

O Processo de Lamfalussy

Angelina Morais Castro *

Resumo

Neste breve texto pretende-se dar a conhecer o Processo de Lamfalussy, lançado em 2001, o qual constituiu uma nova abordagem ao desenvolvimento e adopção de legislação europeia em matéria de serviços financeiros. Esta abordagem teve por base as recomendações do Comité de Sábios, presidido por Alexandre Lamfalussy, e compreende um procedimento a quatro níveis (princípios gerais, medidas de execução, cooperação e vigilância do cumprimento) com o objectivo de acelerar o processo legislativo na referida matéria. Prevê igualmente a possibilidade de a legislação vir a ser alterada, sempre que a evolução ao nível dos mercados e o desenvolvimento das práticas de supervisão assim o exijam. Tendo em conta os actuais desenvolvimentos dos mercados financeiros deu-se início, em 2007, à revisão deste processo, com o objectivo de avaliar como o Committee of European Securities Regulators (CESR), o Committee of European Banking Supervisors (CEBS) e o Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) enfrentarão, em conjunto, o desafio de proporcionar à União Europeia (UE) um sistema de regulação mais eficaz na área dos serviços financeiros.

Palavras-Chave:

Lamfalussy, serviços financeiros

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

* Técnica do GPEARI-MFAP

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade da autora.

1- Origem do processo de Lamfalussy e o seu alargamento aos sectores bancário e segurador

A regulamentação comunitária do sector financeiro assume particular importância dada a dimensão actual deste sector na UE, o seu desenvolvimento nas últimas décadas e a sua crescente complexidade. Exemplo disto é o interesse demonstrado, por parte dos decisores políticos, a partir dos anos 90, pela estrutura institucional da supervisão financeira.

Em Maio de 1999, a Comissão Europeia (CE) procurou dar um impulso significativo à construção do mercado único de serviços financeiros com a definição de 42 medidas incluídas no Plano de Acção para os Serviços Financeiros, adoptado pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Lisboa de 2000. No que diz respeito à regulamentação dos mercados de valores mobiliários, pretendia-se que a mesma fosse suficientemente flexível para poder dar resposta à própria evolução do sector, satisfazendo, simultaneamente, a exigência de transparência e de segurança jurídica. A concretização de algumas medidas deste plano levou a que, em Julho de 2000, o Conselho ECOFIN criasse um Comité de Sábios sobre a Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários com os seguintes objectivos:

- i) Acelerar a forma de decisão em matéria de criação de legislação comunitária e a sua transposição para a legislação nacional;
- ii) Resolver o problema criado pela existência de um elevado número de entidades reguladoras na UE, que dificultava a convergência das práticas de supervisão e das normas regulamentares.

O Comité de Sábios, presidido por Alexandre *Lamfalussy*, apresentou o seu relatório final em 15 de Fevereiro de 2001, nascendo, assim, o chamado “Processo de *Lamfalussy*”, adoptado no Conselho Europeu de Estocolmo de 23 e 24 de Março de 2001. Este processo constituiu uma nova abordagem ao desenvolvimento e adopção de legislação europeia na área dos valores mobiliários, compreendendo, para além da criação do CESR, a implementação de um procedimento a quatro níveis (vide ponto 2), em que cada um deles se centra num estágio específico de desenvolvimento legislativo, que tem por finalidade responder de forma rápida e flexível aos acontecimentos e progressos inerentes ao funcionamento dos mercados financeiros.

A utilidade deste processo foi reconhecida pelos ministros das Finanças da UE, através da decisão tomada no Conselho ECOFIN de 3 de Dezembro de 2002. Nessa reunião foi subscrita, de forma inequívoca, a aplicação da estrutura *Lamfalussy* e a sua difusão para os restantes sectores financeiros: bancário e segurador.

2- Estrutura e funcionamento do processo: níveis 1, 2, 3 e 4

No primeiro nível, e após a adopção por parte da CE de propostas de directivas ou regulamentos, previamente sujeitas a consulta pública, o processo recomenda que a legislação, adoptada através do processo de co-decisão entre o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho da União Europeia, se cinja aos princípios-quadro (directivas ou regulamentos) e opções políticas, deixando a definição dos pormenores técnicos para momento posterior.

O segundo nível (o chamado nível técnico) prevê a colaboração em rede entre as autoridades de regulação nacionais, a CE e um comité de nível 3 (CESR, CEBS ou CEIOPS, de acordo com a matéria em causa), com vista a assegurar a aplicação dos referidos princípios-quadro. Estes princípios são desenvolvidos mediante recurso aos procedimentos de Comitologia. Em termos práticos, após consultar o respectivo comité de nível 2 – *European Securities Committee* (ESC), *European Banking*

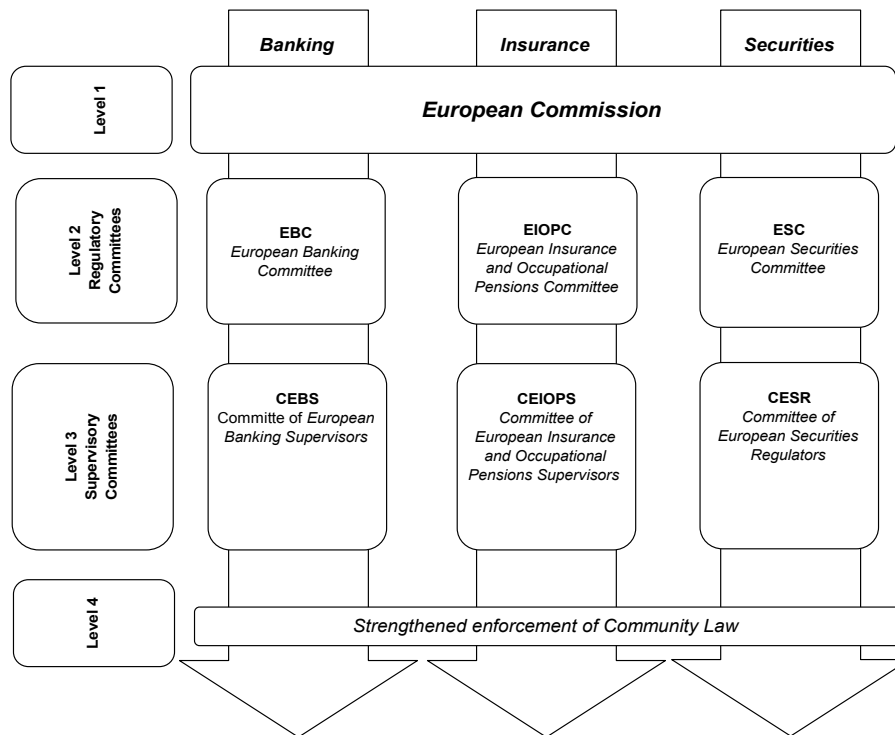
Committee (EBC) e *European Insurance and Occupational Pensions Committee* (EIOPC) – composto pelos representantes dos ministros das Finanças dos estados-membros, a CE elabora um conjunto de questões, para as quais requer que sejam emitidas recomendações pelos comités de nível 3. Por sua vez, cada comité de nível 3 consulta, para o efeito, os diversos grupos de trabalho e intervenientes no mercado, consumidores e partes interessadas, submetendo as recomendações novamente à CE. É, então, elaborada pela CE uma proposta formal, a submeter ao comité de nível 2, que terá um período de três meses para a votar. Após a aprovação, a medida é adoptada pela CE, sendo o PE mantido totalmente informado das diligências processuais durante esta fase. Se as medidas entretanto propostas não forem aprovadas, serão submetidas à apreciação do Conselho para efeitos de votação, sendo aprovadas se não se verificar a constituição de uma maioria de bloqueio.

O terceiro nível visa assegurar a cooperação das autoridades de regulação nacionais, a fim de garantir a transposição coerente dos textos dos níveis anteriores. A este nível, os comités de nível 3 trabalham no desenvolvimento de recomendações interpretativas e de orientações consistentes e na harmonização dos standards entre os diversos organismos e projectos em curso (e.g., os standards do *International Organization of Securities Commission* - IOSCO, do *Basel Committee on Banking Supervision* - BCBS e do *International Association of Insurance Supervisors* - IAIS), devendo ainda empreender revisões e comparar as práticas reguladoras no sentido da sua posterior implementação e aplicação consistente.

Finalmente, no quarto nível, a CE, os estados-membros e as autoridades nacionais de supervisão financeira trabalham conjuntamente para assegurar e verificar o reforço do acervo comunitário neste domínio, sancionando os eventuais atrasos na sua transposição e aplicação.

A figura seguinte fornece-nos uma representação gráfica, clara e concisa, da estrutura de todo este processo.

Figura 1. Níveis no Processo Lamfalussy



Fonte: FSA, International Regulatory Outlook December, 2006

Neste contexto, importa destacar a Directiva dos Mercados de Instrumentos Financeiros (DMIF), que surge como uma das primeiras directivas no domínio dos serviços financeiros na sequência da abordagem *Lamfalussy*, preparando, desta forma, o caminho para uma série de legislação comunitária entretanto adoptada, ou que se encontra actualmente sob aprovação. Presentemente destaca-se ainda, no sector segurador, a Directiva da Solvência II, como o grande projecto em curso de acordo com a estrutura preconizada por *Lamfalussy*.

3- O processo de *Lamfalussy*: sua revisão e perspectivas futuras

Conforme referido anteriormente, os mercados financeiros europeus têm sofrido alterações importantes ao longo dos últimos anos, de que se destacam os seguintes aspectos: (i) a integração europeia crescente, a

par do facto de as instituições financeiras desenvolverem, cada vez mais, os seus negócios fora dos mercados domésticos, (ii) os produtos financeiros são tratados como instrumentos pan-europeus, sendo que a concentração dos mercados dinamiza a inovação e a complexidade desses produtos; e (iii) o processo de fusões e de aquisições em aceleração, que se reveste de uma natureza transnacional e transversal.

Vivemos, actualmente, num cenário em constante mutação onde a recente turbulência sentida nestes mercados demonstrou o quão interligados e globalizados estes se encontram. Os riscos foram amplamente difundidos levando a que o sector financeiro europeu fosse afectado. Esta situação sublinhou a necessidade de adoptar uma abordagem global e convergente em matéria de regulamentação e supervisão, com regras prudenciais sólidas aliadas a uma fiscalização consistente. Em particular, e em consonância com estas novas realidades, torna-se evidente a urgência da evolução do quadro de supervisão europeu, onde os comités de nível 3

desempenham um papel fundamental, na medida em que asseguram uma aplicação coerente da legislação da UE e o desenvolvimento de orientações, princípios e práticas comuns de supervisão.

Neste contexto, foram promovidos, ao longo do primeiro semestre de 2007, debates de orientação ao nível do Conselho, tendo por base os contributos do Comité dos Serviços Financeiros (CSF), do CESR, do CEBS e do CEIOPS, bem como o relatório intercalar do *Inter-Institutional Monitoring Group* (IIMG) apresentado em Janeiro. Tendo por base os contributos finais recebidos, em particular o relatório final do IIMG, o Conselho ECOFIN adoptou, em Dezembro de 2007, conclusões em que reconhece que o processo *Lamfalussy* conduziu a melhorias substanciais na regulamentação e supervisão dos mercados financeiros, em linha com os objectivos da “melhor regulamentação”, sem prejuízo da possível adopção de novas propostas de ajustamento. Neste sentido, foram apontadas como áreas privilegiadas de intervenção futura (i) o reforço do papel dos comités de nível 3, bem como a sua *accountability*; (ii) a revisão das directivas existentes, de forma a assegurar que os mecanismos de cooperação e de troca de informação entre as autoridades competentes sejam mais adequados; (iii) a maior celeridade da transposição e implementação da legislação comunitária; e (iv) a limitação das opções de transposição e a introdução de uma cláusula de revisão destas opções. Foi também apresentado um roteiro detalhado com o caminho a seguir, incluindo o cronograma das acções a empreender. Nesse mesmo ECOFIN de Dezembro ficou, ainda, acordado que a reflexão em torno dos mecanismos de supervisão, tanto a nível nacional como transfronteiriço, deveria avançar em paralelo com as disposições em matéria de gestão de crises e estabilidade financeira.

No ECOFIN Informal de Abril de 2008, procedeu-se ao *follow-up* dos principais desenvolvimentos em matéria de melhoria das estruturas de supervisão financeira na Europa e gestão de crises, tendo os ministros das Finanças e governadores dos Bancos Centrais acordado no desenvolvimento de diversas medidas capazes de promover a estabilidade financeira dentro do espaço europeu. Foram igualmente acordadas diversas medidas no domínio da supervisão, nomeadamente quanto à inclusão de uma dimensão europeia nos mandatos dos supervisores, no âmbito do funcionamento dos comités

de nível 3, à definição de um enquadramento comum no funcionamento dos colégios de supervisores, de forma a reforçar a supervisão de grupos transfronteiriços, à harmonização dos mecanismos de reporte e ao modelo de “European Supervisory Authority (ESA)”. A 14 e 15 de Maio, o Conselho ECOFIN reforçou estas medidas, tendo os ministros das Finanças realçado a necessidade de uma aplicação plena e atempada do roteiro acordado em Dezembro de 2007, sobre a revisão do processo de *Lamfalussy*, incluindo a supervisão financeira, com vista à obtenção de resultados concretos até ao final de 2008.

Por último, e na sequência do relatório da Comissão Parlamentar dos Assuntos Económicos e Monetários, o PE solicitou à CE a apresentação de propostas legislativas que cubram as questões abordadas nas recomendações nele constantes, nomeadamente a aplicação de um conjunto de medidas destinadas a melhorar o quadro regulamentar dos serviços financeiros na UE, aumentar a transparência e a governação das instituições financeiras, prevenir riscos sistémicos e de estabilidade financeira, supervisionar grandes grupos financeiros internacionais e clarificar o estatuto e responsabilidade dos Comités *Lamfalussy* de nível 3. Foi também sugerido pelos eurodeputados o estabelecimento de um “grupo de sábios” mandatado para a preparação de um plano e roteiro no sentido da adopção de um código único de supervisão financeira, de um sistema de garantia de depósitos e de um regime comum de insolvência.

4- Conclusão

O processo de *Lamfalussy* lançou as bases de um sector financeiro competitivo e dinâmico, sólido e eficiente, permitindo deste modo limitar o custo de integração que decorre da potencial duplicação de supervisão e de leis, e da aplicação divergente e incoerente das normas, a qual poderá provocar distorções nos mercados financeiros.

A arquitectura legislativa deste processo tem incentivado uma cultura de cooperação, fomentando uma maior transparência e reforço do diálogo entre os decisores políticos e os operadores do sector privado, e traduzindo-se em melhorias e progressos registados nos quatro níveis analisados e nos diferentes domínios da regulação e da supervisão financeira (bancário, segurador e de valores mobiliários).

Lamfalussy League Table Transposition of Lamfalussy Directives - State of Play as at 24/09/2008

CP=partially notified to the Commission OK= notification received and checked by the Commission or no notification required=ok

NC= no notification received by the Commission

Directive	Measure taken	Transposition deadline	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Directive on insider dealing and market manipulation	Directive 2003/6/EC	12-10-2004	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Directive on prospectuses	Directive 2003/71/EC	01-07-2005	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Transparency directive	Directive 2004/109/EC	20-01-2007	OK	OK	OK	OK	CP	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	CP	OK	OK	OK	OK	OK	OK	NC	CP	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Directive on Markets in Financial Instruments (update of ISD)	Directive 2004/39/EC, Communication COM(2000)729	31-01-2007	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK

Fonte: European Commission website
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/archives/080924-transposition_en.pdf