



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 20 de janeiro de 2021
(OR. en)

5487/21

ECOFIN 56
UEM 15

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	20 de janeiro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2021) 32 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 32 final.

Anexo: COM(2021) 32 final



Bruxelas, 19.1.2021
COM(2021) 32 final

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

O sistema económico e financeiro europeu: promover a abertura, a solidez e a resiliência

1. INTRODUÇÃO

A «Comissão geopolítica» da presidente Ursula von der Leyen almeja reforçar o papel da União Europeia (UE) na cena mundial. O contexto geopolítico evoluiu ao longo das últimas décadas, tendo-se registado importantes mudanças tecnológicas e societárias. A economia mundial é cada vez mais multipolar e a prossecução a curto prazo de interesses unilaterais por intervenientes específicos pode comprometer a eficácia da cooperação multilateral.

A Comunicação da Comissão intitulada «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração»¹, de maio de 2020, salientou que, neste contexto, a UE deve construir e manter a sua «**autonomia estratégica aberta**». A UE tem um papel fundamental na configuração do sistema de governação mundial e no estabelecimento de relações bilaterais mutuamente benéficas, devendo simultaneamente proteger-se contra práticas desleais e abusivas. Tal é indissociável do empenho da UE numa economia mundial mais resiliente e aberta, no bom funcionamento dos mercados financeiros internacionais e no sistema multilateral baseado em regras.

A presente comunicação define a forma como a UE pode reforçar a sua autonomia estratégica aberta nos domínios macroeconómico e financeiro através da **promoção do papel internacional do euro**, do **reforço das infraestruturas dos seus mercados financeiros**, de uma **melhor aplicação e execução dos seus regimes de sanções** e do aumento da sua resiliência face aos efeitos da aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais e outras medidas por parte de países terceiros². A comunicação faz parte de um conjunto mais vasto de ações destinadas a reforçar a autonomia estratégica aberta e a resiliência da UE³.

Em primeiro lugar, um papel internacional mais forte do euro protegerá a economia de choques cambiais e reduzirá a dependência de outras moedas, diminuindo simultaneamente os custos de transação, de financiamento e de gestão do risco. Contribuirá igualmente para alcançar objetivos comuns a nível mundial, como a resiliência do sistema monetário internacional, uma maior estabilidade e diversificação do sistema monetário e uma maior escolha para os participantes no mercado, reduzindo simultaneamente a vulnerabilidade da economia mundial.

Graças ao seu bom desempenho enquanto moeda estável e credível, o euro já desempenha um papel importante para além das fronteiras da UE e da área do euro, sendo a segunda moeda mais utilizada em termos de percentagem dos pagamentos

¹ COM(2020) 456, «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

² As medidas legislativas ou regulamentares que visam uma aplicação fora do território de um Estado soberano, e sem um nexo suficiente com o mesmo, são geralmente consideradas medidas «extraterritoriais».

³ Estas ações incluem uma revisão da política comercial, uma comunicação conjunta sobre o reforço da contribuição da UE para o multilateralismo assente em regras, uma estratégia industrial atualizada, estratégias digitais e uma nova agenda UE-EUA para a mudança a nível mundial. O relatório prospetivo estratégico de 2021 da Comissão apresentará uma perspetiva de longo prazo e transversal sobre o reforço da autonomia estratégica aberta da Europa.

mundiais. Em novembro de 2020, a quota-parte do euro nos pagamentos mundiais rondava 38 %⁴. Atualmente, a quota-parte do euro nas reservas mundiais de divisas eleva-se a cerca de 20 %⁵.

Em segundo lugar, o bom funcionamento do setor financeiro é fundamental para o financiamento e o investimento na economia europeia e também para que as empresas e os cidadãos da UE possam prosperar a nível mundial. É igualmente um elemento fundamental para proporcionar fortes incentivos à inovação na economia digital e impulsionar a transição ecológica, tal como referido no Pacto Ecológico Europeu⁶. Além disso, a saída do Reino Unido, que constituía uma importante plataforma financeira da UE, reforça a necessidade de aprofundar ainda mais os mercados de capitais da União. Em terceiro lugar, uma aplicação e execução mais rápidas, sólidas e eficazes das sanções da UE⁷, bem como uma política mais firme de combate à aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais e de outras medidas por parte de países terceiros, contribuirão para concretizar os objetivos da UE em matéria de autonomia estratégica aberta e resiliência. O reforço dos instrumentos de política externa da UE é indissociável do papel internacional do euro e de um setor financeiro resiliente, uma vez que permite à UE defender os seus interesses a nível internacional e promover os seus valores, utilizando todos os instrumentos à sua disposição.

A crise da COVID-19 teve várias consequências. Em primeiro lugar, evidenciou os potenciais benefícios de um sistema financeiro internacional multdivisas, mais bem equipado para fazer face a tensões financeiras e riscos para a estabilidade. Em segundo lugar, o declínio na valorização de empresas da UE durante a crise aumentou o risco de aquisição predatória de algumas das suas empresas estratégicas, acarretando riscos de perda de competências tecnológicas e de perturbações em várias cadeias de valor.

No entanto, a pandemia também revelou os pontos fortes da UE. A União implementou uma resposta coordenada à crise e às suas consequências económicas. O orçamento de longo prazo e a iniciativa Next Generation EU representam o maior pacote de estímulo de sempre para impulsionar a recuperação e estabelecer os alicerces de uma UE moderna e mais sustentável. A resposta à crise reforça a resiliência da UE, tranquiliza os mercados e os agentes económicos e fomenta a confiança dos investidores na UE e no euro.

Ao mesmo tempo, tem contribuído para fazer da UE um interveniente significativo nos mercados financeiros. Até novembro de 2020, do total de 100 mil milhões de EUR previsto, a Comissão já tinha emitido 39,5 mil milhões de EUR de obrigações sociais, em três rondas ao abrigo do instrumento SURE da UE, para ajudar a proteger o emprego e manter as pessoas no mercado de trabalho. Os investidores manifestaram um grande interesse nestes instrumentos, refletindo também a sólida notação de risco das obrigações da União. Para financiar o Next Generation EU, a Comissão contrairá até 750 mil milhões de EUR em empréstimos nos mercados de capitais, em nome da União, durante

⁴ SWIFT RMB Tracker, dezembro de 2020: *Live and delivered, MT 103 and MT 202 (Customer initiated and institutional payments), Excluding payments within Eurozone*

⁵ Banco Central Europeu, 19.º relatório anual sobre o papel internacional do euro (junho de 2020), disponível em <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html>

⁶ COM(2019) 640 – «Pacto Ecológico Europeu», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

⁷ Denominadas «medidas restritivas» no artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

o período 2021-2026. Esta emissão constitui uma oportunidade de estabelecer um ponto de referência mundial (curva de rendimentos) para investidores internacionais que pretendam investir em ativos denominados em euros.

2. OS ALICERCES DE UMA UE MAIS FORTE

Um vasto mercado interno integrado, assente em princípios económicos sólidos, um sistema jurídico fiável e previsível e o Estado de direito constituem os alicerces de uma UE resiliente. Ao mesmo tempo, a UE tem de tirar melhor partido das suas vantagens comparativas nestes domínios e projetá-las para o mundo exterior de forma mais eficaz.

Um dos principais objetivos da autonomia estratégica aberta da UE é preservar e aprofundar o mercado único, que está na base do euro e da abertura da UE ao comércio e ao investimento com o resto do mundo. As políticas que melhoram o funcionamento do mercado único, aumentam a profundidade e a liquidez dos mercados financeiros, promovem o crescimento económico e asseguram a estabilidade financeira e orçamental também reforçam a influência geoestratégica e económica da UE. Incluem políticas destinadas a preparar a UE para os desafios futuros e, nomeadamente, para promover a economia digital e a transição ecológica, a fim de proporcionar oportunidades de crescimento sustentável e ganhos de eficiência às empresas e aos cidadãos, dentro e fora da UE.

Para reforçar o mercado único, a economia europeia necessita de melhores ligações à Internet, bem como de uma presença industrial e tecnológica mais forte em domínios estratégicos como a inteligência artificial, a supercomputação e a computação em nuvem. A União Europeia também deve tirar partido das oportunidades económicas através da criação de espaços comuns europeus de dados, bem como de infraestruturas e serviços de computação em nuvem. A transformação digital do setor financeiro é uma componente fundamental da sua resiliência e depende de um quadro regulamentar da UE que facilite a inovação, promova um financiamento baseado em dados e reforce a ciber-resiliência. Ao mesmo tempo, o trabalho da UE para tornar os mercados financeiros mais responsáveis do ponto de vista ecológico e garantir um financiamento mais sustentável, nomeadamente através de uma maior transparência da taxonomia da UE para os investimentos sustentáveis, será fundamental para proporcionar fortes incentivos ao setor financeiro.

Após a crise financeira mundial de 2008 e a subsequente crise das dívidas soberanas, a UE melhorou significativamente a sua estrutura institucional, tornando a área do euro mais atrativa para os investidores internacionais. Continuou a reforçar e aprofundar a União Económica e Monetária (UEM), com base num quadro para a coordenação das políticas económicas apropriado e num sistema financeiro eficiente e estável. Este último engloba uma União Bancária (UB), que reforça e unifica a supervisão dos bancos e a gestão de crises na área do euro, uma União dos Mercados de Capitais (UMC), que alarga o acesso aos capitais e reforça a sua mobilidade em toda a UE, e a criação e subsequente reforço do Mecanismo Europeu de Estabilidade, que presta assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro com vista a evitar crises a essa escala. Realizaram-se progressos significativos em todos estes domínios, mas o potencial para uma maior integração ainda não foi plenamente explorado. Continuam a faltar elementos importantes, como por exemplo a criação de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, a simplificação do acesso das pequenas e médias empresas aos mercados de capitais, a facilitação dos investimentos a longo prazo e a convergência dos quadros de insolvência em toda a União. Além disso, a rápida implementação do mecanismo comum

de apoio ao Fundo Único de Resolução e a criação de instrumentos para a cedência de liquidez no âmbito da resolução reforçarão a credibilidade do quadro de resolução.

Ação-chave 1: Concluir a União Bancária e realizar mais progressos significativos no que se refere à União dos Mercados de Capitais, a fim de reforçar a resiliência da UE e aprofundar a União Económica e Monetária.

Surgiram novos desafios. A pandemia de COVID-19 é, antes de mais, uma tragédia humana com impacto duradouro a nível humano e societal, que poderá deixar marcas persistentes nas economias europeia e mundial. Por conseguinte, a UE é favorável a um novo modelo económico, mais forte e sustentável. A saída do Reino Unido da UE suscita oportunidades e reforça a necessidade de desenvolver as infraestruturas do mercado interno. Para fazer face a estas questões, os instrumentos devem basear-se em políticas destinadas a reforçar o crescimento e a eficiência e em quadros de apoio a essas políticas.

Em resposta à pandemia de COVID-19, a UE lançou um plano de recuperação sem precedentes, denominado «Next Generation EU». O Mecanismo de Recuperação e Resiliência é o maior programa do plano de recuperação, com um máximo de 672,5 mil milhões de EUR de empréstimos e subvenções concedidos aos Estados-Membros para que estes financiem reformas e investimentos. Os investimentos e reformas incorporados nos planos nacionais de recuperação e resiliência ajudarão os Estados-Membros a tirar partido das transições ecológica e digital e a dar resposta aos principais desafios económicos e sociais identificados através do quadro da UE para a governação e a coordenação das políticas económicas. A emissão de obrigações de elevada qualidade denominadas em euros no âmbito do Next Generation EU aumentará significativamente a profundidade e a liquidez dos mercados de capitais da UE, reforçando a atratividade destes mercados e do euro junto dos investidores. A emissão pela UE poderá também facilitar uma maior exposição dos investidores internacionais à UE, proporcionando-lhes uma componente de baixo risco para manterem carteiras equilibradas e uma moeda de reserva⁸.

Além disso, a Comissão publicou igualmente um novo plano de ação para a UMC⁹, uma estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE¹⁰ e uma estratégia em matéria de financiamento digital¹¹. No início de 2021, adotará uma estratégia renovada em matéria de financiamento sustentável. O pacote de recuperação dos mercados de capitais¹² alterou as regras aplicáveis ao mercado de capitais da UE com vista a facilitar a

⁸ Ver também: SWD(2020) 276, «Análise da economia da área do euro», capítulo 5, documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a COM(2020) 746 (Recomendação de Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro).

⁹ COM(2020) 590: «Uma União dos Mercados de Capitais ao serviço das pessoas e das empresas – novo plano de ação», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

¹⁰ COM(2020) 592: «Uma Estratégia para os pagamentos de pequeno montante na UE», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

¹¹ COM(2020) 591: «Uma Estratégia em matéria de Financiamento Digital para a UE», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

¹² Este pacote facilita o apoio dos mercados de capitais às empresas europeias numa perspetiva da recuperação da crise. O pacote inclui regulamentos que introduzem alterações específicas nas regras do mercado de capitais, em especial no Regulamento (UE) 2017/2401, no Regulamento (UE) 2017/2402, no Regulamento (UE) 2017/1129 e na Diretiva 2014/65/UE.

obtenção de financiamento junto dos mercados públicos por parte das empresas da UE, apoiar a capacidade de concessão de empréstimos dos bancos e impulsionar o investimento durante a crise da COVID-19. O pacote bancário¹³ visa igualmente facilitar a concessão de empréstimos à economia.

Os mercados financeiros desempenham também um papel crucial para concretizar as ambições da UE em matéria de clima e ambiente. O Pacto Ecológico Europeu e os objetivos da UE em matéria de energia e clima¹⁴ introduzirão grandes alterações no comércio de produtos energéticos da UE, que conduzirão ao desenvolvimento de mercados emergentes (como o hidrogénio) e reforçarão a necessidade de cadeias de abastecimento estratégicas sólidas para as energias renováveis e de outras tecnologias cruciais para a transição ecológica e a segurança energética da UE. Esta transformação económica exigirá investimentos públicos e privados significativos e a reorientação dos fluxos de investimento para projetos sustentáveis.

Com base nestas políticas, a UE deve prosseguir ações específicas adicionais, no âmbito dos três pilares seguintes:

- Reforçar o papel internacional do euro, sensibilizando os parceiros de países terceiros para fomentar a utilização do euro e de instrumentos e índices de referência denominados em euros, eliminar os obstáculos à sua utilização a nível mundial e promover o seu estatuto como moeda de referência internacional nos setores da energia e dos produtos de base;
- Continuar a desenvolver as infraestruturas dos mercados financeiros da UE e reforçar a sua resiliência, nomeadamente no que se refere à aplicação extraterritorial de sanções e outras medidas por parte de países terceiros;
- Continuar a promover a aplicação e o cumprimento uniformes das sanções da UE.

3. REFORÇAR O PAPEL INTERNACIONAL DO EURO

O euro é um símbolo e um instrumento fundamental da integração e da autonomia da UE. É nele que assentam os pagamentos de bens e serviços, o câmbio de divisas, os empréstimos e as transações no mercado de capitais. Funciona também como moeda de faturação, como reserva de valor fora da área do euro e como moeda de reserva. A Comunicação de dezembro de 2018 intitulada «Para um reforço do papel internacional do euro»¹⁵ definiu ações-chave para promover o papel internacional da moeda única.

¹³ O objetivo deste pacote é assegurar que os bancos possam continuar a emprestar liquidez para apoiar a economia e ajudar a atenuar o enorme impacto económico do coronavírus. Inclui a COM(2020) 169 — uma comunicação interpretativa sobre os quadros contabilístico e prudencial da UE — e alterações específicas das regras bancárias da UE, que constituem «soluções rápidas», nomeadamente do Regulamento (UE) n.º 575/2013 e do Regulamento (UE) n.º 648/2012.

¹⁴ Em setembro de 2020, a Comissão apresentou uma proposta para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 55 % até 2030, alterando a atual trajetória de redução das emissões para alcançar a neutralidade climática até 2050. A proposta consta do documento COM(2020) 562: «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 - Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas». Para mais informações, consultar https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_pt.

¹⁵ COM(2018) 796 «Para um reforço do papel internacional do euro», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho Europeu (Cimeira do euro), ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0796&qid=1611136285234&from=PT>

Essa comunicação foi acompanhada de uma recomendação relativa ao papel internacional do euro no domínio da energia¹⁶ e seguida de cinco consultas setoriais sobre o papel do euro nos mercados cambiais, no setor da energia, nos mercados das matérias-primas, no comércio de produtos agrícolas e alimentares e no setor dos transportes¹⁷.

Do ponto de vista da condução da política monetária, uma maior utilização do euro pode trazer benefícios, como rendimentos de senhoriagem provenientes da emissão de moeda, uma maior autonomia monetária e uma repercussão mais consequente da política monetária a nível mundial. Uma maior utilização reduzirá igualmente os custos de transação, de gestão de riscos e de financiamento e diminuirá o impacto dos choques cambiais¹⁸. Estes benefícios parecem compensar os inconvenientes, como a pressão no sentido da valorização da moeda em períodos de tensão. Um papel mais forte do euro contribuirá também para uma maior estabilidade sistémica, diversificando o regime monetário mundial e atenuando os efeitos dos choques assimétricos, nomeadamente os choques associados às políticas monetárias de países terceiros. O bom funcionamento dos acordos de liquidez, como mecanismos de *swap* e de recompra com países terceiros, ajuda o Banco Central Europeu (BCE) a cumprir o seu objetivo de estabilidade de preços, impede que as situações de escassez de liquidez do euro produzam riscos para a estabilidade financeira e poderá contribuir para reforçar a posição do euro a nível mundial. Em caso de dificuldades de liquidez, estes acordos reduzem o risco de repercussões nos mercados financeiros da área do euro e constituem um importante mecanismo de apoio à liquidez nos países terceiros que utilizam frequentemente o euro em transações financeiras e comerciais. Um panorama monetário mundial mais diversificado melhorará ainda a reatividade global do comércio internacional aos ajustamentos cambiais, especialmente no caso das economias emergentes¹⁹.

O reforço do papel internacional do euro poderá assim enquadrar-se numa tendência mais ampla, em que a diversificação monetária na fixação de preços e no financiamento contribui para o papel estabilizador dos mecanismos de reequilíbrio externo e de ajustamento das taxas de câmbio.

Com base nas propostas mencionadas na secção anterior, a Comissão está a preparar medidas adicionais para promover a utilização do euro a nível mundial.

¹⁶ C(2018) 8111, «Recomendação da Comissão relativa ao papel internacional do euro no domínio da energia», acompanhada do documento de trabalho dos serviços da Comissão «Promover o papel internacional do euro no setor da energia», SWD(2018) 483.

¹⁷ Os resultados das cinco consultas específicas foram resumidos no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2019) 600 «Reforçar o papel internacional do euro. Resultados das consultas».

¹⁸ Banco Central Europeu, 8.º relatório anual sobre o papel internacional do euro (junho de 2019), disponível em <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

¹⁹ Boz, E., Gopinath, G. e Plagborg-Møller, M. (2017) «O comércio mundial e o dólar», Documentos de trabalho do FMI, vol. 17(239).

Aumentar o comércio de títulos de dívida, mercadorias e instrumentos financeiros conexos denominados em euros

A UE é a maior potência comercial do mundo, representando mais de um quarto do comércio mundial²⁰. Em 2018, as exportações da UE foram principalmente denominadas em euros, sendo que as importações foram principalmente denominadas em dólares dos EUA. Embora os comerciantes sejam livres de escolher a moeda que utilizam com base em considerações de mercado, há margem para promover a utilização do euro no contexto dos acordos comerciais da UE. A conclusão do Acordo pós-Cotonu²¹ permitirá à UE e aos seus parceiros de África, das Caraíbas e do Pacífico promover uma maior utilização das respetivas moedas, e a Comissão explorará novas oportunidades para promover a utilização do euro nessas regiões. A Comissão estudará igualmente a possibilidade de colmatar eventuais lacunas de informação identificadas quanto aos pagamentos em euros efetuados pelos comerciantes. As delegações da UE podem ser mobilizadas para esse efeito e podem ser fornecidas informações adicionais através da base de dados de acesso ao mercado «Access2Markets»²².

Os mercados de mercadorias constituem um dos principais pilares do comércio mundial. Desde a adoção da recomendação da Comissão relativa ao papel internacional do euro no domínio da energia, registaram-se progressos significativos quanto à utilização do euro nos mercados do gás da UE. A percentagem de contratos de gás natural assinados em euros aumentou de 38 % em 2018 para 64 % em 2020²³. Os índices de referência denominados em euros são também cada vez mais reconhecidos e utilizados a nível mundial. Para aumentar ainda mais a utilização do euro no comércio de mercadorias, a Comissão continuará a debater com os principais intervenientes em setores estratégicos fundamentais, como as mercadorias, as aeronaves, os cuidados de saúde e as matérias-primas essenciais para as energias renováveis.

Os mercados financeiros da UE também têm de permanecer competitivos e atrativos para os participantes no mercado internacional. No contexto mais vasto do pacote de recuperação dos mercados de capitais, a Comissão propôs uma série de medidas ao

²⁰ Excluindo o comércio intra-UE, em 2019 a quota-parte da UE-27 nas exportações mundiais atingiu 15,6 % no que respeita aos bens e 22,5 % no que respeita aos serviços, enquanto a sua quota das importações mundiais se situou em 13,9 % no que respeita aos bens e 21 % no que respeita aos serviços: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10934584/KS-EX-20-001-EN-N.pdf/8ac3b640-0c7e-65e2-9f79-d03f00169e17>

²¹ Em 3 de dezembro de 2020, a UE e a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP) chegaram a um acordo político sobre o texto de um novo Acordo de Parceria que sucederá ao Acordo de Cotonu. Depois de aprovado, assinado e ratificado pelas partes, o acordo abrangerá um grande número de domínios, desde o desenvolvimento sustentável e o crescimento até aos direitos humanos e à paz e segurança, e será vocacionado para um reforço das capacidades destas regiões. Uma vez em vigor, o acordo constituirá o novo quadro jurídico e orientará as relações políticas, económicas e de cooperação entre a UE e 79 membros da OEACP ao longo dos próximos vinte anos. Mais informações em: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/content/bem-vindo-aos-utilizadores-do-access2markets-trade-helpdesk>.

²² A «Access2Markets» é uma base de dados que informa os exportadores e importadores da UE sobre direitos aduaneiros, direitos fiscais, regras de origem, bem como procedimentos e formalidades. Mais informações em: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/content/sobre-o-access2markets>.

²³ Os valores baseiam-se no cálculo efetuado pelos serviços da Comissão utilizando as fontes de dados disponíveis.

abrigo da Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros (MiFID II)²⁴ para incentivar os investimentos e as trocas comerciais, incluindo a redução de alguns dos requisitos demasiado onerosos ou que dificultam o desenvolvimento dos mercados de capitais da UE. Além disso, a Comissão propôs alterar as regras da MiFID II aplicáveis aos mercados de derivados de energia. O objetivo é contribuir para o desenvolvimento de mercados da energia denominados em euros e permitir que as empresas da UE giram os seus riscos, salvaguardando simultaneamente a integridade dos mercados de mercadorias²⁵.

Com base no êxito da reforma dos mercados de derivados de mercadorias no setor da energia, em especial da eletricidade e do gás, realizada no contexto do pacote de recuperação dos mercados de capitais, a Comissão irá rever o Regulamento Índices de Referência²⁶ em 2022. Esta revisão terá por objetivo facilitar a emergência de índices denominados em euros que abrangem setores fundamentais da economia, incluindo os mercados emergentes da energia, como o hidrogénio. No âmbito desta revisão, a Comissão avaliará também a necessidade de novas reformas para reforçar a solidez dos índices de referência de taxas de juro denominados em euros. Em consonância com os esforços internacionais de reforma das taxas de empréstimos interbancários críticos (IBOR), a Comissão avaliará periodicamente a fiabilidade de todos os índices de referência críticos ou sistémicos, especialmente quando são denominados em euros.

A Comissão irá também proceder a uma nova revisão da MiFID e do MiFIR em 2021. No âmbito desta revisão, a Comissão proporá melhorar, simplificar e harmonizar o quadro de transparência dos mercados de valores mobiliários, a fim de promover a negociação secundária de instrumentos de dívida denominados em euros. Tal incluirá a conceção e implementação de um sistema de informação consolidada em matéria de negociação, em especial para as emissões de obrigações de empresas: uma base de dados central que fornecerá uma panorâmica consolidada das várias fontes de dados pós-negociação. Um sistema de informação consolidada permitirá que um maior volume de negociação tenha lugar em plataformas regulamentadas transparentes, aumentando assim a profundidade do mercado e a atratividade dos valores mobiliários denominados em euros, tanto para os emitentes como para os investidores.

²⁴ 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.

²⁵ COM(2020) 280, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2014/65/UE no respeitante aos requisitos de informação, à governação dos produtos e aos limites às posições a fim de contribuir para a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19. As alterações propostas reajustam criteriosamente o regime de limites às posições e o âmbito de aplicação da isenção de cobertura, a fim de assegurar que os mercados emergentes denominados em euros consigam prosperar e permitir que os produtores e fabricantes possam cobrir os seus riscos mantendo, simultaneamente, a integridade dos mercados de mercadorias, com exceção das mercadorias agrícolas, em especial as que têm como elementos subjacentes alimentos para consumo humano.

²⁶ Regulamento (UE) 2016/1011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, relativo aos índices utilizados como índices de referência no quadro de instrumentos e contratos financeiros ou para aferir o desempenho de fundos de investimento e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2014/17/UE e o Regulamento (UE) n.º 596/2014.

Ação-chave 2: A Comissão continuará a apoiar o desenvolvimento de mercados de derivados de mercadorias denominados em euros para a energia e as matérias-primas e facilitará a emergência de índices de referência e plataformas de negociação denominados em euros que abrangem setores essenciais, incluindo os mercados emergentes da energia, como o hidrogénio.

Emissões da UE e sensibilização de investidores e emitentes de países terceiros

Com a implementação do «Next Generation UE» e do instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), a UE tornar-se-á um dos principais emitentes de dívida a nível mundial. O êxito das primeiras emissões do SURE refletiu o interesse dos investidores internacionais nas obrigações emitidas pela UE, nomeadamente devido à sua elevada qualidade de crédito²⁷. A UE emitirá cerca de 1 bilião de EUR²⁸ de nova dívida até 2026. Através destes programas, a Comissão emitirá obrigações com diferentes prazos de vencimento, incluindo valores mobiliários de curto prazo.

Neste contexto, serão organizados contactos de alto nível com os participantes no mercado, especialmente exteriores à UE, a fim de promover os investimentos em obrigações denominadas em euros. Por último, a Comissão incentivará as instituições da UE, as autoridades públicas, os bancos de fomento nacionais e os bancos multilaterais a maximizar a utilização do euro nas suas atividades e respetivas emissões de obrigações.

A escolha da moeda de denominação dos investimentos e da faturação do comércio internacional incumbe principalmente ao mercado, impulsionada por fatores como a estabilidade e a confiança nas instituições, a dimensão e a profundidade dos mercados de

²⁷ No final de 2020, a UE era avaliada pelas principais ANR do seguinte modo: Fitch Ratings: AAA (perspetivas estáveis); Moody's: Aaa (perspetivas estáveis); S&P: AA (perspetivas positivas); DBRS: AAA (perspetivas estáveis); Scope: AAA (perspetivas estáveis). Ver União Europeia: Apresentação aos investidores (dezembro de 2020) disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/investor-relations_en.

²⁸ O instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) foi criado pela União para ajudar os Estados-Membros a combater as consequências económicas e sociais negativas do surto de coronavírus nos seus territórios. Este instrumento pode prestar assistência financeira até 100 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos da UE aos Estados-Membros afetados para fazer face a aumentos súbitos da despesa pública em prol da preservação do emprego. Para mais pormenores, consultar o Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19.

O Instrumento de Recuperação da União Europeia («Next Generation EU») é um instrumento temporário de recuperação que dispõe de uma dotação de 750 mil milhões de EUR para ajudar a reparar os danos económicos e sociais imediatos causados pela pandemia de coronavírus. Este instrumento financiará medidas e ações a executar nos termos do Plano de Recuperação da União Europeia, COM(2020) 456 «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração». O Regulamento (CE) 2020/2094 do Conselho prevê atribuir:

- apoio num montante máximo de 390 mil milhões de EUR a preços de 2018 sob a forma de apoios a fundo perdido e de apoios reembolsáveis por meio de instrumentos financeiros e para o provisionamento de garantias orçamentais;
- empréstimos aos Estados-Membros num montante máximo de 360 mil milhões de EUR a preços de 2018 no quadro de um programa de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social por meio do apoio a reformas e investimentos.

capitais e a integração nas cadeias de valor mundiais no comércio internacional²⁹. A Comissão estabelecerá um diálogo com parceiros públicos e privados em países terceiros para compreender melhor os obstáculos a uma utilização mais intensiva do euro nas relações comerciais e financeiras e a forma de os resolver. As iniciativas destinadas a promover a capacidade da Europa para falar a uma só voz na cena internacional contribuirão para promover o peso do euro na cena mundial.

A Comissão organizará diálogos macroeconómicos específicos e seminários com os países vizinhos, com especial destaque para os países da Parceria Oriental e da Vizinhança Meridional, dada a sua proximidade geográfica e a importância da UE enquanto parceiro comercial, investidor e fonte de remessas e de assistência macrofinanceira para muitos deles. Será também dada especial atenção aos contactos com o setor privado, uma vez que os obstáculos e as oportunidades associados à utilização do euro podem ser diferentes neste contexto. A rede de delegações da UE e a cooperação com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) serão importantes para esse efeito.

Ação-chave 3: A Comissão lançará ações de sensibilização para promover os investimentos denominados em euros, facilitar a utilização do euro como moeda de faturação e de denominação e promover uma melhor compreensão dos obstáculos à sua utilização mais generalizada. Esta sensibilização assumirá a forma de diálogos, seminários e inquéritos dirigidos ao setor público e privado, às agências de regulação financeira e aos investidores institucionais em países parceiros da UE a nível regional e, por vezes, mundial.

O papel do euro na transição ecológica

O Pacto Ecológico Europeu³⁰ traça o caminho para a neutralidade climática e a sustentabilidade ambiental na UE, incluindo uma dimensão global para promover o cumprimento dos compromissos assumidos pela comunidade internacional no âmbito do Acordo de Paris. A UE terá de mobilizar investimentos avultados para alcançar os seus objetivos em matéria de energia e clima relativos a 2030 e atingir a neutralidade climática até 2050, bem como para alcançar outros objetivos do Pacto Ecológico, como a proteção da biodiversidade e a transição para uma economia circular. Juntamente com o plano de recuperação, a promoção do financiamento sustentável constitui uma oportunidade para transformar os mercados financeiros da UE numa plataforma mundial de «financiamento verde», reforçando a posição do euro como principal moeda de denominação dos produtos financeiros sustentáveis. Em 2019, quase metade de todas as emissões mundiais de obrigações «verdes», incluindo as emitidas fora da área do euro, foram denominadas em euros³¹. Prevê-se que esta percentagem aumente, tendo em conta o objetivo de financiar 30 % dos investimentos do Next Generation UE através de obrigações «verdes», que serão emitidas contra despesas elegíveis, principalmente ao abrigo dos planos nacionais de recuperação e resiliência dos Estados-Membros. A futura norma da UE para as obrigações «verdes», a taxonomia de financiamento sustentável da

²⁹ Banco Central Europeu (junho de 2020), ver *supra*.

³⁰ COM(2019) 640, ver *supra*.

³¹ Ver o discurso (em inglês) intitulado «Libertar o potencial inexplorado do euro a nível mundial», de F. Panetta, membro da Comissão Executiva do BCE, reunião com deputados ao Parlamento Europeu. Disponível em:

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eabd4e721.en.html>

UE e as obrigações de divulgação e comunicação de informações em matéria de financiamento sustentável também promoverão os investimentos ecológicos da UE.

Além disso, devem ser desenvolvidas plataformas de negociação específicas para instrumentos financeiros sustentáveis denominados em euros, incluindo no que respeita a mercados emergentes da energia, como o hidrogénio, na UE e fora dela.

Através do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE), a UE gere o maior mercado mundial de carbono, cujo volume de negócios e liquidez têm vindo a aumentar de forma constante. O CELE-UE demonstrou a sua eficácia enquanto instrumento baseado no mercado para incentivar a redução das emissões de modo economicamente eficiente. As emissões das entidades abrangidas pelo CELE diminuíram cerca de 35 % entre 2005 e 2019. A Comissão continua a reforçar a eficiência e a resiliência do CELE-UE, tendo em conta desenvolvimentos como a criação da reserva de estabilização do mercado. A Comissão acompanha continuamente a evolução do comércio de licenças de emissão, incluindo o impacto da relevante isenção da atividade auxiliar, em especial no âmbito da revisão da MiFID prevista para o final de 2021, a fim de assegurar que os mercados do CELE cumprem os padrões mais elevados. A Comissão espera que os participantes no mercado comercializem licenças de emissão da UE ao abrigo do regime regulamentar e de supervisão da UE. A nova plataforma comum de leilões para as licenças de emissão localizar-se-á na UE, tal como a anterior.

Em junho de 2021, a Comissão apresentará propostas legislativas com vista a cumprir o objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa da UE em pelo menos 55 % até 2030, em comparação com 1990 (pacote «Preparados para os 55»)³². Entre estas ações, a Comissão proporá o alargamento do CELE-UE às emissões provenientes do transporte marítimo. Além disso, está a estudar a possibilidade de, no âmbito da mesma proposta, alargar o sistema às emissões provenientes dos edifícios, dos transportes rodoviários ou a todas as outras emissões provenientes da queima de combustíveis fósseis. Tal poderá aumentar significativamente a cobertura do sistema em termos de setores e de emissões de gases com efeito de estufa.

Ação-chave 4: A Comissão promoverá a utilização de obrigações «verdes» como instrumentos para o financiamento dos investimentos e projetos necessários para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico Europeu. A Comissão pretende que 30 % do total de obrigações emitidas ao abrigo do Next Generation EU sejam obrigações «verdes».

Ação-chave 5: A Comissão estudará o modo de expandir o papel do CELE-UE a fim de maximizar os seus resultados ambientais e apoiará um aumento do comércio de licenças de emissão na UE.

O euro na era digital

A promoção do financiamento digital apoiará a recuperação económica da UE e a transformação económica em geral, reduzindo simultaneamente os riscos conexos. Um

³² COM(2020) 562, «Reforçar a ambição climática da Europa para 2030. Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões; COM(2020) 690, «Programa de trabalho da Comissão 2021. Uma União vital num mundo fragilizado», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

maior desenvolvimento do setor financeiro digital europeu reforçará a autonomia estratégica aberta da UE em matéria de serviços financeiros e a capacidade de salvaguarda da sua estabilidade financeira e dos seus valores.

Um número crescente de bancos centrais em todo o mundo estão a analisar a possibilidade de introduzir moedas digitais dos bancos centrais (CBDC). Embora os bancos já tenham acesso a fundos do banco central em formato digital através das suas reservas, a nova tecnologia abre a possibilidade de criar uma moeda digital de retalho do banco central que estaria diretamente acessível às famílias e às empresas. A Comissão e o BCE prosseguem os seus esforços no sentido de assegurar um setor financeiro digital europeu forte e dinâmico e um setor dos pagamentos bem integrado, a fim de dar resposta às novas necessidades de pagamento na UE. Tendo em conta a digitalização, a rápida evolução dos mercados dos pagamentos e o surgimento dos criptoativos, o BCE está a estudar a possibilidade de emitir um euro digital, em complemento das soluções de numerário e de pagamento oferecidas pelo setor privado.

Em outubro de 2020, o BCE publicou o relatório sobre um euro digital³³ elaborado pelo Grupo de Trabalho de Alto Nível do Eurosistema e lançou uma consulta pública sobre o tema. Esta última encerrou em 12 de janeiro de 2021, tendo registado uma elevada taxa de participação. Entre os seus potenciais benefícios, um euro digital poderá apoiar a digitalização da economia da UE e a sua autonomia estratégica. Juntamente com as soluções de moeda digital do setor privado, um euro digital poderá também atenuar parcialmente os desafios decorrentes do declínio registado nos serviços de correspondente bancário em transações transfronteiras, resultante da racionalização dos custos por parte dos bancos, das expectativas regulamentares³⁴ e das alterações na forma de prestação destes serviços. Para colher os benefícios de um euro digital público, será também fundamental gerir os eventuais desafios para as políticas da UE, nomeadamente relacionados com a intermediação e a estabilidade financeiras, a evicção de soluções de pagamento do setor privado, a inclusão financeira, a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, a privacidade dos dados e a condução da política monetária. Em 3 de novembro de 2020, o Eurogrupo organizou um primeiro debate estratégico sobre um euro digital e as potenciais implicações económicas, sociais e políticas dessa inovação.

Os serviços da Comissão e do BCE analisarão conjuntamente, a nível técnico, um vasto leque de questões políticas, jurídicas e técnicas decorrentes da eventual introdução do euro digital, tendo em conta os respetivos mandatos estabelecidos nos Tratados da UE.

Paralelamente, no contexto da sua estratégia de financiamento digital³⁵, a Comissão propôs um novo regulamento relativo aos mercados de criptoativos (MiCA)³⁶. O objetivo é assegurar que os criptoativos com função de pagamento, em especial as «criptomoedas estáveis», não suscitem problemas a nível da estabilidade financeira, da política monetária e respetiva repercussão e da soberania monetária, em conformidade com o Comunicado de outubro de 2020³⁷ dos Ministros das Finanças e dos Governadores dos

³³ Banco Central Europeu, Relatório sobre um euro digital (outubro de 2020).

³⁴ Em especial no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

³⁵ COM(2020) 591, ver *supra*.

³⁶ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos e que altera a Diretiva (UE) 2019/1937 (COM(2020) 593)

³⁷ Para mais informações, consultar: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>

Bancos Centrais do G20. O desenvolvimento de ligações diretas entre os sistemas de pagamento da UE e de países terceiros, previsto na estratégia da Comissão para os pagamentos de pequeno montante³⁸, atenuará igualmente o declínio observado nos serviços de correspondente bancário. Tal como acordado pelo G20, as «criptomoedas estáveis globais» só devem começar a circular depois de todos os requisitos jurídicos, regulamentares e de supervisão pertinentes terem sido cumpridos graças a uma conceção adequada e à adesão às normas aplicáveis.

Ação-chave 6: A Comissão e o BCE analisarão conjuntamente um vasto leque de questões políticas, jurídicas e técnicas decorrentes da eventual introdução de um euro digital.

4. AUMENTAR A RESILIÊNCIA DAS INFRAESTRUTURAS DOS MERCADOS FINANCEIROS DA UE E DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS CRÍTICOS CONEXOS

A UE mantém-se aberta aos mercados financeiros mundiais, mas está preparada para proteger os seus interesses. Neste contexto, as decisões de equivalência no domínio dos serviços financeiros são mutuamente benéficas para a UE e para os países terceiros e servem o objetivo da UE de promover a integração internacional dos mercados financeiros, preservando simultaneamente a estabilidade financeira. A Comissão tomou mais de 280 decisões de equivalência relativamente a mais de 30 países.

Este aspeto é particularmente importante para as infraestruturas do mercado financeiro, que constituem nós estratégicos do sistema financeiro. Estas infraestruturas servem de porta de acesso aos mercados financeiros estrangeiros e a sua abertura beneficia as empresas e os investidores da UE. Devem ser geridas e supervisionadas em conformidade com normas elevadas, com base em trabalhos realizados por organismos internacionais de normalização. Além disso, é essencial que a prestação das suas funções críticas seja preservada durante as crises. É do interesse fundamental da UE desenvolver as infraestruturas dos seus mercados financeiros e aumentar a sua resiliência, a fim de evitar depender de jurisdições de países terceiros no que toca a esses serviços críticos.

O reforço da resiliência operacional das infraestruturas de mercado inclui a proteção do setor contra ameaças e vulnerabilidades cada vez mais disseminadas, direcionadas e impactantes em matéria de cibersegurança³⁹. A Comissão publicou recentemente propostas específicas⁴⁰ que visam uma digitalização sustentável das atividades económicas e societárias da UE graças a elevados níveis de resiliência operacional digital e de segurança das redes e dos sistemas de informação de que a UE depende.

³⁸ COM(2020) 592, ver *supra*.

³⁹ Relatório «Estado das ameaças» da ENISA - 2020, disponível em: <https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends>.

⁴⁰ JOIN(2020) 18, «Estratégia de cibersegurança da UE para a década digital», Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dezembro de 2020. COM(2020) 823, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União e que revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 («Diretiva SRI»); Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resiliência operacional digital para o setor financeiro e que altera os Regulamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014 e (UE) n.º 909/2014.

Reforçar a resiliência das infraestruturas dos mercados financeiros

Várias infraestruturas dos mercados financeiros sediadas na UE prestam serviços de depositário e de mensagens financeiras a nível mundial. As suas operações internacionais sujeitam-nas a leis e políticas estrangeiras, o que as torna vulneráveis a ações perturbadoras por parte de países terceiros, nomeadamente à aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais. É importante que a UE preserve o alcance mundial destas infraestruturas, salvaguardando simultaneamente a autonomia estratégica aberta da UE.

A UE deve conceber medidas para proteger os seus operadores caso um país terceiro obrigue as infraestruturas do mercado financeiro sediadas na UE a cumprir as suas sanções adotadas unilateralmente ou utilize outros meios que interfiram com operações legítimas da UE. No âmbito de uma resposta mais ampla da UE à aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais por parte de um país terceiro que afetem as atividades legítimas da UE, o primeiro passo será avaliar as vulnerabilidades de forma estruturada, testando e desenvolvendo os modelos de negócio das infraestruturas do mercado financeiro. O segundo passo consistirá em desenvolver instrumentos para contrariar o impacto para os operadores da UE decorrente da aplicação extraterritorial ilegal de medidas unilaterais por parte de um país terceiro. Se essas medidas de países terceiros conduzirem, por exemplo, a uma exclusão injustificada das infraestruturas do mercado financeiro ou a uma sanção pecuniária contra um operador estabelecido na UE, a UE poderá contrariar esta interferência indevida graças às ações propostas no presente documento. As ações mencionadas na secção 5 contribuirão igualmente para alcançar este objetivo.

O número significativo de contratos denominados em euros compensados e liquidados por contrapartes centrais fora da UE também suscita preocupações quanto à estabilidade financeira caso uma futura crise implique necessidades de liquidez em euros ou noutras moedas da União. Neste contexto, a recente decisão de equivalência temporária relativa ao quadro aplicável às contrapartes centrais do Reino Unido torna claro que o volume das atuais exposições dos membros compensadores estabelecidos na União às contrapartes centrais (CCP) do Reino Unido implica riscos para a estabilidade financeira da União e para a transmissão e execução da política monetária da União. Por conseguinte, espera-se claramente que os membros compensadores da União reduzam as suas exposições às CCP do Reino Unido que são sistemicamente importantes para a União, nomeadamente exposições a instrumentos derivados do mercado de balcão (OTC) denominados em euros e outras moedas da União. Além disso, o Comité de Supervisão das CCP recentemente criado no âmbito da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) procederá a uma análise exaustiva da importância sistémica das CCP de países terceiros e dos seus serviços e atividades de compensação na União⁴¹. A ESMA tomará todas as medidas adequadas para reduzir os riscos para a estabilidade financeira, em conformidade com o Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu (EMIR⁴²).

⁴¹ Regulamento (UE) 2019/2099 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que respeita aos procedimentos e às autoridades envolvidos na autorização das CCP e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros.

⁴² Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo aos derivados do mercado de balcão, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações.

Os participantes no mercado da UE devem reduzir as suas exposições excessivas a CCP sistêmicas em países terceiros e as CCP da UE têm de reforçar a sua capacidade de compensação. Tal permitirá equilibrar as exposições, melhorando assim a estabilidade financeira. Neste sentido, a Comissão tenciona, juntamente com o BCE, a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), trabalhar com o setor para analisar eventuais questões técnicas relacionadas com a transferência de contratos denominados em euros ou noutras moedas da UE para contrapartes centrais localizadas na UE, com vista a facilitar essas transferências. Será igualmente tido em conta o impacto na economia real. As recomendações deverão ser emitidas até meados de 2021.

Ação-chave 7: A Comissão colaborará com as empresas de infraestruturas do mercado financeiro para realizar uma análise aprofundada das suas vulnerabilidades no respeitante à aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais por parte de países terceiros. A Comissão tenciona associar a este processo o BCE e as autoridades europeias de supervisão competentes nesta matéria, em conformidade com as respetivas competências. Nessa base, a Comissão avaliará a necessidade de emitir recomendações conexas e alargará a gama de instrumentos da UE destinados a prevenir e combater eficazmente as interferências indevidas nas infraestruturas dos mercados financeiros sediadas na UE.

Ação-chave 8: A Comissão criará um grupo de trabalho para analisar eventuais questões técnicas relacionadas com a transferência de contratos financeiros denominados em euros ou noutras moedas da UE compensados fora da UE para contrapartes centrais localizadas na UE.

Reduzir a dependência excessiva de instituições financeiras estrangeiras e de financiamento em moeda estrangeira

A dependência excessiva de bancos de países terceiros pode revelar-se problemática em caso de perturbação do mercado financeiro. A quota de mercado dos bancos de investimento da UE tem vindo a diminuir nos últimos 15 anos, tanto a nível mundial como na UE. Em tempos de crise financeira, os bancos de países terceiros podem optar por reduzir a sua presença na UE e concentrar-se no seu mercado interno. Tal poderá dificultar o acesso das empresas da UE e dos Estados-Membros ao financiamento através do mercado de capitais, a soluções de gestão de riscos ou a outros serviços financeiros, bem como comprometer a liquidez ou mesmo a solvência das contrapartes financeiras da UE.

Uma fonte de risco conexas é a dependência excessiva dos bancos da UE perante os mercados de *swaps* cambiais. Em 2011, o CERS⁴³ já recomendava que as autoridades nacionais de supervisão monitorizassem o financiamento e a liquidez em dólares dos EUA e que as instituições de crédito da UE apresentassem planos de financiamento de contingência. Desde então, foram introduzidos novos requisitos de liquidez para os bancos, que também abrangem as moedas estrangeiras significativas, tendo o BCE estabelecido acordos de *swap* com outros bancos centrais para fornecer liquidez em dólares dos EUA ao sistema bancário e à economia em momentos de tensão no mercado. Estas medidas atenuaram, até certo ponto, as preocupações em matéria de estabilidade financeira.

⁴³ Recomendação do CERS relativa ao financiamento denominado em dólares dos Estados Unidos das instituições de crédito (ESRB/2011/2)

Tanto a crise financeira de 2008 como a perturbação dos mercados em março de 2020 ilustraram estes riscos⁴⁴. Em geral, o financiamento transfronteiras facilita a circulação do crédito através da economia mundial. No entanto, os fluxos transfronteiras tornam-se mais voláteis nos períodos de crise, uma vez que as instituições financeiras tendem a precipitar-se para refinarçar as suas posições, aumentar as suas detenções de liquidez e reduzir o risco de crédito de contraparte. No início da pandemia de COVID-19, tendo em conta o papel do dólar dos EUA como moeda mundial, a corrida ao dólar e a deslocalização do mercado de acordos de recompra dos Estados Unidos tornaram o refinanciamento das operações em dólares mais difícil e oneroso para as instituições financeiras exteriores aos EUA.

Uma maior utilização do euro nas transações internacionais, uma maior atratividade e um maior número de investimentos denominados em euros, bem como a emergência e consolidação de índices de referência denominados em euros, poderão reduzir ainda mais as vulnerabilidades financeiras das empresas. Para dar resposta a estas preocupações, o primeiro passo consistirá em estudar mais atentamente a dependência em relação a operadores financeiros de países terceiros e ao financiamento em divisas estrangeiras, os fatores que determinam essa dependência e as vulnerabilidades que a mesma acarreta para o sistema financeiro da UE. Em 2021, a Comissão encarregará a Autoridade Bancária Europeia de realizar um estudo sobre a dependência da UE em relação a operadores financeiros de países terceiros e a dependência dos bancos em relação ao financiamento em moeda estrangeira.

Assegurar o fluxo de capitais e de serviços financeiros com países terceiros

A aplicação extraterritorial de sanções unilaterais por parte de países terceiros afetou seriamente a capacidade da UE e dos seus Estados-Membros para promover os objetivos de política externa, honrar os acordos internacionais e gerir as relações bilaterais com os países objeto de sanções. Por vezes, as ações unilaterais de países terceiros comprometeram o comércio e o investimento legítimos das empresas da UE com outros países. Neste contexto, a Alemanha, a França e o Reino Unido criaram, com o apoio técnico e financeiro dos serviços da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o Instrumento de Apoio às Trocas Comerciais (INSTEX), uma entidade com objeto específico destinada a facilitar os pagamentos de trocas comerciais legítimas entre a UE e o Irão. O instrumento foi lançado em janeiro de 2019, tendo cinco outros Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e Suécia) e a Noruega aderido desde então na qualidade de acionistas.

A Comissão, juntamente com o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança («alto representante»), refletirá sobre a forma mais adequada de proteger a política externa e os interesses estratégicos da UE, bem como as empresas e os particulares da UE, dos efeitos da aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais adotadas por países terceiros. No âmbito deste debate, a Comissão estudará, em estreita coordenação com o SEAE, opções para assegurar o fluxo ininterrupto e seguro de serviços financeiros essenciais entre a UE e os seus parceiros comerciais e para proteger as operações legítimas dos operadores da UE, em plena conformidade com os acordos internacionais multilaterais e o quadro de sanções da UE. Neste contexto, serão exploradas formas de melhorar a eficácia de instrumentos como o INSTEX.

⁴⁴ *US dollar funding tensions and central bank swap lines during the COVID-19 crisis*, publicado no âmbito do Boletim Económico do BCE, Edição 5/2020.

Ação-chave 9: A Comissão explorará formas de assegurar o fluxo ininterrupto de serviços financeiros essenciais, incluindo pagamentos, com entidades ou pessoas da UE visadas pela aplicação extraterritorial de sanções unilaterais de países terceiros.

5. REFORÇAR A APLICAÇÃO E O CUMPRIMENTO DAS SANÇÕES DA UE

As sanções da UE são um instrumento fundamental para promover os objetivos da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que permite à UE intervir para, nomeadamente, preservar a paz e reforçar a segurança internacional. Por conseguinte, desempenham um papel fundamental na promoção dos valores da UE e na projeção da sua influência a nível internacional. Uma aplicação e execução mais rápidas, sólidas e eficazes das sanções da UE, bem como uma política de proteção contra a aplicação extraterritorial ilegal de sanções por parte de países terceiros, reforçarão a abertura, a solidez e a resiliência da UE.

O Conselho da União Europeia, o alto representante e a Comissão têm prerrogativas distintas e complementares no que respeita à conceção, à aplicação e à execução das sanções da UE⁴⁵, no pleno respeito do direito da UE e do direito internacional. O Conselho decide adotar, renovar ou levantar sanções, com base em propostas do alto representante. A Comissão, juntamente com o alto representante, dá execução a estas decisões no quadro do direito da UE através de propostas conjuntas de regulamentos do Conselho. No seu papel de guardião dos Tratados, a Comissão supervisiona a aplicação de sanções pelos Estados-Membros ao abrigo do TFUE. No entanto, esta aplicação a nível da UE não é suficientemente uniforme. Esta situação cria distorções no mercado único, uma vez que as empresas da UE, incluindo as filiais de empresas estrangeiras na UE, podem contornar as proibições, gerando também incerteza para os operadores. A aplicação incoerente compromete a eficácia das sanções e a capacidade da UE para falar a uma só voz.

A aplicação plena e uniforme das sanções da UE, juntamente com esforços adicionais para combater a aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais por parte de países terceiros aos operadores da UE, reforçará ainda mais o peso estratégico da UE ao: i) aumentar a credibilidade da UE enquanto poder regulamentar e ii) preservar a integridade e a igualdade de condições no mercado único da UE.

Melhorar a conceção e a aplicação das sanções da UE

As sanções da UE devem ser orientadas para a consecução dos seus objetivos políticos, evitando, ao mesmo tempo, consequências indesejadas. A partir de 2021, a Comissão, enquanto instituição responsável pelo acompanhamento e pela coordenação da aplicação das sanções da UE ao abrigo do TFUE, contribuirá para a avaliação da eficácia das sanções da UE. Este contributo consistirá na análise do impacto económico das sanções sobre as entidades visadas, sobre os padrões comerciais entre a UE e o país em causa, sobre as empresas da UE e sobre a prestação de ajuda humanitária. Com base nesta avaliação, a Comissão coordenar-se-á com o alto representante a fim de apresentar propostas que melhorem a eficácia da regulamentação da UE em matéria de sanções.

⁴⁵ O Conselho da União Europeia adota as sanções da UE através de decisões tomadas por unanimidade, nos termos do artigo 29.º do Tratado da União Europeia, e de regulamentos adotados por maioria qualificada nos termos do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Em 2021, a Comissão analisará igualmente as práticas de contorno de sanções ou que comprometem a sua eficácia, incluindo a utilização de criptomoedas e criptomoedas estáveis. Os resultados desta análise servirão de base a eventuais propostas legislativas ou orientações de execução a partir de 2022.

As sanções da UE são mais eficazes quando as informações sobre o seu impacto são disponibilizadas sem demora. Em 2021, a Comissão criará uma base de dados – o repositório dos intercâmbios de informações sobre sanções – que permitirá a comunicação e o intercâmbio imediatos de informações entre os Estados-Membros e a Comissão no respeitante à aplicação e ao cumprimento das sanções. A Comissão estudará a possibilidade de obter informações especializadas, incluindo dados recolhidos pelas agências e organismos da UE. A Comissão trabalhará em coordenação com o alto representante sempre que necessário. Além disso, a Comissão avaliará a necessidade de rever as obrigações existentes dos Estados-membros em matéria de comunicação de informações.

Paralelamente à adoção da presente comunicação, a Comissão criará um grupo de peritos composto por representantes dos Estados-Membros em matéria de sanções e extraterritorialidade. Serão convidados representantes do Serviço Europeu para a Ação Externa para assistir às reuniões do grupo. O mandato do grupo abrangerá questões relacionadas com a aplicação técnica das sanções da UE e do Regulamento (CE) n.º 2271/96 (Estatuto de Bloqueio)⁴⁶. Além disso, o grupo servirá de fórum para prosseguir os trabalhos sobre a resiliência da UE face aos efeitos da aplicação ilegal de sanções unilaterais extraterritoriais adotadas por países terceiros. As organizações não governamentais (ONG) e a sociedade civil poderão ser convidadas, se necessário, a fim de garantir que os aspetos humanitários são tidos em conta.

É necessária uma maior coordenação em determinadas matérias transfronteiras relacionadas com as sanções. Atualmente, é frequente que as autoridades dos Estados-Membros que lidam com pedidos de autorização de empresas ou operadores humanitários da UE ativos em vários Estados-Membros não sejam informadas de pedidos análogos a outras autoridades nacionais ou de decisões por estas emitidas, o que pode resultar numa aplicação descoordenada das sanções da UE e na escolha abusiva do foro mais favorável («*forum shopping*»). A Comissão trabalhará com os Estados-Membros para criar um sistema que centralize as notificações e a divulgação de informações entre os Estados-Membros e para ajudar a coordenar as respostas dos Estados-Membros, no pleno respeito da repartição de competências prevista nos Tratados.

A Comissão debaterá igualmente a aplicação das sanções da UE com os Estados-Membros, a fim de assegurar uma abordagem harmonizada a este respeito. As normas aplicáveis e as respetivas melhores práticas podem também ser debatidas no grupo de peritos acima referido.

Por último, a UE é um dos principais prestadores de assistência a países terceiros. A Comissão trabalhará com os Estados-Membros e os seus parceiros internacionais para garantir os mais elevados níveis de diligência devida, a fim de assegurar que os fundos e

⁴⁶ Regulamento (CE) n.º 2271/96 do Conselho, de 22 de novembro de 1996, relativo à proteção contra os efeitos da aplicação extraterritorial de legislação adotada por um país terceiro e das medidas nela baseadas ou dela resultantes. (JO L 309 de 29.11.1996, p. 1).

recursos económicos da UE, incluindo garantias, sejam utilizados em plena conformidade com as sanções da UE. A Comissão prontifica-se a continuar o trabalho com os parceiros que necessitam de aumentar a sua capacidade neste domínio.

Ação-chave 10: Em 2021, a Comissão irá desenvolver uma base de dados – o repositório dos intercâmbios de informações sobre sanções – para assegurar a comunicação e o intercâmbio de informações imediatos entre os Estados-Membros e a Comissão no respeitante à aplicação e ao cumprimento das sanções.

Ação-chave 11: Em 2021, a Comissão trabalhará com os Estados-Membros para criar um ponto de contacto único relativamente às questões de aplicação e cumprimento de âmbito transfronteiras.

Ação-chave 12: A Comissão continuará a assegurar que os fundos e recursos económicos da UE concedidos a países terceiros, organizações internacionais e instituições financeiras internacionais não sejam utilizados em violação das sanções da UE, nomeadamente continuando a acordar disposições juridicamente vinculativas com os parceiros que executam os fundos da UE para assegurar o cumprimento das sanções e acompanhando essa mesma execução.

Supervisionar o cumprimento harmonizado das sanções da UE

No seu papel de guardião dos Tratados, a Comissão acompanha e recolhe informações sobre eventuais violações do direito da UE pelos Estados-Membros. Para equacionar a natureza confidencial das informações sobre violações das sanções da UE e as potenciais implicações para aqueles que denunciam atividades ilícitas, a Comissão criará um instrumento específico para facilitar a denúncia anónima.

No primeiro semestre de 2022, a Comissão elaborará um roteiro (incluindo critérios e um calendário) para a passagem à ação perante o Tribunal de Justiça da União Europeia quando forem detetados casos de incumprimento sistemático das sanções da UE.

Por último, a Comissão trabalhará com os Estados-Membros, nomeadamente no âmbito do grupo de peritos em matéria de sanções e extraterritorialidade, a fim de assegurar que as sanções nacionais aplicáveis em caso de violação das sanções da UE sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Ação-chave 13: A Comissão criará um sistema específico para permitir a denúncia anónima de evasões às sanções, incluindo a denúncia de irregularidades. O sistema proporcionará as garantias de confidencialidade necessárias.

Reforçar os instrumentos existentes para combater a extraterritorialidade e estudar novos instrumentos

Nos últimos anos, alguns países terceiros aumentaram o recurso a sanções ou a outras medidas regulamentares para condicionar o comportamento dos operadores da UE, sejam eles indivíduos ou empresas. A UE considera que a aplicação extraterritorial de medidas contra os operadores da UE por países terceiros é contrária ao direito internacional. Estas medidas ameaçam a integridade do mercado único e dos sistemas financeiros da UE, reduzem a eficácia da política externa da UE e exercem pressão sobre o comércio e o investimento legítimos, em violação dos princípios básicos do direito internacional.

Uma coordenação estreita e sustentada com os aliados e parceiros que partilham posições semelhantes, a fim de alinhar os regimes de sanções tanto quanto possível, impede

parcialmente que os países terceiros adotem sanções diferentes, em termos de âmbito ou de conteúdo, das da UE e que são aplicadas extraterritorialmente também aos operadores da UE. O alto representante e a Comissão prosseguirão o diálogo e a cooperação regulares com parceiros terceiros em matéria de sanções, em especial com os parceiros do G-7, em conformidade com as respetivas competências, a fim de assegurar um melhor alinhamento das decisões sobre sanções e das questões de execução, bem como de gerir potenciais preocupações quanto à aplicação extraterritorial de sanções de países terceiros.

Ação-chave 14: Reforçar a cooperação em matéria de sanções, em especial com os parceiros do G-7.

O Estatuto de Bloqueio constitui a resposta unificada da UE à aplicação extraterritorial de medidas por países terceiros, em especial sanções secundárias, aos operadores da UE⁴⁷. Para cumprir plenamente o seu objetivo, o Estatuto de Bloqueio deve integrar-se numa política da UE mais abrangente contra a extraterritorialidade. Neste sentido, a Comissão adotará medidas para utilizar melhor os instrumentos existentes e criar novos instrumentos, através de:

- (i) procedimentos e regras mais claros para a aplicação do artigo 6.º (em especial, a fim de facilitar a recuperação dos bens dos requeridos em toda a UE),
- (ii) medidas nacionais reforçadas para bloquear o reconhecimento e a execução de decisões e sentenças judiciais estrangeiras baseadas nas medidas extraterritoriais enumeradas (artigo 4.º),
- (iii) um tratamento simplificado dos pedidos de autorização efetuados nos termos do artigo 5.º, segundo parágrafo, incluindo uma análise das informações solicitadas,
- (iv) possível participação em processos estrangeiros para apoiar as empresas e os cidadãos da UE.

Ao avaliar o impacto dos investimentos diretos estrangeiros na UE a nível da segurança e da ordem pública⁴⁸, a Comissão considerará igualmente a probabilidade de a transação resultar na aplicação extraterritorial ilegal de sanções adotadas por um país terceiro a uma empresa da UE. Ao analisar a aquisição do controlo de empresas da UE por um investidor estrangeiro, por exemplo, a Comissão poderá ter de avaliar, em cooperação com as autoridades nacionais dos Estados-Membros, se essa aquisição tornará a empresa-alvo da UE mais suscetível de cumprir essas sanções extraterritoriais, independentemente do país que as impôs. Em caso afirmativo, tal poderá pôr em perigo a capacidade da empresa-alvo da UE para manter infraestruturas críticas na UE ou para garantir a segurança e a continuidade do fornecimento de fatores de produção essenciais à UE.

Historicamente, o Estatuto de Bloqueio constitui uma resposta unificada da UE à aplicação extraterritorial de sanções. No entanto, a proliferação dessas sanções exige um debate mais aprofundado sobre possíveis medidas adicionais para aumentar a dissuasão

⁴⁷ As suas disposições mais importantes anulam todos os efeitos na UE das sentenças de órgãos judiciais e das decisões de autoridades administrativas baseadas nessas sanções extraterritoriais (artigo 4.º); proibem as pessoas da UE de cumprirem uma série de sanções extraterritoriais, salvo se estiverem autorizadas a fazê-lo (artigo 5.º); e autorizam as pessoas da UE a obter reparação em tribunal dos danos causados por essas sanções extraterritoriais (cláusula de restituição) (artigo 6.º).

⁴⁸ Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União (JO L 79I de 21.3.2019, p. 1) («Regulamento Análise dos IDE»).

e, se necessário, para as combater. A Comissão lançará uma reflexão geral sobre as opções políticas para modernizar o conjunto de instrumentos da UE destinados a contrariar os efeitos da aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais por parte de países terceiros a pessoas e entidades da UE. Para além de refletir sobre uma alteração destinada a reforçar o Estatuto de Bloqueio, centrada em medidas de retorsão não relacionadas com o comércio, a Comissão estudará outros instrumentos para proteger as operações legítimas dos operadores da UE ao abrigo da legislação da UE. As partes interessadas participarão nesta reflexão, na medida do necessário.

Paralelamente, a Comissão está a proceder a uma revisão da sua política comercial⁴⁹ e apresentará uma proposta para dissuadir e contrariar ações coercivas por parte de países terceiros, o mais tardar no quarto trimestre de 2021 (ou antes, se necessário)⁵⁰.

Ação-chave 15: A Comissão estudará opções políticas adicionais para dissuadir e contrariar a aplicação extraterritorial ilegal de sanções unilaterais por parte de países terceiros aos operadores da UE, incluindo uma eventual alteração do Regulamento (CE) n.º 2271/96.

6. CONCLUSÃO

A Comissão está a tomar um conjunto coerente de ações para reforçar a autonomia estratégica aberta da UE a fim de aumentar a sua capacidade para promover e defender o multilateralismo baseado em regras e desenvolver relações bilaterais mutuamente benéficas, protegendo-se simultaneamente contra práticas desleais e abusivas.

A Comissão prosseguirá todas as ações acima referidas com vista a aumentar a resiliência da economia e das infraestruturas dos mercados financeiros da UE. A Comissão dialogará com os países terceiros parceiros para promover a utilização do euro, favorecer o estatuto do euro como moeda de referência internacional nos setores do comércio, da energia e dos produtos de base, reforçar a aplicação e o cumprimento das sanções da UE e proteger os operadores da UE contra a aplicação extraterritorial ilegal de medidas por parte de países terceiros.

Estes domínios de ação estão inter-relacionados e são complementares, sendo que o reforço da posição da UE nos diferentes casos dependerá de muitas partes interessadas, tanto públicas como privadas, e sobretudo do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e do BCE. A Comissão apela a todos estes intervenientes para que participem nesta estratégia em prol da eficácia da União na cena mundial e da sua economia e setor financeiro em geral. A Comissão acompanhará estas ações de forma contínua e, em 2023, analisará os resultados obtidos.

⁴⁹ Uma política comercial renovada para uma Europa mais forte, Nota de consulta de 16 de junho de 2020.

Disponível em https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf

⁵⁰ Carta de Intenções dirigida ao presidente David Maria Sassoli e à chanceler Angela Merkel, de 16 de setembro de 2020, disponível em:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_pt.pdf

Ver também o programa de trabalho da Comissão 2021, disponível em:

https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_pt