COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.7.2023
COM(2023) 455 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2016/1011, em especial no que diz respeito à continuação da utilização, por parte das entidades supervisionadas, dos índices de referência de países terceiros e às potenciais deficiências do regime atual

1. Introdução 2
2. Contexto político e jurídico 2
3. Avaliação 9
4. Próximas etapas 11

1. INTRODUÇÃO

Um índice de referência é um índice([1]) utilizado como referência para determinar o preço de um instrumento financeiro ou de um contrato financeiro. Atualmente, é produzida uma grande variedade de índices de referência, incluindo índices de referência das taxas de juro, como a EURIBOR, índices de referência de capitais próprios e índices de referência das mercadorias, por exemplo, índices de referência energéticos como o West Texas Intermediate (WTI) ou o Brent. Os índices de referência diferem em termos dos dados subjacentes utilizados, da forma como os dados subjacentes são recolhidos, do modo como o índice de referência é calculado e da forma como é divulgado ao utilizador final.

Os mercados financeiros são mercados mundiais e os índices de referência são produzidos e utilizados a nível internacional. Os bancos europeus, os fundos de investimento e outros utilizadores de índices de referência([2]) que referenciam índices de referência da UE e de países terceiros para diversos fins, desde a cobertura dos próprios riscos, incluindo os riscos de juros, de crédito e cambiais, e a oferta de produtos para cobrir o risco dos seus clientes, até ao estabelecimento de uma carteira de investimento utilizando o índice de referência como modelo de investimento ou índice de referência de desempenho. A maior parte dos índices de referência (mais de 3,6 milhões) é produzida por administradores fora da UE([3]). As regras constantes do Regulamento (UE) 2016/1011 (Regulamento Índices de Referência/BMR) relativas à utilização de índices de referência de países terceiros são, por conseguinte, de grande importância([4]).

O presente relatório cumpre o mandato constante do artigo 54.º, n.º 6, do BMR, que apela à apresentação de um relatório sobre o âmbito de aplicação do presente regulamento, em especial no que diz respeito à continuação da utilização, por parte das entidades supervisionadas, dos índices de referência de países terceiros e às potenciais deficiências do regime atual. O presente relatório e a sua conclusão também satisfazem a condição para a adoção de um ato delegado nos termos do artigo 54.º, n.º 7, do BMR, a fim de prorrogar o período de transição antes de as regras de utilização de índices de referência de países terceiros começarem a ser aplicadas.

2. CONTEXTO POLÍTICO E JURÍDICO

O fornecimento e a utilização de índices de referência são atividades reguladas no quadro do BMR desde 2016. Todos os administradores de índices de referência na UE estão sob supervisão nacional([5]) ou da UE([6]) e têm de cumprir as regras de organização e as regras em matéria de exercício da atividade.

O BMR aplica essencialmente os princípios relativos aos índices de referência financeiros da Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (princípios da

([1]) Um índice é uma grandeza estatística, geralmente de um preço ou quantidade, calculada ou determinada a partir de um conjunto representativo de dados subjacentes.

([2]) As entidades supervisionadas encontram-se definidas no artigo 3.º, n.º 1, ponto 17, do BMR.

([3]) De acordo com as informações recebidas da ESMA, que se baseiam em dados obtidos de Rimes Technologies - Data Management for Financial Services (www.rimes.com).

([4]) Nomeadamente, o artigo 29.º, n.º 1, *in fine*, e os artigos 30.º a 33.º do BMR.

([5]) Para todos os índices de referência, exceto os índices de referência críticos da UE.

([6]) Os índices de referência críticos da UE são supervisionados pela ESMA.

IOSCO) ou, quando aplicável, os princípios aplicáveis às agências de supervisão dos preços do petróleo (princípios da IOSCO relativos às agências de supervisão dos preços do petróleo). Estes dois conjuntos de princípios foram desenvolvidos a nível internacional em 2012-2013 em resposta a várias revelações sobre a manipulação dos índices de referência e continuam a servir de ponto focal importante para os sistemas de regulamentação dos índices de referência a nível mundial. A maior parte dos administradores profissionais de índices de referência respeita estes princípios, embora na sua maioria numa base de autocertificação.

Âmbito de aplicação do BMR

O BMR é vinculativo para todos os administradores de índices de referência da UE, sendo as infrações puníveis com coimas até 10 % do volume de negócios anual do infrator. Ao contrário dos regimes jurídicos aplicáveis aos índices de referência noutras jurisdições, o BMR tem um âmbito de aplicação alargado, com base na premissa de que todos os índices de referência financeiros e todos os administradores estão potencialmente sujeitos a conflitos de interesses. Por conseguinte, o BMR abrange não só os índices de referência com relevância sistémica e os índices de referência especialmente suscetíveis a conflitos de interesses, mas também os índices de referência menos utilizados e os índices de referência em que é pouco provável a ocorrência de conflitos de interesses. Por este motivo, foram incorporados elementos significativos de proporcionalidade no BMR, tendo por base as diferenças entre índices de referência em termos de características e vulnerabilidades([7]). Por último, para atenuar qualquer risco de arbitragem regulamentar, foi proibida a utilização de índices de referência de países terceiros, exceto se estiverem sujeitos a regulamentação e supervisão locais equivalentes ou se o administrador de um índice de referência cumprir voluntariamente o BMR e procurar aceder ao mercado da UE através de reconhecimento ou validação.

O BMR entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, prevendo um período de transição para os índices de referência existentes e os índices de referência de países terceiros até 31 de dezembro de 2019. Este prazo foi posteriormente adiado duas vezes e passou a ser 31 de dezembro de 2023([8]).

A proposta de revisão de 2020 do BMR analisou os efeitos das regras dos países terceiros previstas no BMR sobre a disponibilidade de determinados índices de referência de taxas de câmbio para os participantes no mercado da UE, uma vez que os participantes no mercado assinalaram que o artigo 29.º, n.º 1, do BMR restringiria o acesso a muitos destes índices de referência se o capítulo relativo aos países terceiros entrasse em vigor([9]). Um desafio especial para estes índices de referência em garantir o acesso ao mercado da UE reside no facto de, em geral, não serem produzidos para fins comerciais e serem frequentemente publicados por entidades semipúblicas ou estarem sob o controlo de governos que os utilizam como instrumento das políticas. Uma vez que são publicados numa base não comercial, os seus administradores não têm qualquer incentivo económico para procurar assegurar o cumprimento do BMR. Reconhecendo o risco de as entidades supervisionadas da UE poderem ficar sem acesso aos índices de referência das taxas de câmbio necessários para cobrir as atividades comerciais nos países terceiros em causa, os colegisladores concederam à Comissão poderes para permitir a utilização de índices de referência das taxas de câmbio específicos.

De um modo mais geral, os colegisladores compreenderam que a entrada em vigor das regras relativas aos índices de referência de países terceiros afetaria potencialmente a

([7]) A título de exemplo, existe uma graduação entre índices de referência críticos, significativos e não significativos com base no volume de contratos financeiros e instrumentos financeiros que referenciam um índice de referência, tendo os administradores das duas últimas categorias a possibilidade de não aplicar determinados requisitos com base no princípio de «cumprir ou explicar» (ver artigos 25.º e 26.º do BMR). Além disso, os índices de referência que utilizam dados de cálculo regulados na fonte (os chamados índices de referência de dados regulados) estão sujeitos a regras menos rigorosas em matéria de controlo dos dados de cálculo (ver artigo 17.º do BMR).

([8]) Pelo Regulamento (UE) 2019/2089 e pelo Regulamento (UE) 2021/168.

([9]) Ver o relatório da avaliação de impacto disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0142.

disponibilidade de índices de referência de países terceiros para os utilizadores de índices de referência da UE para lá do subconjunto muito específico dos índices de referência das taxas de câmbio. Foi também no decurso deste processo de negociação que os colegisladores incluíram o mandato de revisão na origem do presente relatório([10]).

([10]) Artigo 54.º, n.os 6 e 7, do BMR.

Regras para a utilização de índices de referência de países terceiros([11])

De acordo com as atuais regras de países terceiros, os índices de referência de países terceiros podem ser utilizados na UE, desde que obtenham acesso através de uma das três vias especificadas no BMR.

A primeira via é a **equivalência (artigo 30.º do BMR)**, que assume a forma de uma decisão de execução que declara que o enquadramento regulamentar de um país terceiro impõe requisitos vinculativos equivalentes aos do BMR e que esses requisitos são objeto de supervisão e aplicação eficazes. Estão disponíveis duas variantes dessa decisão, quer abrangendo todo o âmbito de aplicação do regulamento relativo aos índices de referência de uma jurisdição de um país terceiro, quer abrangendo apenas administradores específicos, índices de referência específicos ou famílias de índices de referência. Uma vez tomada uma decisão de equivalência, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) contacta o supervisor do país terceiro e elabora acordos de cooperação que abrangem o intercâmbio de informações e a rápida notificação caso uma autoridade competente de um país terceiro considere que um administrador está a infringir as suas obrigações legais. Os índices de referência abrangidos por uma decisão de equivalência estão incluídos no registo de índices de referência de países terceiros da ESMA disponíveis para utilização na UE. Apenas a Austrália e Singapura obtiveram equivalência parcial, tendo um número reduzido de outras jurisdições manifestado interesse.

Embora a equivalência dependa do facto de um legislador e/ou supervisor de um país terceiro tomar a iniciativa de contactar a Comissão Europeia, as duas vias de acesso indicadas de seguida podem ser utilizadas apenas por iniciativa de administradores de índices de referência ou administradores de índices de referência ativos numa jurisdição em que não estejam sujeitos a regulamentação vinculativa.

A segunda via de acesso é a **validação (artigo 33.º do BMR)**, na qual uma entidade supervisionada da UE (que pode ser um administrador de índices de referência ou outro tipo de entidade sujeita a supervisão por uma autoridade nacional competente da UE) assume a responsabilidade regulamentar relativamente a um índice de referência de país terceiro. O BMR estabelece que a entidade de validação deve ter um «papel claro e bem definido no quadro das responsabilidades ou do controlo do administrador de um país terceiro» e ser capaz de «supervisionar eficazmente a elaboração de um índice de referência». Entre outras condições, o BMR exige uma razão objetiva para que o índice de referência seja produzido fora da UE. Os índices de referência validados ou famílias de índices de referência validadas estão incluídos no registo de índices de referência de países terceiros da ESMA.

A terceira via de acesso para índices de referência de países terceiros é o **reconhecimento (artigo 32.º do BMR)**. Ao abrigo deste regime, um administrador localizado num país terceiro deve ter um representante legal, ou seja, uma pessoa singular ou coletiva localizada na UE e expressamente nomeada por esse administrador para agir em seu nome no que diz respeito às obrigações que lhe incumbem por força do BMR. O administrador tem de demonstrar o cumprimento dos principais requisitos do BMR à ESMA, que pode celebrar um acordo de cooperação com o supervisor nacional do administrador, se for caso disso.

Tanto o reconhecimento como a validação podem ser iniciados por um administrador de um país terceiro que pretenda comercializar os seus índices de referência junto de entidades

([11]) Nomeadamente, o artigo 29.º, n.º 1, *in fine*, e os artigos 30.º a 33.º do BMR.

supervisionadas da UE. No entanto, a obtenção de acesso por qualquer destas vias exige que um administrador tenha interesse económico em fazê-lo. Caso assim não seja, um administrador de um país terceiro não envidará esforços para criar e remunerar a presença necessária na União e os utilizadores da UE ficarão privados dos índices de referência em causa.

Uma imagem do mercado de índices de referência da UE

Encontram-se atualmente inscritos no registo da ESMA 72 administradores de índices de referência localizados na UE. Dos índices de referência atualmente utilizados na UE, um (EURIBOR) é um índice de referência crítico sob supervisão da ESMA([12]). Três outros – a taxa do mercado monetário interbancário de Estocolmo (STIBOR), a taxa do mercado monetário interbancário da Noruega (NIBOR) e a taxa do mercado monetário interbancário de Varsóvia (WIBOR) – são índices de referência críticos sob supervisão nacional([13]). Todos estes índices de referência críticos são índices de referência das taxas de juro e cada um deles é administrado por um administrador diferente localizado na UE. Um inquérito informal realizado pela ESMA junto dos supervisores nacionais revelou que, em setembro de 2022, seis administradores de índices de referência sob supervisão europeia [três localizados na UE e três não localizados na UE([14])] oferecem um total de 50 índices de referência significativos([15]). Além disso, em março de 2023, existia um total de 12 administradores que fornecem índices de referência para a transição climática localizados na UE, metade dos quais estão sujeitos a supervisão europeia ao abrigo do BMR: cinco supervisionados pelas autoridades nacionais e um supervisionado pela ESMA ao abrigo do regime de reconhecimento.

O registo da ESMA enumera igualmente 14 administradores localizados em países terceiros, que escolhem diferentes vias de acesso. As decisões de **equivalência** relativas à Austrália e a Singapura abrangem dois administradores e um total de sete índices de referência. Dois administradores de índices de referência (S&P Dow Jones Indices LLC e SIX Index AG) escolheram a via de **validação** para um total de 4 597 índices de referência. Através da via de **reconhecimento**, foram incluídos dez administradores([16]) no registo da ESMA, com um total de 15 245 índices de referência abrangidos.

([12]) Artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do BMR, que exige que um índice de referência seja referenciado por um montante total de contratos financeiros e instrumentos financeiros de, pelo menos, 500 mil milhões de EUR.

([13]) Artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do BMR.

([14]) Tendo obtido acesso ao mercado da UE através de reconhecimento ou validação. Tal acresce a um número desconhecido de administradores de países terceiros que oferecem índices de referência significativos na UE no âmbito das disposições transitórias.

([15]) Ou seja, índices de referência referenciados por um montante total de contratos financeiros e instrumentos financeiros superior a 50 mil milhões de EUR, ou [que não têm] nenhum ou muito poucos substitutos adequados liderados pelo mercado e [podem causar] um impacto significativo e adverso na integridade do mercado, na estabilidade financeira, nos consumidores, na economia real ou no financiamento das famílias ou empresas num ou vários Estados-Membros.

([16]) Hedge Fund Research, Inc. (EUA), ICAP information Services Limited (Reino Unido), Invesco Indexing LLC (EUA), JPX Market Innovation & Research, Inc. (Japão), Leonteq Securities AG (Suíça), LPX AG (Suíça), Nikkei Inc. (Japão), Scientific Infra Pte Ltd (Singapura), STOXX Ltd. (Suíça), WisdomTree, Inc. (EUA).

Quadro 2: Síntese do número de administradores de índices de referência da UE e de países terceiros

Administradores de índices de referência	**Total**	**UE**	**País terceiro**
Número total	345	72	273
Disponível na UE([17])	86	72	14

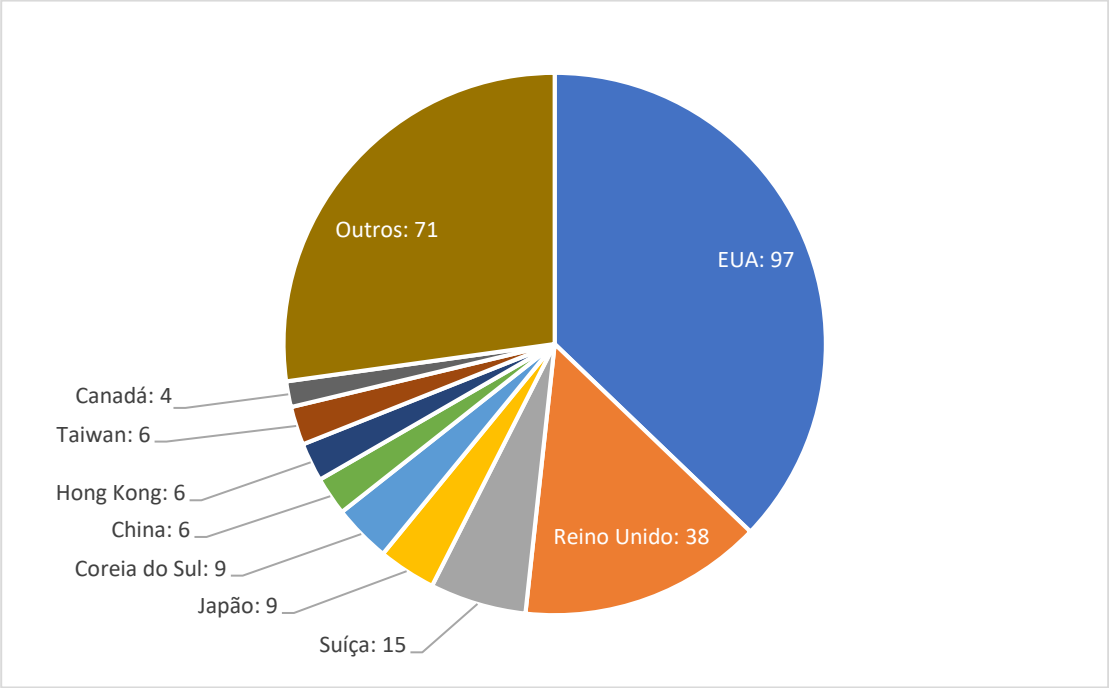
Além disso, 259 administradores de países terceiros atualmente não registados na UE beneficiam do período de transição previsto no artigo 51.º, n.º 5, do BMR([18]). Destes 259 países, os dez principais, em termos de número de índices de referência oferecidos, estão sediados no Reino Unido ou nos EUA. Figure 1 Apresenta uma panorâmica do número de administradores de índices de referência em cada país e apresenta a distribuição global dos administradores de índices de referência a nível mundial. Além disso, os dez principais administradores de índices de referência de países terceiros representam 98 % do total dos índices de referência de países terceiros fornecidos. Por comparação: o maior administrador de um país terceiro atualmente registado (por validação ou reconhecimento) na UE não se classificaria entre os dez principais administradores de índices de referência a nível mundial, por número de índices de referência fornecidos.

O que precede mostra que apenas 5 % dos administradores de índices de referência de países terceiros cujos índices de referência estão atualmente disponíveis para utilização no mercado da UE obtiveram um estatuto que assegurará que os seus índices de referência permanecem disponíveis quando as regras do país terceiro se tornarem obrigatórias.

([17]) Logo que as regras do país terceiro comecem a ser aplicáveis.

([18]) Comunicado pela ESMA com base numa base de dados comercial.

Figura 1: Número de administradores de índices de referência por país a nível mundial (excluindo os já registados)([19])



3. AVALIAÇÃO

O BMR foi concebido para se aplicar a todos os índices de referência, a todos os administradores de índices de referência e a toda a utilização de índices de referência por entidades supervisionadas da UE. As entidades supervisionadas da UE só estão autorizadas a utilizar índices de referência que cumpram o BMR. Para os administradores de índices de referência localizados na UE, o cumprimento do BMR é obrigatório e resulta na disponibilidade de todos os seus índices de referência para utilização na União. No caso dos índices de referência de países terceiros, foram disponibilizadas várias vias de acesso para os administradores de países terceiros. Ainda assim, os administradores de índices de referência de países terceiros – além daqueles cujos índices de referência são abrangidos por uma decisão de equivalência – têm de tomar uma decisão positiva para obter o cumprimento do BMR através de reconhecimento ou validação. Esta decisão depende do interesse económico que o mercado da União representa para os mesmos.

Partiu-se do princípio de que, ao longo do tempo, as jurisdições de países terceiros desenvolveriam regras comparativamente abrangentes para os índices de referência financeiros. Tal teria permitido à Comissão reconhecer esses sistemas regulamentares como equivalentes ou teria permitido que os administradores de índices de referência de países terceiros procurassem aceder ao mercado da UE através das vias de reconhecimento

([19]) A categoria «Outros» inclui: África do Sul, Chile, Federação da Rússia, Índia, Nova Zelândia e Singapura (com três administradores cada); Argentina, Austrália, Barém, Brasil, Egito, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Indonésia, Israel, Namíbia, Nigéria, Tailândia, Turquia e Vietname (com dois administradores cada) e Arábia Saudita, Catar, Cazaquistão, Colômbia, Guernesey, Jamaica, Jordânia, Koweit, Malásia, Marrocos, Maurícia, México, Montenegro, Omã, Panamá, Paquistão, Quénia, Seri Lanca, Sérvia, Trindade e Tobago, Tunísia, Ucrânia, Uganda, Zâmbia e Zimbabué (com um administrador cada).

ou validação sem esforços de conformidade ou com reduzidos esforços adicionais de conformidade. Tal não foi, porém, o caso. Dos sistemas de regulamentação de índices de referência de países terceiros, nenhum, exceto o BMR do Reino Unido, funciona com base num âmbito de aplicação igualmente amplo.

Esta situação afeta os utilizadores de índices de referência da UE, uma vez que a aplicação das atuais regras de países terceiros no quadro do BMR poderá reduzir drasticamente o número e a variedade de índices de referência que as entidades supervisionadas da UE podem utilizar. Entre outros aspetos, tal seria problemático para o setor da gestão de ativos, uma vez que restringiria o número e a variedade de índices de referência disponíveis para os fundos de investimento na reprodução do desempenho de um índice de referência ou na comparação do desempenho de um fundo de investimento com um índice de referência, o que é considerado como utilização desse índice de referência no quadro do BMR. Tal poderá desestabilizar o setor da gestão de ativos da UE e reduzir a capacidade de os utilizadores de derivados cobrirem as suas atividades. Por último, um mercado mais pequeno, com menos intervenientes a oferecer índices de referência, é suscetível de ser menos competitivo.

Os utilizadores de índices de referência da UE e os seus utilizadores finais dependem significativamente de índices de referência administrados fora da UE. Uma consulta específica realizada no verão de 2022([20]) salientou o seguinte:

- dos **utilizadores de índices de referência** que responderam ao questionário, nenhum respondeu que as suas atividades **não** dependiam de índices de referência de países terceiros – embora possa existir um enviesamento na seleção (16 em 20 utilizadores declararam que as suas atividades dependiam, de forma moderada, forte ou exclusiva, de índices de referência de países terceiros),

- as razões invocadas para a utilização de um índice de referência de um país terceiro em vez de uma alternativa da UE incluem:
    - **hábito**: a utilização de um determinado índice de referência é uma prática estabelecida ou o utilizador tem uma relação comercial de longa data ou abrangente com o administrador do índice de referência,
    - **indisponibilidade de alternativas sediadas na UE**, por exemplo, em certos segmentos de mercado intrinsecamente ligados a um índice de referência específico de um país terceiro, como o mercado do transporte de mercadorias a granel sólido, que assenta em parâmetros de referência produzidos pela Baltic Exchange, sediada em Londres,
    - **procura de clientes e poder de mercado de determinados administradores de índices de referência:** por vezes, os clientes procuram exposição a um índice de referência específico (muitas vezes de marca) de um país terceiro e certos índices de referência de países terceiros são também considerados líderes no seu segmento de mercado específico (por exemplo, a família do índice MSCI World);

- embora vários utilizadores de índices de referência comuniquem, principal ou exclusivamente, índices de referência que já satisfazem atualmente os critérios das regras do BMR aplicáveis aos países terceiros, ou comuniquem que estão confiantes de que os administradores dos índices de referência que utilizam

([20]) Ver https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-benchmarks-third-country_en para um relatório de síntese das respostas a esta consulta.

tomarão atempadamente as medidas necessárias, continua a existir uma incerteza significativa quanto à futura disponibilidade de muitos índices de referência de países terceiros. Em muitos casos (58 %; 11 em 19), os administradores cujos índices de referência ainda não estão em conformidade com o BMR ainda não informaram, de forma sistemática, os seus utilizadores da UE das suas intenções de cumprimento.

Se a utilização de índices de referência de países terceiros for uma resposta a exigências específicas dos utilizadores finais ou a uma exposição específica ou a características de cobertura pretendidas pelos utilizadores finais que não possam ser satisfeitas pelos índices de referência da UE, restringir a sua utilização por entidades supervisionadas da UE pode deslocar a procura de produtos e serviços financeiros que referenciam esses índices de referência para prestadores de serviços financeiros fora da UE. Com efeito, nos casos em que a procura de um investidor ou de uma empresa não possa ser satisfeita por um banco ou fundo de investimento da UE (devido à incapacidade de referenciar um índice de referência de um país terceiro), a procura pode mudar para fornecedores em jurisdições que não restrinjam o acesso a esses índices de referência.

4. PRÓXIMAS ETAPAS

O número atual de índices de referência administrados em países terceiros que são utilizados na UE em conformidade com as vias de acesso de equivalência, reconhecimento e validação do BMR é reduzido em comparação com o número total de índices de referência disponíveis a nível mundial. Se as regras aplicáveis aos índices de referência de países terceiros entrarem em vigor em 31 de dezembro de 2023, a utilização continuada na União desses índices de referência de países terceiros pelas entidades supervisionadas ficaria significativamente comprometida. Por conseguinte, a Comissão decidiu fazer uso da habilitação prevista no artigo 54.º, n.º 7, a adotar um ato delegado que prorrogue a entrada em vigor das regras que regem a utilização de índices de referência de países terceiros até 31 de dezembro de 2025. Ao registar as diferenças entre o regime da UE e outras jurisdições, a Comissão continua a acompanhar a aplicação do BMR na UE e os riscos conexos para a estabilidade financeira, a fim de fundamentar um eventual reexame do regime jurídico no futuro.