⁸ Ver o relatório de 18 de julho de 2018 sobre as relações entre a UE e países terceiros em matéria de regulamentação e supervisão de serviços financeiros (2017/2253(INI)), relator B. Hayes, Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, Parlamento Europeu.

existentes no direito da UE e sobre as decisões tomadas até à data. Mais recentemente, a Comissão adaptou ainda os seus processos internos e submete agora, em geral, a consulta pública os projetos de decisão de equivalência que prevê adotar (período de recolha de opiniões de 30 dias).

Além disso, a Comissão tem trabalhado com o Parlamento Europeu e Conselho sobre um conjunto de propostas legislativas com interesse para a abordagem da UE à equivalência. Como resultado, foram recentemente introduzidas mudanças significativas nos regimes de equivalência em várias alterações legislativas relacionadas com as Autoridades Europeias de Supervisão, as infraestruturas do mercado europeu e o tratamento prudencial das empresas de investimento.

A alteração dos regulamentos das Autoridades Europeias de Supervisão reforça o papel destas autoridades no acompanhamento dos países terceiros equivalentes. Cada Autoridade Europeia de Supervisão deve conduzir o trabalho de acompanhamento de países terceiros equivalentes e apresentar anualmente ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e às outras duas Autoridades Europeias de Supervisão um relatório confidencial em que «sintetiza as conclusões das suas atividades de acompanhamento». Além disso, as Autoridades Europeias de Supervisão não podem celebrar acordos administrativos com países terceiros que figurem na lista de países de alto risco do ponto de vista da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

A alteração do Regulamento Infraestrutura do Mercado Europeu reforça o quadro de supervisão das contrapartes centrais que prestam serviços de compensação a empresas da UE, designadamente através da adoção de uma abordagem mais sensível ao risco e proporcionada em relação ao regime do país terceiro. As contrapartes centrais dos países terceiros, que são ou podem vir a ser sistémicas e relevantes para a estabilidade financeira na UE, ficam sujeitas a requisitos específicos e proporcionados para refletir o grau de risco sistémico envolvido. Como último recurso, se os referidos requisitos forem insuficientes para minimizar os riscos potenciais para a estabilidade da União ou de qualquer Estado-Membro, uma contraparte central de um país terceiro poderá ser obrigada a prestar serviços a empresas da UE a partir de uma entidade autorizada na UE.

O Regulamento Empresas de Investimento introduz novos critérios de avaliação, bem como garantias adicionais e obrigações de comunicação de informações para empresas de países terceiros estabelecidas em jurisdições equivalentes, no âmbito do quadro de equivalência existente, para fins de prestação transfronteiras de serviços de investimento a clientes profissionais, ao abrigo do Regulamento Mercados de Instrumentos Financeiros (MiFIR)⁹. No âmbito do novo regime de equivalência, são criadas diferentes categorias de jurisdições de países terceiros; em particular, no caso das jurisdições em que a escala e o âmbito dos serviços prestados são suscetíveis de ter uma importância sistémica para a União, a

⁹ 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).

equivalência só pode ser concedida na sequência de uma avaliação pormenorizada e específica pela Comissão. Além disso, é reforçado o papel da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados no acompanhamento das atividades destas empresas na União.

Por outro lado, no que diz respeito aos índices de referência financeiros, os índices de referência administrados fora da UE serão isentos até 2022 da obrigação de serem considerados equivalentes, reconhecidos ou aprovados a fim de serem aplicados na UE¹⁰. Além disso, a partir de 2022, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados terá competência para reconhecer os administradores de índices de referência dos países terceiros.

4. Avaliações e tomada de decisões sobre equivalência

Uma decisão de equivalência constitui um ato unilateral e discricionário da UE, realizado e concluído pela Comissão, de acordo com as prioridades da União e os interesses dos mercados financeiros da UE. As decisões de equivalência não são preparadas e tomadas isoladamente: em princípio, a Comissão procura sempre estabelecer um diálogo técnico eficaz com as partes interessadas a fim de assegurar a solidez e a exatidão das suas avaliações técnicas subjacentes, envolvendo, sempre que pertinente, as Autoridades Europeias de Supervisão. As autoridades dos países terceiros são convidadas a contribuir para exercícios de apuramento de factos relativos à forma como os seus quadros de regulamentação e supervisão alcançam os resultados definidos no quadro da UE correspondente.

A Comissão procura estabelecer contactos técnicos com o país terceiro em questão a fim de desenvolver o seu conhecimento do quadro desse país terceiro e confirmar, subsequentemente, as suas conclusões de equivalência. Numa fase posterior, os referidos contactos técnicos poderão contribuir para colmatar as potenciais lacunas identificadas no seu quadro de regulamentação e supervisão no âmbito de um processo de acompanhamento ex post. A esse respeito, o diálogo de natureza regulamentar ou regional da EU já em curso com vários países terceiros não só constitui uma fonte de informação, mas também uma oportunidade para afinar as avaliações técnicas para as decisões de equivalência, bem como para discutir as conclusões do acompanhamento da equivalência ou a necessidade de revisão de uma decisão existente, caso sejam identificadas deficiências materiais.

A determinação da equivalência do regime de um país terceiro decorre de uma avaliação casuística rigorosa, por parte da Comissão, das regras do país terceiro e da respetiva supervisão. Tal avaliação rege-se por dois aspetos essenciais: o princípio da proporcionalidade e a necessidade de gerir os riscos relacionados com a atividade transfronteiras assente na equivalência.

A Comissão atribui a máxima importância à tomada de uma posição proporcionada sobre os riscos implícitos no quadro do país terceiro em avaliação. As jurisdições examinadas podem

¹⁰ COM(2018) 355. Acordo de 26 de março de 2019 entre o Parlamento e o Conselho sobre os índices de referência hipocarbónicos e os índices de referência de impacto carbónico positivo [2018/0180(COD)].

envolver diferentes tipos de exposição ao risco para os mercados financeiros da UE, dependendo, entre outros fatores, da interligação entre o mercado avaliado e os mercados financeiros da UE e também, por conseguinte, a quota de mercado do país terceiro em causa. A atenção aos riscos neste processo implica que, em regra, os países terceiros de «impacto elevado», em relação aos quais seja provável a utilização intensiva de uma decisão de equivalência pelos participantes no mercado, representam um conjunto de riscos mais significativo que a Comissão deve acautelar na sua avaliação dos critérios de equivalência e no exercício do seu poder discricionário. Se se verificassem deficiências ou lacunas na avaliação da equivalência desses países terceiros, as mesmas teriam provavelmente um impacto negativo na estabilidade financeira ou na integridade do mercado na UE.

Com esta abordagem, a Comissão identifica riscos para o sistema financeiro da UE, que podem resultar de uma maior exposição ao quadro de um país terceiro específico. Examina em concreto esses riscos, quando verifica o cumprimento dos países terceiros de um conjunto de critérios de equivalência, aplicando os critérios proporcionalmente aos riscos identificados. A avaliação técnica, que pode incluir outros critérios pertinentes, se necessário, poderá envolver o contributo das Autoridades Europeias de Supervisão (ESA), ou seja, a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), ou, quando pertinente, outros organismos a nível da UE, como a Comité dos Organismos Europeus de Supervisão de Auditoria (CEAOB).

As avaliações de equivalência dos quadros de países terceiros examinam os resultados da regulamentação e da supervisão respetivas, tendo em conta os riscos relacionados com o sistema financeiro do país terceiro em análise. Os regimes dos países terceiros não têm de ser idênticos ao quadro da UE, mas têm de assegurar plenamente os resultados definidos nesse quadro. A esse respeito, a abordagem sensível ao risco poderá levar a Comissão a considerar questões específicas dos países terceiros em avaliação, designadamente, o facto de as empresas da UE dependerem, em larga medida, de operadores regulamentados e supervisionados num país terceiro em avaliação. Pode resultar da proporcionalidade na aplicação dos critérios a expectativa, por parte da UE, de garantias reforçadas dos países de impacto elevado de que estão em posição de alcançar o resultado exigido. Tomados em conjunto, estes elementos contribuem para um quadro de equivalência eficaz e seguro que apoia, do lado da UE, a atividade transfronteiras nos mercados financeiros.

No exercício do seu poder discricionário, a Comissão poderá, se necessário, decidir adotar, suspender ou revogar formalmente uma decisão de equivalência. Uma decisão deste tipo poderá, em função das circunstâncias, entrar em vigor após um eventual período de transição, aplicável a toda a decisão ou a partes desta. No caso de ser revogada, a equivalência pode ser restabelecida numa fase posterior, se e quando estiverem reunidas todas as condições necessárias. A Comissão poderá ainda conceder uma equivalência limitada no tempo ou impor condições ou restrições às decisões de equivalência. Poderá, por exemplo, conceder uma equivalência parcial ou conceder equivalência à globalidade do quadro de um país terceiro para entidades, produtos ou serviços específicos abrangidos ou categorias dos mesmos ou apenas para algumas das suas autoridades competentes. A Comissão poderá

decidir fazer uso dessa flexibilidade, em particular, quando certos aspetos da avaliação de equivalência de um país terceiro não produzem um resultado satisfatório de modo coerente, quando se verifica a necessidade de mais experiência para avaliar de que modo a cooperação entre supervisores na UE e no país terceiro se desenvolve ou quando se prevê que um novo regime do país terceiro alcance plenamente os resultados exigidos. Além de avaliar se são cumpridos os critérios de equivalência no direito da UE no domínio dos serviços financeiros, a Comissão tem em conta a cooperação efetiva com a jurisdição de um país terceiro noutros domínios de intervenção da UE, tal como definido na secção 2 supra.

Os países terceiros podem manifestar interesse em ser avaliados, o que a Comissão terá em devida conta. Deve notar-se que as habilitações de equivalência não conferem aos países terceiros o direito à avaliação do seu quadro ou à obtenção de uma determinação de equivalência, mesmo que esses países terceiros sejam capazes de demonstrar que o seu quadro preenche os critérios relevantes. De igual modo, embora em muitos casos a UE adira a normas internacionais e a adesão de um país terceiro a normas internacionais constitua um fator importante, isso não significa que a Comissão determine logo que esse país é equivalente à UE num determinado domínio.

5. Decisões de equivalência adotadas desde janeiro de 2018

A Comissão adotou, desde janeiro de 2018, decisões de equivalência nos domínios do Regulamento Infraestrutura do Mercado Europeu relativo a requisitos de margens (Japão)¹¹, do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (Argentina)¹², do Regulamento Mercados de Instrumentos Financeiros relativo à obrigação de negociação de derivados (Singapura)¹³, do Regulamento Índices de Referência da UE (Singapura e Austrália)¹⁴, do Regulamento Infraestrutura do Mercado Europeu relativo a contrapartes centrais e do Regulamento Depositários Centrais de Valores Mobiliários relativo a depositários centrais de valores mobiliários (ambos para o Reino Unido num cenário de saída sem acordo)¹⁵. A Comissão consultou igualmente o público sobre uma decisão de adequação ao abrigo da Diretiva relativa à revisão legal das contas (China)¹⁶. Foi adotada em dezembro de 2018, tendo caducado em 30 de junho de 2019, uma decisão de equivalência no domínio do Regulamento Mercados de Instrumentos Financeiros relativo à obrigação de negociação de ações (Suíça)¹⁷. Por último, na área do Regulamento Agências de Notação de Risco¹⁸ (9 países terceiros¹⁹) a

¹¹ Decisão de Execução (UE) 2019/684 da Comissão, de 25 de abril de 2019, JO L 115 de 2.5.2019, pp. 11–15.

¹² Decisão de Execução (UE) 2019/536 da Comissão, de 29 de março de 2019, JO L 92 de 1.4.2019, pp. 3-8.

¹³ Decisão de Execução (UE) 2019/541 da Comissão, de 1 de abril de 2019, JO L 93 de 2.4.2019, pp. 18-24.

¹⁴ Duas decisões de execução da Comissão adotadas em conjunto com a presente comunicação (Decisão de Execução C(2019) 5476 da Comissão e Decisão de Execução C(2019) 5477 da Comissão). Foram publicados projetos para reação pública entre 19 de março e 16 de abril de 2019.

¹⁵ Decisão de Execução (UE) 2018/2030 da Comissão, de 19 de dezembro de 2018, JO L 325 de 20.12.2018, pp. 47-49, com alterações; Decisão de Execução (UE) 2018/2031 da Comissão, de 19 de dezembro de 2018, JO L 325 de 20.12.2018, pp. 50-52, com alterações.

¹⁶ Projeto publicado para reação pública entre 4 de junho e 2 de julho de 2019 – Ares(2019)3590761.

¹⁷ Decisão de Execução (UE) 2018/2047 da Comissão, de 20 de dezembro de 2018, JO L 327 de 21.12.2018, pp. 77-83.

¹⁸ JO L 146 de 31.5.2013, pp. 1-33.

Comissão alargou, por um lado, algumas decisões existentes a determinados países terceiros e, por outro, revogou pela primeira vez decisões existentes para alguns países terceiros. Com efeito, algumas jurisdições deixaram de poder cumprir as normas definidas no Regulamento Agências de Notação de Risco da UE, após a sua alteração em 2013, e decidiram não introduzir as adaptações legislativas necessárias perante a escala da atividade a abranger. A Comissão informou diretamente as jurisdições afetadas da sua intenção de revogar o respetivo regime de equivalência e ofereceu às autoridades dos países terceiros em causa uma oportunidade de reversão na matéria. Tal ilustra a forma como o acompanhamento pode resultar na revisão de decisões, incluindo a revogação das mesmas, sempre que se justifique (ver mais pormenores no anexo, assim como os fatores que determinaram a adoção destas decisões).

6. Acompanhamento e reapreciações da equivalência

Acompanhamento das decisões de equivalência

A constante evolução dos quadros de regulamentação e supervisão dos principais centros financeiros e um contexto de mercado dinâmico implicam que os factos e os pressupostos que serviram de base a algumas decisões de equivalência poderão já não ser corretos. A dependência de uma conclusão de equivalência obsoleta pode acarretar novos riscos para o sistema financeiro da UE.

A Comissão e as Autoridades Europeias de Supervisão devem assegurar um acompanhamento adequado da equivalência, atuando de forma colaborativa de acordo com os respetivos mandatos. Tal como refletem as recentes alterações dos regimes de equivalência, as Autoridades Europeias de Supervisão encontram-se bem posicionadas para realizar e conduzir tarefas específicas de acompanhamento (na sequência de mudanças regulamentares num país terceiro e no respetivo registo de supervisão, bem como da cooperação entre supervisores na UE e num país terceiro). Por exemplo, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma conduziu uma avaliação no terreno da situação nas Bermudas, de modo a acompanhar a aplicação da decisão de equivalência relativa a seguros. Só é possível um acompanhamento eficaz se forem aplicadas disposições adequadas em matéria de cooperação entre a Comissão e as Autoridades Europeias de Supervisão, por um lado, e as autoridades e supervisores dos países terceiros, por outro²⁰. O diálogo e os fóruns em matéria de regulamentação com os países terceiros são cruciais para atingir este objetivo.

¹⁹ Nove decisões de execução da Comissão adotadas em conjunto com a presente comunicação, incluindo quatro renovações: Hong Kong (Decisão de Execução C(2019) 5808 da Comissão), Japão (Decisão de Execução C(2019) 5807 da Comissão), México (Decisão de Execução C(2019) 5804 da Comissão), e Estados Unidos da América (Decisão de Execução C(2019) 5803 da Comissão) e cinco revogações: Argentina (Decisão de Execução C(2019) 5806 da Comissão), Austrália (Decisão de Execução C(2019) 5800 da Comissão), Brasil (Decisão de Execução C(2019) 5805 da Comissão), Canadá (Decisão de Execução C(2019) 5801 da Comissão), e Singapura (Decisão de Execução C(2019) 5802 da Comissão). Foram publicados projetos para reação pública entre 11 de junho e 9 de julho de 2019.

²⁰ A ausência de cooperação oportuna por parte das autoridades de países terceiros na partilha de informações a respeito de mudanças legislativas ou da prática de supervisão ou de políticas de execução poderá constituir motivo para iniciar uma reapreciação ad hoc de uma decisão de equivalência.

O acompanhamento da equivalência consiste num trabalho técnico em que são examinados os efeitos de uma decisão de equivalência existente. Entre outros aspetos, a Comissão tem de manter sob escrutínio se uma decisão de equivalência:

- continua a cumprir os objetivos da EU para os quais foi tomada, que poderão depender, por exemplo, de alterações do quadro regulamentar do país terceiro;
- pode acarretar novos riscos para a estabilidade financeira, a integridade dos mercados ou a proteção dos investidores e se as atividades das empresas ou os serviços abrangidos pela decisão respeitam a integridade do mercado interno da UE dos serviços financeiros e preservam condições de concorrência equitativas na UE;
- é influenciada, quando pertinente, pela inclusão do país terceiro nas listas da UE das jurisdições fiscais não cooperantes²¹ ou dos países terceiros de alto risco que apresentam deficiências estratégicas em termos dos respetivos regimes de luta contra o branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo²².

O acompanhamento contribui para o conhecimento do mercado e das mudanças regulamentares, avaliando de que modo o país terceiro ou as instituições financeiras da UE aplicam uma decisão de equivalência e analisando as práticas de supervisão do país terceiro. Consequentemente, os resultados do acompanhamento contribuem para uma potencial reapreciação de uma decisão de equivalência. Mais concretamente, uma reapreciação pode ser realizada em resposta a uma constatação importante decorrente do exercício de acompanhamento. Nesse sentido, um acompanhamento eficaz permite a identificação atempada de discrepâncias potencialmente graves, bem como a sua resolução, minimizando assim o risco de uma possível revogação subsequente. Deve, por conseguinte, ser encarado como um meio útil de assegurar a estabilidade dos acordos de equivalência e não como uma fonte de incerteza nesses acordos.

Reapreciações das decisões de equivalência

Uma reapreciação da equivalência envolve uma análise mais estruturada e mais rigorosamente definida. Tal reapreciação diz respeito à habilitação de equivalência relevante da Comissão no direito da UE ou a um mandato específico da Comissão numa decisão de equivalência propriamente dita. Uma reapreciação examina, essencialmente, todos os critérios de equivalência e as condições específicas constantes de uma decisão de equivalência, por forma a determinar se continuam a ser respeitados (designadamente, na sequência de uma mudança no quadro da UE num determinado setor). Pode ser realizada pontual ou regularmente e ter como resultado a revogação unilateral da equivalência pela Comissão. Envolve um diálogo

²¹ Lista da UE das jurisdições não cooperantes em matéria fiscal, incluída nas conclusões do Conselho de 5 de dezembro de 2017, e respetivas alterações.

²² Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (JO L 141 de 5.6.2015, pp. 73-117)

diligente com as autoridades do país terceiro em causa, as quais podem sempre demonstrar que o seu regime alcança dos resultados definidos no quadro da UE correspondente.

Nos próximos meses, a Comissão irá trabalhar em estreita colaboração com as Autoridades Europeias de Supervisão para intensificar a cooperação em matéria de acompanhamento, em harmonia com os respetivos mandatos e as alterações decorrentes da entrada em vigor das recentes melhorias legislativas supramencionadas.

7. Descrição das prioridades para 2019-2020

A Comissão está a trabalhar em avaliações de equivalência ou em propostas de decisão em diversos domínios. O trabalho mais avançado nesta matéria refere-se aos domínios da revisão legal das contas (adequação)²³ e dos índices de referência. No último domínio, várias outras jurisdições de países terceiros estão a preparar ou a adotar novos quadros regulamentares para a administração e a aplicação de índices de referência, largamente inspirados, em alguns casos, no Regulamento Índices de Referência da UE.

Além disso, existem várias prioridades a que o acompanhamento deve atender:

- **Alterações do quadro legislativo da UE:** áreas em que o quadro legislativo da UE, em que se basearam as avaliações de equivalência anteriores, foi revisto, resultando na revogação de decisões existentes quando o quadro do país terceiro deixou de obter os resultados definidos no novo quadro da UE²⁴;
- **Áreas ou países terceiros de impacto elevado:** áreas e países abrangidos por decisões de equivalência com elevado impacto na UE em termos de estabilidade financeira, atividade do mercado e proteção dos investidores²⁵;
- **Reapreciação ou termo iminente de uma decisão de equivalência:** áreas em que as decisões de equivalência incluem um prazo de reapreciação ou em que é iminente uma data-limite²⁶;
- **Evolução do mercado:** segmentos de mercado que estão a passar por mudanças dinâmicas ou estruturais ou por uma evolução em termos da aplicação de uma decisão de equivalência pelos participantes no mercado financeiro da UE²⁷.

²³ De acordo com a Diretiva (CE) 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio de 2006, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas (JO L 157 de 9.6.2006, pp. 87-107).

²⁴ Ver, por exemplo, a renovação ou revogação de decisões de equivalência após a entrada em vigor do novo quadro das agências de notação de risco da UE.

²⁵ Ver, por exemplo, as decisões de equivalência relativas a contrapartes centrais (artigo 25.º do Regulamento (UE) n.º 648/2012), no âmbito das quais a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados é obrigada a acompanhar as mudanças em matéria de regulamentação e supervisão nos países terceiros.

²⁶ Por exemplo, nos termos do Regulamento (UE) n.º 575/2013, a primeira decisão de equivalência para várias jurisdições foi adotada em dezembro de 2014, prevendo uma reapreciação de 5 em 5 anos da lista de países. Desde essa data, diversas decisões aditaram países à lista de jurisdições equivalentes. O trabalho deve prosseguir, incluindo em relação ao acompanhamento dos países terceiros constantes da lista.

²⁷ Por exemplo, nos termos dos artigos 23.º e 28.º do Regulamento (UE) n.º 600/2014 (obrigação de negociação de ações e derivados), a situação dinâmica no segmento das plataformas de negociação justifica um acompanhamento contínuo das evoluções pertinentes para os emitentes e investidores da UE que utilizam essas

Nos próximos meses, outras áreas de equivalência ou acompanhamento poderão exigir medidas específicas da Comissão, em colaboração, sempre que apropriado, com as Autoridades Europeias de Supervisão competentes.

8. Conclusão

A política de equivalência da UE surge atualmente como um instrumento regulamentar flexível, capaz de colmatar disparidades entre jurisdições. A abordagem da UE da equivalência, incluindo os seus mecanismos de avaliação inicial e o seu acompanhamento ex post, continuará a conferir um valor acrescentado real à arquitetura de regulamentação e supervisão e a mercados financeiros seguros e eficientes, tanto na UE como a nível mundial.

No âmbito de um quadro de cooperação bilateral, a equivalência trará benefícios tangíveis para as jurisdições da UE e de países terceiros em termos de minimização das divergências e incompatibilidades transfronteiras e contribuirá para reduzir a fragmentação do mercado mundial. As decisões em matéria de equivalência serão mais eficazes se garantirem níveis sólidos de estabilidade financeira, integridade dos mercados e proteção dos investidores, apoiando e reforçando de forma significativa a cooperação em matéria de regulamentação e supervisão entre as autoridades da UE e de países terceiros, assegurando simultaneamente a abertura e a integração mundial dos mercados financeiros da UE.

infraestruturas, consideradas equivalentes pela UE. O acompanhamento em relação aos derivados deve igualmente avaliar se as plataformas da UE recebem tratamento equivalente pelos países terceiros.