Council of the European Union

Brussels, 3 February 2021
(OR. en, pt)

5885/21

Interinstitutional File:
2020/0267 (COD)

EF 40
ECOFIN 93
CODEC 145
INST 44
PARLNAT 18

COVER NOTE

From:	Portuguese Parliament (Assembleia da República)
date of receipt:	28 January 2021
To:	Mr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretary-General of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a pilot regime for market infrastructures based on distributed ledger technology [11055/20 - COM(2020) 594 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the document mentioned above.

Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM2020594.do

Please note that the Commission reply will be available at the following address:
https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/portugal/2020_en.htm

Encl.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2020) 594

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído - Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído - [COM(2020)594].*

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Informamos que a Comissão de Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças para que esta procedesse à sua análise. Tendo esta Comissão referida emitido o respetivo parecer, o qual anexamos.

Não obstante, o deputado relator considera importante referir o seguinte:

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A proposta de Regulamento em análise integra um pacote de medidas destinadas a fomentar e apoiar ainda mais o potencial do financiamento digital em termos de inovação e concorrência, atenuando, simultaneamente, os riscos inerentes.
2. O pacote de financiamento digital inclui uma nova estratégia em matéria de financiamento digital para o setor financeiro da UE, que visa garantir que a UE acolhe a revolução digital e impulsiona-a com empresas europeias inovadoras na vanguarda, disponibilizando os benefícios do financiamento digital aos consumidores e empresas europeus.

3. Para além da presente proposta, o pacote inclui também uma proposta de regulamento relativa à criação de mercados de criptoativos, uma proposta relativa à resiliência operacional digital e uma proposta para clarificar ou alterar determinadas regras conexas da UE em matéria de serviços financeiros.
4. Esta proposta tendo por objetivo assegurar níveis adequados de proteção dos consumidores e dos investidores e a segurança jurídica em matéria de criptoativos, permitir que empresas inovadoras tirem partido da tecnologia de cadeias de blocos e da tecnologia de registo distribuído (distributed ledger technology, «DLT») e dos criptoativos, bem como assegurar a estabilidade financeira.
5. No âmbito de uma agenda digital mais ampla da Comissão, a presidente Ursula von der Leyen salientou a necessidade de estabelecer *uma abordagem comum sobre criptomoedas em conjunto com os Estados-Membros para assegurar que compreendemos como tirar o máximo partido das oportunidades que criam e gerir os novos riscos que possam representar*.
6. Embora reconhecendo os riscos que estes poderão apresentar, a Comissão e o Conselho declararam em conjunto, em dezembro de 2019, que estão *empenhados em executar um quadro que explore as potenciais oportunidades que as criptoativos possam oferecer*.
7. A Comissão propõe que se clarifique que a atual definição de «instrumentos financeiros» - que define o âmbito da Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros (MiFID II) - inclui instrumentos financeiros baseados na DLT, bem como um regime específico para os criptoativos não abrangidos pela atual legislação em matéria de serviços financeiros, bem como criptofichas de moeda eletrónica.
8. No que diz respeito a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído, esta proposta tem quatro objetivos gerais: segurança jurídica; apoiar a inovação; promover a proteção dos consumidores e dos investidores e garantir a estabilidade financeira.
9. O regime-piloto estabelecerá salvaguardas adequadas, por exemplo limitando os tipos de instrumentos financeiros passíveis de serem negociados. Além disso, uma infraestrutura de mercado baseada na DLT não poderá beneficiar de isenções a

disposições que visem especificamente a garantia da estabilidade financeira e a proteção dos consumidores e dos investidores.

10. Atualmente, a utilização da DLT nos serviços financeiros é pouco significativa, especialmente por parte das infraestruturas de mercado (plataformas de negociação ou centrais de valores mobiliários). Os obstáculos regulamentares e a segurança jurídica são os motivos referidos com maior frequência para a adoção limitada desta tecnologia potencialmente transformadora nas infraestruturas de mercado.
11. Embora a UE siga o princípio da neutralidade tecnológica, as regras são criadas com base na realidade do mercado e a atual legislação em matéria de serviços financeiros não foi concebida para a DLT e para os criptoativos, pelo que contém disposições que, por vezes, restringem e chegam mesmo a impedir a utilização dessa tecnologia. A inexistência de um mercado secundário baseado na DLT condiciona os ganhos de eficiência e o desenvolvimento sustentável de um mercado primário de instrumentos financeiros sob a forma de criptoativos.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A proposta baseia-se no artigo 114º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que confere competência para adotar medidas adequadas com vista à aproximação das disposições legislativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Baseia-se também no artigo 175.º nº3 do TFUE, que prevê o processo legislativo ordinário, pois a escolha do instrumento consubstancia-se num regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

As regras aplicáveis aos serviços financeiros e, em especial, às infraestruturas de mercado na União, são maioritariamente definidas ao nível da UE. Por este motivo, todas as derrogações ou isenções a disposições específicas são necessariamente estabelecidas ao nível da UE.

Além disso, uma ação ao nível da UE, como o regulamento proposto, asseguraria a coerência e condições equitativas ao conceder à ESMA poderes para supervisionar e

coordenar as experiências realizadas, uma vez que as autoridades competentes dos Estados-Membros apresentam os pedidos dos participantes do mercado após a sua avaliação.

Por conseguinte, é cumprido e respeitado o Princípio da Subsidiariedade, nos termos do artigo 5º do TUE.

c) **Do Princípio da Proporcionalidade**

As regras propostas não excederão o necessário para atingir os objetivos da proposta. Abrangerão apenas aspetos aos quais os Estados-Membros não consigam dar resposta por si mesmos e limitar-se-ão a situações em que os encargos administrativos e os custos sejam proporcionais aos objetivos específicos e gerais a alcançar.

O regime-piloto proposto assegurará a proporcionalidade, na medida em que proporcionará às autoridades de supervisão flexibilidade suficiente para determinarem as disposições a ignorar num teste de um participante no mercado, a fim de ter em conta diferentes casos de teste. O regime-piloto permitirá que as autoridades reguladoras eliminem restrições regulamentares suscetíveis de inibir o desenvolvimento de infraestruturas de mercado baseadas na DLT, o que poderia viabilizar a transição para instrumentos financeiros sob a forma de criptofichas e infraestruturas de mercado baseadas na DLT, promovendo a inovação e assegurando a competitividade mundial da UE.

Em consequência, é respeitado e cumprido o princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 5º do TUE.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 27 de janeiro de 2021,

O Deputado Autor do Parecer	O Presidente da Comissão
(Pedro Cegonho)	(Luís Capoulas Santos)

PARTE IV – ANEXO

. Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento e Finanças

Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças **COM (2020)594**	**Relatora:** Deputada Vera Braz (PS)

[Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído]

1

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.os 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa de "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um regime-piloto para as infraestruturas de mercado baseadas na tecnologia de registo distribuído" [COM (2020) 594] foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, em 26 de novembro de 2020, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

No seguimento do Pacote «Financiamento Digital», adotado pela Comissão Europeia a 24 de setembro de 2020, em conjunto com a proposta de um regime por medida para os criptoativos[1], a presente proposta, representa a primeira ação concreta neste domínio.

Os criptoativos são um tipo de ativo digital que depende sobretudo da criptografia e tem sido uma das principais aplicações da tecnologia de cadeia de blocos no setor financeiro, esta por sua vez, deriva da tecnologia de registo distribuído (DLT - distributed ledger technology).

De referir, que o pacote enunciado anteriormente vai ao encontro das prioridades da Comissão, preparando a Europa para a era digital, com uma economia virada para o futuro e que esteja ao serviço dos cidadãos; pretende-se fomentar e apoiar o potencial do financiamento digital em termos de inovação e concorrência, atenuando os riscos inerentes.

[1] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de criptoativos e que altera a Diretiva (EU) 2019/1937 – COM(2020)593

Para além da presente proposta, e da já referida proposta de regulamento relativa à criação de mercados de criptoativos, o pacote de iniciativas inclui também uma proposta relativa à resiliência operacional digital[2] e uma proposta para clarificar ou alterar determinadas regras conexas da UE em matéria de serviços financeiros[3].

Esta proposta, tem por objetivo assegurar níveis adequados de proteção dos consumidores e dos investidores e a segurança jurídica em matéria de criptoativos, permitir que as empresas inovadoras tirem partido da tecnologia de cadeias de blocos e da tecnologia de registo distribuído (*distributed ledger technology*, «DLT») e dos criptoativos, bem como assegurar a estabilidade financeira.

São tidos em conta os pareceres apresentados pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) e pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), onde indicam que, embora alguns criptoativos possam ser considerados instrumentos financeiros nos termos da Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros (MiFID II) ou «moeda eletrónica» nos termos da Diretiva Moeda Eletrónica (EMD2), a sua maioria não é abrangida pelo âmbito de aplicação da regulamentação financeira da UE em vigor; tal como, determinadas disposições da legislação da EU são passíveis de restringir a utilização da tecnologia de registo distribuído, como o testemunha a falta de infraestruturas do mercado (como plataformas de negociação ou centrais de valores mobiliários) baseadas nesta tecnologia que viabilizem a negociação de criptofichas de investimento e a liquidação de transações.

A tecnologia de registo distribuído constitui um meio para armazenar informação através de um registo distribuído, ou seja, uma cópia digital repetida de dados disponíveis em vários locais. Esta tecnologia baseia-se num sistema criptográfico: chaves públicas, que são conhecidas publicamente e são essenciais para a identificação, e chaves privadas, que são mantidas em sigilo e utilizadas para fins de autenticação e de encriptação.

---

[2] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resiliência operacional digital para o setor financeiro e que altera os Regulamentos (CE) nº 1060/2009, (EU) nº 648/2012, (EU) nº 600/2014 e (EU) nº 909/2014 – COM(2020)595

[3] Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2006/43/CE, 2009/65/CE, 2009/138/EU, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 e (EU) 2016/2341 – COM(2020)596

Com o estabelecimento de um regime-piloto, com requisitos harmonizados para os participantes no mercado que pretendam requerer autorização para estabelecer uma infraestrutura de mercado baseada na DLT, com uma supervisão e coordenação das autoridades competentes e da ESMA que podem identificar obstáculos na regulamentação e obter dados com base num cenário real, é proporcionado às empresas da União explorarem todo o potencial desta tecnologia, mantendo a sua competitividade a nível mundial, e facilitando a existência de um mercado secundário mais fiável e seguro.

Os custos estimados para cada Estado-Membro em termos de supervisão poderão variar entre 150.000 EUR e 250.000 EUR por ano por infraestrutura de mercado baseada na DLT; no entanto, esses custos serão parcialmente compensados pelas taxas de supervisão cobradas pelas ANC.

2. Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

A iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade com base no artigo 114.º do TFUE, "que confere às instituições europeias a competência para adotar medidas adequadas com vista à aproximação das disposições legislativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno".

O regulamento proposto, assegura a coerência e condições equitativas ao conceder à ESMA poderes para supervisionar e coordenar as experiências realizadas; assim como, avaliará anualmente os resultados do regime-piloto, com a elaboração de um relatório destinado ao Conselho e ao Parlamento.

O princípio da proporcionalidade encontra-se respeitado, na medida em que, as regras em causa não excederão o necessário para atingir os objetivos da proposta, fazendo uma clara distinção entre cada tipo de serviço e atividade, em função dos riscos conexos, para que os encargos administrativos aplicáveis sejam proporcionais aos riscos inerentes

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

É inegável a importância das iniciativas levadas a cabo pelo novo pacote «Financiamento Digital»; estamos perante uma revolução digital, amplamente aproveitada pelo setor financeiro que segue o impulso de novas ferramentas digitais e processos de digitalização, como seja a tecnologia de cadeia em bloco (blockchain).

Os criptoativos representam uma alteração no paradigma económico-financeiro, com inúmeras potencialidades, no entanto, perante uma inovação disruptiva, esta acarreta também grandes desafios.

A tecnologia de registo distribuído, da qual deriva a blockchain utilizada pelos criptoativos, não é mais do que uma base de dados gerida coletivamente de forma descentralizada. Vivemos atualmente na era dos dados que ao serem convertidos em informação, proporcionam conhecimento, é por isso fundamental que seja garantida a integridade desses dados, tal como acontece na DLT. Este é um sistema fiável e estável que proporciona segurança e confidencialidade no que respeita ao tratamento dos dados.

Assim, estamos perante uma tecnologia cujo potencial deverá ser explorado com vista a obter todos os benefícios decorrentes da sua utilização, impulsionando a inovação e competitividade das empresas, com a Europa a liderar na definição de normas para a sua utilização a nível internacional, garantindo proteção e estabilidade financeira.

Com o presente regime-piloto para infraestruturas de mercado baseadas na DLT, pretende-se permitir que as empresas experimentem e adquiram conhecimentos sobre a aplicação prática das regras definidas, proporcionando clareza e segurança jurídica aos emitentes e aos prestadores de serviços de criptoativos, ao mesmo tempo que os reguladores têm acesso a informação essencial para gerir os riscos ligados à proteção dos investidores, à integridade do mercado e à estabilidade financeira.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

6

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
3. A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020

A Deputada Relatora | **O Presidente da Comissão**

(Vera Braz) | ***(Filipe Neto Brandão)***

7