Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros no que diz respeito à sua data de aplicação»

[COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Relator-geral: **Daniel MAREELS**

Consulta	Conselho da UE, 17 de novembro de 2016
	Parlamento Europeu, 21 de novembro de 2016
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Decisão do presidente	17/11/2016 (artigo 57.º do Regimento, processo de urgência)
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	152/1/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. Tendo em conta as circunstâncias, e sem prejuízo das condições adiante enunciadas, o CESE concorda com a proposta da Comissão de adiar por um ano a entrada em vigor do Regulamento PRIIP ([1]), ou seja, até 1 de janeiro de 2018.

1.2. O Regulamento PRIIP contém medidas que se destinam a reforçar a proteção dos clientes de retalho e dos investidores e a restabelecer a confiança dos consumidores no setor dos serviços financeiros, aumentando a transparência no mercado de investimento de retalho. Exige, nomeadamente, que os produtores de pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIP) elaborem um documento de informação fundamental (KID ([2])).

1.3. A proposta de adiamento vem na sequência de um pedido do Parlamento Europeu e de uma maioria de Estados-Membros após a rejeição pelo Parlamento, em 14 de setembro de 2016, de um «ato delegado» ([3]) da Comissão relativo aos PRIIP. O ato delegado visava concretizar normas técnicas de regulamentação relativas aos documentos de informação fundamental para os PRIIP, com base em projetos elaborados pelo conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão.

([1]) PRIIP corresponde ao termo inglês «packaged retail and insurance-based investment products», que em português se traduz por «pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros».

([2]) «KID» corresponde ao termo inglês «key information document», que em português se designa por «documento de informação fundamental».

([3]) Os atos delegados constituem uma novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa. Nos termos do disposto no artigo 290.º do TFUE, o legislador da UE (na maioria dos casos, o Parlamento Europeu e o Conselho) pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais de um ato legislativo.
Por exemplo, os atos delegados podem acrescentar novas regras (não essenciais) ou constituir uma modificação posterior de determinados elementos de um ato legislativo. Assim, o legislador pode concentrar-se na orientação política e nos objetivos sem entrar excessivamente em pormenores ou em debates de natureza altamente técnica.
No entanto, a delegação de poderes com vista à adoção de atos delegados está sujeita a restrições rigorosas. Só a Comissão pode ser autorizada a adotar atos delegados. Além disso, os elementos essenciais de um domínio não podem ser objeto de delegação de poderes. Acresce que os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes devem ser delimitados no ato legislativo. Por último, o legislador deve estabelecer explicitamente no ato legislativo as condições a que a delegação fica sujeita. A este respeito, o Parlamento e o Conselho podem prever o direito de revogar a delegação ou de formular objeções ao ato delegado. Consultar: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0032&from=PT.

1.4. O CESE já se pronunciou favoravelmente, num parecer anterior ([4]), sobre a introdução dos PRIIP e sublinhou a importância de um ato legislativo que, pela primeira vez, regulamenta todos os casos de produtos financeiros complexos e que determina a sua comparabilidade independentemente do tipo de entidade criadora (bancos, seguradoras ou sociedades de investimento).

1.5. Na mesma ocasião, o Comité apelou, neste contexto, para a criação de um mercado único financeiro com informações claras, precisas, simples e comparáveis e de um sistema homogéneo, simplificado e normalizado que permita compreender e comparar as informações, aumentando a transparência do mercado e a sua eficiência ([5]).

1.6. Se não se optasse por um adiamento, na opinião do Comité, correr-se-ia o risco de comprometer os principais objetivos estabelecidos neste domínio (cf. *supra* e *infra*), o que seria verdadeiramente lamentável. O Comité concorda que a maior transparência prevista no Regulamento PRIIP e a harmonização da obrigação de disponibilização de informações beneficiam o mercado único dos serviços financeiros, mediante a criação de condições equitativas de concorrência entre diferentes produtos e canais de distribuição. Por esse motivo, o regulamento em apreço não só será favorável aos clientes de retalho e aos investidores, mas contribuirá igualmente para reforçar a confiança dos consumidores no setor dos serviços financeiros. De igual modo, a rejeição do ato delegado a menos de quatro meses da entrada em vigor dos textos normativos poderia ter gerado incerteza jurídica para os operadores de mercado e problemas gravíssimos na sua execução.

1.7. No tocante ao período escolhido de um ano, o Comité entende que, pelas mesmas razões, esse prazo é aceitável, tanto mais que a entrada em vigor coincide com a da nova Diretiva DMIF II. O Comité considera necessário que este adiamento seja excecional e ocorra uma única vez e que o período restante seja aproveitado para definir e divulgar o ato delegado definitivo o mais rapidamente possível. Trata-se, efetivamente, de estabelecer clareza e certeza quanto antes, tanto para os operadores de mercado como para os clientes de retalho e os investidores.

1.8. No entender do Comité, os objetivos e as concretizações do Regulamento PRIIP não podem ficar comprometidos. É por este motivo que eventuais adaptações do ato delegado se devem inscrever nesse quadro, tanto mais que a avaliação do Regulamento PRIIP será efetuada logo após um ano e que eventuais questões poderão ser colocadas nessa ocasião, tendo já em conta as primeiras experiências relativas à prática e à supervisão. As referidas adaptações devem, contudo, contribuir desde o início para uma melhoria efetiva da confiança dos consumidores. Ao mesmo tempo, devem estar em conformidade com as regras previstas na futura Diretiva DMIF.

2. **Contexto**

2.1. O Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]) (Regulamento PRIIP) estabeleceu medidas destinadas a aumentar a transparência no mercado dos investimentos de retalho. Mais concretamente, o regulamento obriga os produtores de PRIIP a elaborarem um documento de informação fundamental.

2.2. Este regulamento habilita as Autoridades Europeias de Supervisão ([7]) (ESA) a elaborarem normas técnicas de regulamentação (NTR) que especifiquem os elementos que deverão figurar no documento de informação fundamental.

2.3. Após as ESA terem transmitido à Comissão os seus projetos conjuntos relativos às normas supramencionadas, esta adotou, no final de junho de 2016, o ato delegado destinado à concretização efetiva das referidas NTR estabelecidas.

2.4. O Parlamento Europeu (PE), por resolução de 14 de setembro de 2016, formulou objeções ao ato delegado adotado pela Comissão ([8]). O PE solicitou à Comissão uma avaliação das disposições sobre os PRIIP que oferecem múltiplas opções, os cenários de desempenho futuro e a advertência relativa à compreensão.

2.5. Além disso, o PE apelou, juntamente com uma grande maioria de Estados-Membros, para um adiamento da data de aplicação do regulamento.

([4]) Ver o parecer do CESE (JO C 11 de 15.1.2013, p. 59, ponto 1.2).
([5]) Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, pontos 3.2 e 2.3.
([6]) Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIP) (JO L 352 de 9.12.2014, p. 1).
([7]) Por ESA entende-se a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, a Autoridade Bancária Europeia e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.
([8]) Consultar http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//PT.

2.6. A proposta de regulamento agora apresentada propõe adiar por um ano a entrada em vigor de todo o regulamento, até 1 de janeiro de 2018.

3. **Observações e comentários**

3.1. Em termos globais, o Regulamento PRIIP visa proteger melhor os clientes de retalho e os investidores, em especial os que investem em PRIIP. A maior transparência prevista e a harmonização da obrigação de disponibilização de informações beneficiam também o mercado único dos serviços financeiros, ao criarem condições equitativas de concorrência entre diferentes produtos e canais de distribuição. Deste modo, a confiança dos consumidores no mercado dos serviços financeiros será igualmente reforçada.

3.2. A fim de concretizar esses objetivos, é exigido que os produtores de PRIIP cumpram uma série de requisitos uniformes em matéria de divulgação da informação sobre os produtos e que os clientes de retalho e os investidores recebam o documento de informação fundamental sobre os PRIIP disponibilizados. Tal deverá permitir que os pequenos investidores compreendam melhor a natureza económica e os riscos de um produto específico, bem como permitir a comparação entre os diferentes produtos propostos.

3.3. Na sua versão original, a entrada em vigor do regulamento estava prevista para o final de 2016. Em princípio, essa data aplica-se também às «medidas de execução» que a Comissão definiu, em meados deste ano, através de um ato delegado com base nos projetos de NTR elaborados pelas ESA. As NTR especificam a apresentação e o conteúdo do documento de informação fundamental, o seu formato normalizado, a metodologia na base da apresentação do risco e da remuneração, bem como do cálculo dos custos, e ainda as condições e a frequência mínima de revisão das informações contidas no documento de informação fundamental, ademais das condições a preencher quanto ao requisito de fornecer esse documento aos pequenos investidores.

3.4. Apesar de o Conselho não ter apresentado, durante o período de análise, quaisquer objeções ao ato delegado da Comissão, o PE rejeitou esse ato delegado através da sua resolução de 14 de setembro de 2016 ([9]).

3.5. Apesar de o regulamento ser diretamente aplicável a partir do final de 2016 e de a produção de um documento de informação fundamental não depender da adoção do ato delegado, o PE solicitou simultaneamente um adiamento da entrada em vigor do Regulamento PRIIP. Uma grande maioria dos Estados-Membros formulou também o mesmo pedido de adiamento, argumentando que a falta de normas técnicas constitui um entrave à aplicação eficiente do regulamento.

3.6. Perante este cenário, o CESE concorda com o princípio de adiar a data de entrada em vigor do regulamento. De outro modo, correr-se-ia o risco de não alcançar, ou de alcançar apenas parcialmente, os principais objetivos estabelecidos (cf. *supra* e *infra)*. Além disso, a rejeição do ato delegado ocorreu a menos de quatro meses da entrada em vigor dos textos normativos, o que teria gerado incerteza jurídica para os operadores de mercado e problemas graves na sua execução.

([9]) A resolução apresenta as seguintes justificações para rejeitar o ato delegado:

«A. Considerando que é essencial que a informação dos consumidores sobre os produtos de investimento seja comparável, de molde a promover condições de concorrência equitativas no mercado, independentemente do tipo de intermediário financeiro que os concebe ou comercializa;

B. Considerando que o facto de eliminar o risco de crédito do cálculo da classificação do risco dos produtos de seguros poderia induzir os investidores em erro;

C. Considerando que o tratamento dos produtos que oferecem múltiplas opções necessita ainda de ser clarificado, em particular no que se refere à isenção explícita concedida aos fundos OICVM nos termos do Regulamento (UE) n.º 1286/2014;

D. Considerando que o ato delegado adotado pela Comissão contém erros no método de cálculo dos cenários de desempenho futuro e que, por conseguinte, não cumpre o requisito, previsto no Regulamento (UE) n.º 1286/2014, de fornecer informações que sejam "exatas, corretas, claras e não induzam em erro" e, em especial, não mostra, em relação a alguns PRIIP, mesmo num cenário desfavorável, e mesmo para os produtos que tenham causado perdas regularmente durante o período mínimo de detenção recomendado, que os investidores poderão perder dinheiro;

E. Considerando que a falta de orientações pormenorizadas no regulamento delegado sobre a "advertência relativa à compreensão" cria um grave risco de aplicação incoerente deste elemento no documento de informação fundamental em todo o mercado único;

F. Considerando que o Parlamento mantém a sua opinião de que seria necessário aditar ao mandato das NTR uma maior normalização do momento em que a advertência relativa à compreensão será utilizada;

G. Considerando que, a manterem-se inalteradas, as regras estabelecidas no regulamento delegado poderão contrariar o espírito e o objetivo da legislação, que consiste em fornecer aos pequenos investidores informações sobre os PRIIP que sejam claras, comparáveis, compreensíveis e não induzam em erro;

H. Considerando que na carta enviada à Comissão em 30 de junho de 2016 pelo presidente da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, a equipa de negociação do Parlamento solicita à Comissão que avalie se a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1286/2014 deve ser adiada;».

3.7. De resto, o CESE recorda o seu anterior parecer sobre os PRIIP, no qual se pronunciou a favor das propostas neste domínio e do rumo traçado ([10]). Nessa ocasião, o Comité sublinhou a importância de um ato legislativo que, pela primeira vez, regulamenta todos os casos de produtos financeiros complexos e que determina a sua comparabilidade independentemente do tipo de entidade criadora (bancos, seguradoras ou sociedades de investimento).

3.8. Além disso, o Comité apelou para a criação de um mercado único financeiro com informações claras, precisas, simples e comparáveis ([11]). Defendeu igualmente que um sistema homogéneo, simplificado e normalizado permite compreender e comparar as informações, aumentando a transparência do mercado e a sua eficiência ([12]). O Comité acrescenta ainda que as futuras NTR devem contribuir efetivamente desde o início para melhorar a confiança dos consumidores. Assim, deve ser claro quais são os produtos complexos, os investidores devem tomar a sua decisão com conhecimento de causa e deve ser prestada atenção aos aspetos relacionados com os custos e a remuneração. A fim de evitar incoerências, há que ter em conta, neste contexto, as regras previstas na futura regulamentação DMIF ([13]).

3.9. O Comité entende igualmente que o período escolhido de um ano é aceitável, desde que este adiamento seja excecional e ocorra uma única vez e que o período restante seja aproveitado para definir e divulgar o ato delegado definitivo o mais rapidamente possível. Tal deverá ocorrer quanto antes, de modo a gerar, o mais depressa possível, clareza e certeza para os operadores de mercado, os clientes de retalho e os investidores.

3.10. Aliás, ao optar por um período de um ano, a entrada em vigor do Regulamento PRIIP coincide novamente com entrada em vigor da regulamentação DMIF II ([14]), que beneficiará igualmente os consumidores. A entrada em vigor da Diretiva DMIF II também foi adiada por um ano ([15]) e o Comité emitiu parecer favorável a esse adiamento ([16]).

3.11. Nesse contexto, os objetivos inicialmente estabelecidos, que o Comité subscreve, não podem ficar comprometidos. É por este motivo que eventuais adaptações do ato delegado se devem inscrever no atual quadro dos PRIIP.

3.12. De resto, na medida do necessário, parece mais adequado aguardar a avaliação do Regulamento PRIIP, que, perante o adiamento da entrada em vigor agora proposto, se realizará logo um ano após a entrada em vigor do mesmo ([17]). Nessa ocasião, poderão então ser tidas em conta as experiências relativas à prática e à supervisão.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

([10]) Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 1.2.
([11]) Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 3.2.
([12]) Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 2.3.
([13]) Ver a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0065).
([14]) A nova regulamentação DMIF II entrará em vigor em 3 de janeiro de 2018, ou seja, dois dias depois da data prevista na atual proposta que altera a regulamentação sobre os PRIIP.
([15]) Ver a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários, COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD) (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057).
([16]) O CESE concordou com a prorrogação da entrada em vigor da Diretiva DMIF II; ver parecer do CESE (JO C 303 de 19.8.2016, p. 91).
([17]) Ver artigo 33.º do Regulamento PRIIP, que não é alterado pela proposta em apreço. Esse artigo prevê um reexame do regulamento «até 31 de dezembro de 2018».