



Diogo Gomes Carvalhas

Sobre os Mercados Bancários

A concorrência e o comportamento de assunção de riscos
bancários perante a recente União Bancária

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas

Julho de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Diogo Gomes Carvalho

Sobre os Mercados Bancários

A concorrência e o comportamento de assunção de riscos
bancários perante a recente União Bancária

On Banking Markets

Competition and bank risk taking within the recent Banking
Union



*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau
de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Económicas.*

Orientador: Professor Doutor José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Coimbra

Julho de 2017

Agradecimentos

Uma dissertação será sempre tributária das experiências pessoais, profissionais, académicas e sociais do autor. Esta não foi exceção e devo muito a todos aqueles e também a todas as instituições que me proporcionaram as experiências que de alguma forma me ajudaram na construção da tese que agora se apresenta.

Devo agradecer em primeiro lugar à minha família, em especial aos meus pais, Sebastião e Lúcia, pelo amor e carinho com que sempre me trataram e por terem sido o suporte e o apoio de toda a minha escolaridade, além de me terem transmitido os valores do trabalho, da independência e autonomia.

Agradeço, especialmente, também à minha irmã Eva, que apareceu na minha vida quando já eu tinha 9 anos de idade, mas foi decerto das melhores coisas que me poderia ter acontecido.

Agradeço à minha namorada, Bia, por ter sido o meu suporte emocional, por ter estado presente nas horas difíceis e de descrença, por ter transmitido sempre a confiança necessária para realizar este trabalho. Além disso, agradeço-lhe todo o amor e todos os momentos que partilhámos e partilharemos, porque sem eles não seria quem sou.

Agradeço aos meus amigos, aos que fiz em Coimbra e aos amigos que me vêm acompanhando de infância, por me terem sempre proporcionado momentos de descompressão e pura amizade, porque sem eles a vida teria muito menos sentido.

Enfim, agradeço a todos aqueles que imprimiram um pouco de si em mim e me fizeram crescer.

Um obrigado especial a Coimbra, à Faculdade de Direito e à Universidade de Coimbra, porque me proporcionaram a aprendizagem de grande parte dos conhecimentos que verto nesta tese.

Devo agradecer também ao orientador desta dissertação, o Prof. Doutor José Manuel Quelhas, pela disponibilidade e simpatia com que sempre me ouviu e o modo como tratou de me ajudar com os pontos problemáticos desta tese.

Um obrigado a todos por tudo!

Resumo

A dissertação versa sobre os bancos e os seus mercados, realizando num primeiro ponto uma classificação da entidade bancária no quadro das instituições financeiras. Em seguida, procura-se realizar uma recolha dos riscos enfrentados pelos bancos, em razão da sua especificidade em relação às empresas dos restantes sectores económicos. Depois, procede-se a uma revisão da literatura sobre a estrutura dos mercados e respetivos efeitos sobre a fixação das taxas de juro nos mercados de depósitos e nos mercados de empréstimos, para depois evoluir para uma reflexão, apoiada na literatura que estabelece a dicotomia entre concorrência-fragilidade e concorrência-estabilidade. Por outro lado, procura-se os efeitos que a regulação pode ter sobre a estrutura dos mercados bancários.

Na segunda parte da tese, introduzimos a legislação a analisar, designadamente, a legislação proveniente do projeto União Bancária Europeia, analisando as principais características de cada um dos três pilares estabelecidos, para concluir sobre os resultados desta na estrutura dos mercados bancários, e consequentemente também sobre os efeitos no risco bancário e no crescimento económico.

Palavras-chave: mercados bancários, bancos, União Bancária Europeia, regulação financeira, concorrência bancária

Abstract

This dissertation deals with banks and their markets. In the first place, I am going to examine banks within the framework of the financial institutions. Then, a collection of risks faced by banks as a result of their specific features regarding enterprises from other economic sectors is going to be looked at. Later on, after a literature review on the structure of markets and their effects on the fixing of interest rates in the deposit and loan markets follows a reflection supported by studies that establish the dichotomy between competition-fragility and competition-stability. Moreover, the effects that regulation may have on the structure of banking markets are going to be highlighted.

In the second part of this thesis, I shall present the legislation to be examined, in particular, the legislation about the European Banking Union project, analyze the main characteristics of each of the three pillars of that banking system and draw conclusions on the results of those laws on the structure of banking markets, and consequently also on the effects on banking risk and economic growth.

Keywords: banking markets, banks, European Banking Union, financial regulation, banking competition

Índice

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract.....	4
Siglas e Abreviaturas	8
Introdução	10
Capítulo I Os mercados e a concorrência bancária.....	13
1. As especificidades do negócio bancário	13
1.1. Classificação dos bancos no quadro das instituições financeiras	13
1.2. As funções dos bancos e tipologia dos riscos enfrentados	15
1.3. Principais tipos de regulamentação da atividade bancária.....	20
1.4. Os princípios da especialidade e especificidade na regulamentação do sector financeiro e respetivo abandono	21
2. Caracterização dos mercados bancários: uma teoria microeconómica e da economia industrial	24
2.1. O mercado bancário em concorrência perfeita	25
2.2. Mercado bancário em monopólio	26
2.3. Mercado bancário em oligopólio	28
2.4. Mercado bancário em concorrência monopolista	30
3. A Concorrência bancária, o risco financeiro, o crescimento económico e prejuízos sociais	32
3.1 Hipótese concorrência-fragilidade	33
3.1.1. Risco da concorrência excessiva por depósitos	33
3.1.2. Concorrência-iliquidez.....	36
3.1.3. Risco da concorrência por ativos	37
3.1.4. Teoria do Charter Value	38
3.1.5. Concorrência bancária e informação assimétrica	40
3.2. Hipótese da concorrência-estabilidade	43
4. Concorrência bancária e regulação	44

5. Síntese sobre a relação concorrência-risco, concorrência-crescimento e regulação.....	46
------------------------------------------------------------------------------------------	----

Capítulo II A União Bancária, antecedentes e uma nova regulamentação do mercado bancário 49

1 – Breve história da regulamentação da atividade bancária na União Europeia.....	49
2. A atual arquitetura regulatória bancária na União Europeia.....	54
3. Sobre a necessidade de uma União Bancária.....	56
4. Elementos da União Bancária.....	62
4.1. Mecanismo Único de Supervisão	62
4.1.1. Instituições abrangidas no MUS	62
4.1.2. Dicotomia Instituições significativas e Instituições menos significativas	63
4.1.3. Conselho de Supervisão do MUS	66
4.1.3.1. Separação entre funções monetárias e funções supervísórias.....	66
4.1.3.2. Constituição do Conselho de Supervisão do MUS	68
4.1.3.3. Exteriorização das Decisões do Conselho de Supervisão.....	69
4.1.4. As Equipas Conjuntas de Supervisão	71
4.1.5. As Autoridades Nacionais de Supervisão	71
4.1.6. Funções a cumprir pela supervisão no quadro do MUS	72
4.1.6.1. Concretização dos parâmetros de supervisão no MUS: Acordos de Basileia e pacote CRD IV	72
4.1.6.1.1. As exigências mínimas de capital e de liquidez	74
4.1.6.1.2. SREP	78
4.1.6.2. “Caixa de ferramentas” supervísórias.....	79
4.2. O Mecanismo único de Resolução.....	81
4.2.1. Instituições abrangidas no MUR.....	82
4.2.2. Distribuição de poderes entre entes centrais e entes nacionais.....	82
4.2.3. Quadro institucional: Conselho Único de Resolução e Fundo Único de Resolução .	83
4.2.4. A Diretiva BRRD e o MUR.....	87
4.2.5. Procedimento de Resolução.....	89
4.2.6. A intervenção precoce e os planos de recuperação.....	91
4.2.7. Fundo Único de Resolução	94
4.2.8. Autoridades Nacionais de Resolução	99
4.3. Sistema Europeu de Segurança de Depósitos	100
4.3.1. Breve Resenha histórica da segurança de depósitos na UE.....	101

4.3.2. Principais Características do Mecanismo de Segurança de Depósitos	102
4.3.3. Financiamento dos Sistemas de Garantia de Depósitos.....	104
4.3.4. Relações com o fundo de resolução.....	106
4.3.5. A capacidade de resposta a riscos da SGD	107
Capítulo III Conclusões.....	108
Bibliografia	113
Anexo.....	122
As medidas de concentração de mercado: do paradigam SCP ao paradigma NEIO	122
a) As medidas de concorrência na Organização Industrial Tradicional	122
b) As medidas de concorrência na Nova Organização Industrial Empírica (NEIO)	127

Siglas e Abreviaturas

ABE – Autoridade Bancária Europeia

ABS – *Asset-Backed Securities*

ANC – Autoridades Nacionais Competentes

ANR – Autoridades Nacionais de Resolução

BCE – Banco Central Europeu

BIS – *Bank for International Settlements*

BRRD – Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 relativa aos sistemas de garantia de depósitos

CCiv – Código Civil

CERS – Comité Europeu do Risco Sistémico

CRD IV – Diretiva sobre requisitos de capital

CRR – Regulamento sobre requisitos de capital

CSMUS – Conselho de Supervisão do Mecanismo Único de Supervisão

CUR – Conselho Único de Resolução

ECS – Equipas Conjuntas de Supervisão

EEE – Espaço Económico Europeu

EFTA – *European Free Trade Association* (Associação Europeia de Comércio Livre)

FEEF – Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

FUR – Fundo Único de Resolução

HHI – Índice de Herfindahl-Hirschman

MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade

MUR – Mecanismo Único de Resolução

MUS – Mecanismo Único de Supervisão

NEIO – Nova Organização Industrial Empírica (*New Empirical Industrial Organization*)

OI – Organização Industrial

Regulamento MUS – Regulamento n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.

RWA – Ativos ponderados pelo risco (*Risk Weighted Assets*)

SCP – Estrutura-Condução-Resultados (*Structure-Conduct-Performance*)

SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais

SESF – Sistema Europeu de Supervisão Financeira

SGD – Sistema de Garantia de Depósitos

SREP – Processo de Revisão e Avaliação pelo Supervisor

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TRoma – Tratado de Roma

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

Introdução

Um dos objetivos da União Europeia sempre foi a integração económica, nomeadamente, através de um mercado comum.

O mercado comum, hoje redenominado mercado interno, supõe a liberalização dos movimentos de capitais, de pessoas, de estabelecimento e de prestação de serviços. O que por si só faz adivinhar que os choques económicos tendem a propagar-se além das fronteiras do Estado Membro, onde a mesma crise se inicia.

Com a introdução da moeda única e a fundação da nova União Económica e Monetária facilitou-se os pagamentos transfronteiriços e a prestação de serviços financeiros, eliminando o risco cambial e estabelecendo-se uma única política monetária, decidida pelo BCE.

Mas a par desta não foi introduzida qualquer uniformização da política supervisória e regulatória a nível dos mercados financeiros, apenas, como veremos, foi introduzido o passaporte bancário europeu que permite a prestação de serviços e o estabelecimento de bancos em todo o espaço da UE.

A falta de regulamentação culminou com a propagação rápida da crise de 2007-2008, na qual se verificaram resgates bancários que afetaram enormemente os orçamentos públicos e adveio a ameaça sistémica a todos os bancos, devido ao risco interbancário e às corridas a bancos numa escala europeia.

Em consequência da crise, a UE decidiu tomar medidas para que não se repetissem crises de igual natureza. E, assim, surgiu o projeto de União Bancária, que se trata de uma nova regulamentação que harmoniza e uniformiza as normas sobre a atividade bancária na União Europeia.

Dos novos regulamentos e diretivas surgidas entre 2013 e 2015, retira-se que existe um intento de nivelamento do campo de jogo das condições de exercício da atividade bancária na UE. O que condiciona fortemente a decisão de oferta de produtos ou serviços financeiros.

O presente trabalho procura explorar os vários efeitos que as regulamentações da União Bancária provocam na organização dos mercados bancários. E, também, as consequências advenientes de cada tipo de organização do mercado bancário, nomeadamente, no crescimento económico e na estabilidade do sistema.

Para isso partimos do pressuposto de que os bancos apresentam especificidades em relação aos restantes sectores da economia. Especificidades que se manifestam em riscos específicos para a banca e um risco de propagação das crises financeiras para lá do sistema financeiro.

Além disso, os bancos como intermediários financeiros, não podem ser tratados como qualquer outro intermediário económico, porquanto os seus fatores de produção e o produto colocado no mercado têm características singulares que geram a necessidade de construção de um quadro de análise próprio para aferir sobre a estrutura dos mercados bancários e sobre os mecanismos de formação das taxas de juro nesses mercados.

Ademais, a especificidade dos mercados bancários chega ao ponto de colocar em causa o antigo teorema económico de que o mercado de concorrência perfeita seria aquele que produziria maior eficiência económica. Como teremos oportunidade de demonstrar nestas páginas, existe um *trade off* que tem de ser resolvido entre concorrência e estabilidade que pode inquinar as assunções da microeconomia clássica quando aplicada à banca.

Assim, será nossa intenção estudar os mercados bancários e depois ponderar sobre as principais características da União Bancária, para poder concluir sobre o seu efeito na estrutura dos mercados bancários e na resolução do referido *trade off*.

Sequencialmente, num primeiro capítulo estabeleceremos o quadro teórico de análise através de uma revisão da literatura sobre as matérias das especificidades do negócio bancário, da organização dos mercados bancários, do efeito que provém para o crescimento e estabilidade da estrutura dos mercados bancários e, por fim, dos efeitos que a regulação provoca na estrutura e organização dos mercados bancários

Num segundo capítulo, analisaremos sucintamente as quatro liberdades do mercado interno e a evolução da regulamentação bancária nesse quadro. Por fim, explicaremos as principais características dos regulamentos e diretivas que corporizam a União Bancária.

Na terceira parte concluiremos sobre os efeitos da Regulação que analisamos sobre a estrutura dos mercados bancários e, conseqüentemente, quais serão os efeitos expectáveis, no que toca à estabilidade e ao crescimento económico.

Capítulo I

Os mercados e a concorrência bancária

1. As especificidades do negócio bancário

Os bancos apresentam especificidades que não permitem uma análise completa dos mercados onde atuam pela teoria microeconómica geral, exigindo-se que se tenham em conta as suas especificidades na construção de uma teoria autónoma que lide e preveja o comportamento dos bancos no mercado.

Ademais, a especificidade do negócio bancário conduz a necessidades regulatórias que não se fazem sentir noutros sectores, nomeadamente, pelo facto de estes gerarem contágio, risco sistémico e ligação entre risco bancário e risco soberano.

1.1. Classificação dos bancos no quadro das instituições financeiras

As instituições financeiras são entidades que realizam uma série de atividades relacionadas com ativos e passivos financeiros, designadamente as atividades de transformação de ativos financeiros; de transações de ativos financeiros no interesse de clientes ou por sua conta; de assistência na criação de ativos financeiros para os seus clientes e promoção da venda destes no mercado; consultoria de investimento; ou gestão de portfolio de outros participantes no mercado financeiro¹.

Dentro da classe das instituições financeiras pode-se distinguir entre instituições financeiras monetárias e não monetárias. As primeiras correspondem àquelas que pela sua atuação são suscetíveis de criar moeda bancária, aumentando a oferta de moeda total, pelo mecanismo do multiplicador monetário, enquanto as segundas não têm essa capacidade².

¹ FABOZZI, MODIGLIANI, e JONES (2010, p. 21).

² As instituições financeiras monetárias desempenham um papel importante na transmissão da política monetária do Banco Central, os depósitos nos bancos constituem uma grande parte da oferta de moeda total, e desde logo por esta característica que se considera que os bancos devem ser alvos de uma regulamentação mais estrita do que as instituições financeiras não monetárias, ver: CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, pp. 22–24).

Os intermediários financeiros, por sua vez, são instituições financeiras que realizam a primeira das atividades referidas: transformação de ativos financeiros que são adquiridos no mercado em ativos diferentes com qualidades que os tornam mais apetecíveis, inscrevendo-se os fundos recolhidos no mercado como responsabilidades ou passivos e os empréstimos ou compras de títulos realizadas como ativos nos respectivos balanços. Por outras palavras, são “*agentes económicos que se especializam nas atividades de compra e venda de ativos financeiros*”³.

Por seu turno, as instituições depositárias consistem em intermediários financeiros que adquirem a maior parte dos seus fundos oferecendo no mercado as suas responsabilidades ou passivos, maioritariamente, sob a forma de depósitos. E aqui se incluem os bancos comerciais, as associações de poupança e de crédito, os bancos de poupança e as uniões de crédito.

Os bancos⁴ são, tradicionalmente, empresas que se dedicam principal e correntemente a receber dinheiro do público, com base num contrato de depósito bancário, o qual é inscrito no seu balanço na parte relativa às responsabilidades e, depois, utilizam os fundos angariados por este meio na concessão de empréstimos ao público, os seus lucros consistem no diferencial entre as taxas de juro cobradas nos empréstimos e as taxas de juro concedidas nos depósitos ou *spread*⁵.

Em suma, os bancos são instituições financeiras, mais especificamente intermediários financeiros e, além disso, têm a capacidade de criação de moeda bancária.

De acordo com esta caracterização, parece que os mercados bancários podem ser analisados segundo as disciplinas da microeconomia e da economia industrial⁶. Com efeito, também os sujeitos habitualmente analisados nestas disciplinas correspondem principalmente a intermediários, como por exemplo, um comerciante de compota de frutas,

³ FREIXAS e ROCHET (2008, p. 15).

⁴ Entendidos aqui em termos de banca não universal, ou seja, os bancos cingem-se à atividade descrita, não prestando outro tipo de serviços financeiros. Ver, quanto à definição de banca universal, a parte infra em que tratamos dos princípios da especificidade e especialidade.

⁵ Sobre a classificação das instituições financeiras, ver: FABOZZI, MODIGLIANI, e JONES (2010, p. 21) e FREIXAS e ROCHET (2008, pp. 1–2) e CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 50).

⁶ Referir-nos-emos indistintamente a Economia Industrial e a Organização Industrial como a disciplina que trata dos mercados imperfeitos, apesar de estas expressões remeterem numa aceção direta para a economia das manufaturas ou da transformação. E é a disciplina que trata dos mercados imperfeitos por contraponto à microeconomia que tradicionalmente estuda os casos extremos de monopólio e concorrência perfeita e não faz, tipicamente e ao contrário da Organização Industrial considerações sobre políticas económicas que procuram melhorar a eficiência dos mercados. Ver sobre esta precisão terminológica: CABRAL (1994, pp. 1–2) que chega a propor a designação “Economia dos Mercados Imperfeitos”.

que compra as frutas no mercado (fatores de produção ou *input*), transforma as frutas em compotas e procede à sua oferta nos mercados de compotas (produto ou *output*). Os bancos, como intermediários financeiros, realizam angariação de fundos, mormente através de depósitos (fatores de produção), transformam as maturidades para poderem oferecer fundos emprestáveis no mercado, oferecendo-os (produto).

Contudo, o negócio bancário apresenta especificidades, as quais o tornam mais vulnerável à instabilidade do que outros sectores económicos. Especificidades essas que surgem principalmente das funções desempenhadas pelos bancos, como veremos na próxima secção.

1.2. As funções dos bancos e tipologia dos riscos enfrentados

Os bancos, como intermediários financeiros, desempenham algumas tarefas essenciais na economia de hoje, nomeadamente realizam tarefas de transformação de ativos, de redução e gestão do risco, redução de custos de informação e contratação e fornecimento de meios de pagamento.

Como já referido na secção anterior, os bancos realizam transformação de ativos. Esta ocorre quanto às *maturidades* quando, por exemplo, um banco capta depósitos com maturidades de prazo curto ou à ordem, mas empresta com maturidades longas, por exemplo no caso de empréstimos à habitação, que normalmente têm a maturidade de uma vida inteira (*borrow short, lend long*).

Acontece ainda quanto à *denominação*, isto é, os bancos oferecem produtos⁷ de acordo com os desejos dos clientes, por exemplo, uma empresa deseja ou necessita de um empréstimo de grande valor, mas os detentores de excesso de liquidez, apenas têm ou desejam emprestar uma parte muito inferior. Nestes casos, o banco intermedeia a transação, oferecendo depósitos de pequeno montante a várias pessoas e um empréstimo de grande valor com os fundos recolhidos.

Operam ainda a transformação da *qualidade* dos ativos. Esta dá-se quando os bancos oferecem ativos financeiros com menor risco, por via da diversificação do portfolio,

⁷ Referir-nos-emos em texto a *produtos* financeiros ou *produtos* bancários, contudo seria mais correto referirmo-nos a *serviços* financeiros ou *serviços* bancários. Porquanto os produtos financeiros não têm existência corpórea, são bens imateriais e não bens materiais. No entanto, devido a estratégias de *marketing* a designação “produtos” para designar serviços oferecidos por bancos ou outras instituições financeiras vulgarizou-se. Ver: QUELHAS (1996, p. 171).

do que aquele que as pessoas ou empresas individualmente conseguiriam sem intermediação. É o caso dos investimentos avultados, onde os bancos podem diversificar a sua carteira e os outros agentes económicos não, porque não detém liquidez suficiente⁸. Por outro lado, os bancos tendem a oferecer um serviço diferente dos fundos de investimento, nestes últimos, o investimento realizado por clientes é todo utilizado na compra de ativos de mercado, enquanto nos bancos, os ativos são principalmente empréstimos que não são (tipicamente⁹) transacionáveis¹⁰.

Os bancos fornecem ainda meios de pagamento. Estas instituições *transformam* ativos ilíquidos em líquidos, ao facilitar a transferência dos fundos depositados por redes de pagamentos, como é observável no caso das transferências bancárias, quer sejam realizadas através de cheque, cartão de débito ou simples ordem comunicada presencialmente ou por outro meio geral de comunicação.

À parte da transformação de ativos, os bancos têm ainda uma função essencial de *redução de custos de informação e de contratação*, aliás, os bancos são entidades especializadas no papel de monitorização e escolha dos seus mutuários, onde gozam de economias de escala, porquanto a informação sobre a condição económica e as perspetivas sobre os mutuários e depositantes são difíceis de obter. E é por isto que os clientes bancários, muitas vezes, não escolhem, em alternativa aos produtos bancários, emitir títulos de dívida no mercado financeiro ou oferecer os seus fundos no mercado individualmente¹¹.

Como instituições financeiras monetárias, os bancos são ainda um dos principais canais de transmissão da política monetária do Banco Central, e isto seja qual for o objetivo, que pode consistir em redução de desemprego, crescimento económico ou, como é mais usual no presente, de manutenção da inflação a níveis baixos e previsíveis. Para utilizar os bancos como canais de transmissão, o Banco Central quando deseja aumentar a quantidade de moeda em circulação (política monetária expansionista), aumenta a quantidade de

⁸ FREIXAS e ROCHET (2008, p. 4).

⁹ Escrevemos tipicamente devido ao surgimento de novos produtos financeiros, pense-se nos ABS (*Asset-Backed Securities*) que tornam (até) os empréstimos bancários transacionáveis no mercado financeiro. Estes instrumentos têm grande interesse para os bancos, principalmente quando estes estão carecidos de liquidez, já que poderão agregar vários empréstimos de clientes e oferecer títulos de participação – ABS – no mercado financeiro, ficando o banco com liquidez, e dependendo a valorização dos títulos do reembolso ou não dos respetivos empréstimos, ver, por exemplo, CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 251).

¹⁰ GOODHART (1987, pp. 85–86).

¹¹ DIAMOND (1984); GOODHART (1987, pp. 85–86); FABOZZI, MODIGLIANI, e JONES (2010, pp. 23–24).

reservas excedentárias¹² dos bancos e, espera que o banco reaja aumentando a concessão de crédito até que as reservas se encontrem de novo no mínimo exigido, se pretender diminuir a quantidade de moeda, segue o processo contrário¹³. As variações nas reservas excedentárias ocorrem tipicamente por três vias: variações nas taxas a que o Banco Central redesconta títulos; operações de mercado aberto, para absorção ou concessão de liquidez; e variações na taxa de reservas mínimas obrigatórias¹⁴.

Estas funções realizadas pelos bancos geram eficiência económica, promovendo uma mais eficaz afetação do capital às várias tarefas que este desenvolve no ciclo produtivo¹⁵. No entanto, as mesmas tarefas apresentam riscos para o sector bancário.

Assim e num primeiro ponto, a função de transformação de maturidades pode resultar em focos de instabilidade. Referimos primeiro o risco de crédito que consiste em o mutuário ou o emissor do título falhar o reembolso¹⁶. Isto, pese embora os bancos apresentarem economias de escala na recolha e processamento de informação. É que a *informação assimétrica* resultante em particular do facto de os mutuários ou depositantes disporem de informação privada, nomeadamente, quanto às suas verdadeiras intenções ou condições, a par da função de transformação de maturidades expõem os bancos a este risco e também à possibilidade de corridas bancárias¹⁷.

Por sua vez, as corridas bancárias podem resultar de uma falha de coordenação entre depositantes ou de baixas expectativas quanto ao futuro do banco, basta que exista um receio generalizado de que um banco está em dificuldades ou que está à beira da insolvência¹⁸. Expectativas essas que podem ser propagadas por simples notícias de levantamentos por parte de outros depositantes no mesmo banco ou por *efeito de manada* relativamente ao que acontece noutros intermediários bancários¹⁹. O que coloca os bancos em dificuldade, dado que estes apenas reservam uma pequena parte dos seus depósitos (normalmente apenas as reservas mínimas obrigatórias), investindo o restante na concessão de empréstimos ou em

¹² Reservas excedentárias são as reservas que os bancos mantêm para lá do mínimo de reservas obrigatórias em relação aos depósitos.

¹³ Isto num sistema em que existem reservas mínimas obrigatórias.

¹⁴ FONSECA (2015, pp. 87–93).

¹⁵ FREIXAS e ROCHET (2008, p. 2).

¹⁶ FABOZZI, MODIGLIANI, e JONES (2010, p. 40).

¹⁷ DIAMOND e DYBVIK (1983).

¹⁸ CARLETTI (2008, p. 455); CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 162).

¹⁹ TOBIN (1985, p. 23).

títulos, e captam, como já referimos, depósitos de curto prazo e emprestam dinheiro a longo prazo (*borrow short, lend long*²⁰). Assim, quando os bancos enfrentam estes problemas e esgotam a liquidez que possuem, para conseguir converter depósitos em moeda, começam a liquidar todos os seus ativos. Os empréstimos concedidos e liquidados pelos bancos podem não ser suficientes para responder à procura de liquidez por parte dos depositantes e aí o banco tem necessidade de liquidar os restantes ativos, o que conduz à insolvência²¹.

Por outro lado, existe o risco de contágio, proveniente, principalmente da transformação de ativos ilíquidos em líquidos, concretamente pelas redes de pagamento, e pelas conexões que se estabelecem no mercado interbancário.

Assim, a tarefa que referimos como transformação de ativos ilíquidos em líquidos pode também gerar embaraços para o sistema bancário. Porquanto, os bancos para movimentarem os fundos depositados pelos seus clientes entre contas à ordem ou outras interbancos, por simples ordem dos seus depositantes, usam redes de pagamentos interbancárias com o intuito de evitar problemas de liquidez. Nestas redes de pagamentos, os bancos transferem entre si créditos dos depositantes. Estas redes podem originar ou alastrar choques bancários²².

Por outro lado, existe ainda o problema do empréstimo interbancário, como foi salientado por ROCHET e TIROLE (1996), em que os autores argumentam que os empréstimos interbancários contribuem para o aumento do risco sistémico, já que o incumprimento por parte de um banco pode ter consequências para outro banco que tinha antes emprestado fundos ao primeiro. Isto, recordando que tipicamente nas operações entre bancos não existem garantias ou colaterais, nem sequer segurança de depósitos. O que gera um efeito de dominó de incumprimentos no mercado interbancário e que pode conduzir a perdas generalizadas no sector.

Acresce que na função de intermediário financeiro em geral, os bancos são suscetíveis de provocar o chamado *problema de agência*. Este problema consiste no facto de os gestores bancários assumirem riscos demasiado elevados, porque estão a usar dinheiro que não é dos acionistas, mas dos depositantes e de outros prestamistas, e serão estes a suportar os custos caso os investimentos percam valor. Além do que, as empresas bancárias

²⁰ Ou transformação de maturidades, já caracterizada *supra*

²¹ DIAMOND e DYBVIK (1983).

²² CARLETTI (2008, p. 456).

são normalmente detidas por sociedades de responsabilidade limitada, e assim os acionistas não terão, em princípio, mais perdas que o capital inicial investido nos bancos. Apesar disto, quando os investimentos valorizam, o lucro daí advindo pertence aos acionistas do banco. Este problema pode-se verificar ainda no caso de existência de fundos de resolução ou de segurança de depósitos, porque garantirá os acionistas dos bancos, ou seja, estes nunca sofrerão perdas, apenas os depositantes e outros detentores de dívida, provocando o designado *risco moral (moral hazard)*²³.

As crises que podem advir destes riscos são depois transmitidas à economia real pelos canais de transmissão da política monetária, é que se um banco enfrenta uma corrida bancária, tem alta probabilidade de ficar sem reservas, excedentárias e obrigatórias, ao tentar, pelo menos, reconstituir as reservas obrigatórias, será obrigado a liquidar os seus ativos, o que provoca desde logo embaraços para os mutuários. Por outro lado, quando o banco abre bancarrota, a moeda bancária criada pelo banco com base no multiplicador monetário deixa de existir, o que pode reduzir consideravelmente a oferta de moeda total na economia²⁴, implicando uma redução do investimento, parando a produção²⁵, com consequências para o crescimento económico.

Tudo o que nos faz concluir que os bancos dependem de confiança e, nem sempre, essa mesma confiança ou desconfiança é racional, o que coloca como essencial a regulamentação e supervisão bancária, por exemplo, como referiam já DIAMOND e DYBVIK (1983), a necessidade de um sistema de segurança de depósitos que previne, pelo aumento da confiança dos depositantes nos bancos, o problema das corridas bancárias ineficientes geradas, no modelo dos autores, pelo pânico. Além disso, o risco de contágio existe, nomeadamente pelas redes de pagamentos interbancárias e pelo mercado interbancário, e este acarretará o *risco sistémico*, que poderá pôr em causa todo o funcionamento financeiro de uma economia. Por outro lado, as falências bancárias têm consequências para a economia real que não podem ser olvidadas.

Neste sentido, desde cedo se procedeu à regulamentação da atividade bancária, na tentativa de eliminar ou mitigar estes riscos²⁶.

²³ ALLEN e GALE (2004, p. 460); KEELEY (1990).

²⁴ E era por esta razão que FRIEDMAN e SCHWARTZ (1963, p. 353) consideravam que as crises bancárias mereciam “*especial atenção*”.

²⁵ DIAMOND e DYBVIK (1983, p. 403).

²⁶ Contra a regulação da atividade bancária pronuncia-se a escola do “*free banking*”, assente no liberalismo económico do estilo *laissez faire, laissez passer* e, principalmente, representada por Dowd, Benston

1.3. Principais tipos de regulamentação da atividade bancária

Perante os riscos apontados, desde se procedeu então à regulamentação da atividade bancária. Destacamos dois tipos, a regulação sistémica e a regulação prudencial, que por sua vez incluem variados instrumentos.

A regulação sistémica é um conjunto de ações e normas tomadas pelas autoridades públicas com as preocupações de segurança e sanidade do sistema financeiro. Trata-se de prevenir crises bancárias através do estabelecimento de redes de segurança e, desta forma prevenindo as corridas bancárias, o efeito de contágio e o risco sistémico daí proveniente, através de políticas como o estabelecimento de um prestamista de última instância e a garantia de depósitos²⁷.

A regulação sistémica, desde cedo, passou pela criação de um *prestamista de última instância*, esta função é tipicamente exercida pelo Banco Central. Com funções de assegurar que os bancos não ficam sem liquidez através do redesconto ou outros instrumentos de fornecimento de liquidez urgente, quando os bancos não têm a possibilidade de recorrer a nenhum outro meio de financiamento²⁸. É por esta via prosseguida uma estabilização e um estancamento de fontes de transmissão de crises entre bancos e para a economia real.

A segurança de depósitos procura eliminar os incentivos que os depositantes possam ter de realizar corridas bancárias, através de uma garantia de que os seus depósitos são reembolsados por um fundo, habitualmente, público. Portanto, os depositantes sempre serão reembolsados dos seus depósitos, mesmo que o banco entre em insolvência e seja incapaz de o fazer²⁹.

Acrescentamos a esta lista, os mecanismos de gestão de crises bancárias, nomeadamente, os mecanismos de resolução e respetivos fundos, porquanto asseguram que um banco em risco de quebrar, quebra de uma forma ordenada, ou não quebra, porque são tomadas medidas alternativas, como a venda a um investidor e, assim, contem-se o risco sistémico que poderia advir de uma crise de liquidez, provocada pela falência de um banco.

e *Kaufman*, defende precisamente que os mercados financeiros estariam melhor desregulados, porquanto os mercados bancários regular-se-iam a si próprios. Na ausência de mecanismos de regulação e supervisão, os bancos teriam incentivos para prevenir quebras (CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, pp. 125–127)).

²⁷ CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 163).

²⁸ Sobre a matéria, ver o estudo de GOODHART (1987) com o título “Why do banks need a central bank?”.

²⁹ CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 163).

Por sua vez, a Regulação prudencial tem como objetivo principal lidar com o problema da informação assimétrica, através de mecanismos como o controlo da qualidade de ativos e a adequação de capital. É que os consumidores de serviços financeiros não têm informação nem conhecimentos para avaliar a posição financeira de um banco, e assim é garantido um mínimo de estabilidade por banco³⁰.

A supervisão comportamental, tendo o mesmo objetivo de lidar com o problema da informação assimétrica, preocupa-se em estabelecer e fazer cumprir regras de relacionamento com os clientes, nomeadamente, de informação para com o cliente e de divulgação pública de informações relativamente à instituição³¹

Em síntese, pelos riscos referidos, a regulação bancária é necessária para o bom funcionamento do mercado em geral e do mercado financeiro em particular. É que os riscos bancários surgem naturalmente, e apesar de os vários riscos poderem ser evitados por melhores práticas bancárias, nunca o seriam totalmente, porque alguns riscos da banca surgem de fatores externos, como por exemplo a probabilidade de um mutuário reembolsar o seu empréstimo.

Além disto, é de concluir que as várias formas de regulação que enunciámos, além de complementares, sempre se configurarão como sobreposições uma da outra quanto aos objetivos, por exemplo, ao prescrever-se o cumprimento dos requisitos prudenciais sempre se estará a proteger o sistema bancário de crises sistémicas, além de pelo aumento da confiança dos clientes bancários nos respetivos bancos, também se conseguirá uma evitação de problemas de corridas bancárias nos termos já expostos.

1.4. Os princípios da especialidade e especificidade na regulamentação do sector financeiro e respetivo abandono

A regulamentação bancária foi tomando várias formas, em particular durante grande parte do século XX vigoraram regras bancárias estritas, designadamente, desde o *Glass-Steagall Act* de 1933 nos Estados Unidos da América, aprovado para prevenir que

³⁰ CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, pp. 163–164).

³¹ GONÇALVES (2015, pp. 15–16).

crises financeiras como a de 1929 se pudessem gerar. Nos vários países europeus era semelhante. Estas regulamentações limitavam o ambiente concorrencial entre bancos^{32 33}.

A regulamentação consistia em dois princípios essenciais: especificidade e a especialidade das instituições financeiras.

O princípio da especificidade consistia no tratamento das instituições financeiras como instituições à parte quanto às características do restante mercado. E assim, estas mereciam um tratamento particular com regras detalhadas e imposição de regras prudenciais. Além de políticas de rendimentos que estabeleciam taxas de juro máximas e mínimas que poderiam ser praticadas pelos bancos³⁴.

A especialização das instituições financeiras compreendia uma separação entre as várias instituições consoante as funções ou tarefas que desempenhavam, não podendo cada instituição desempenhar mais do que uma das funções ou tarefas. Assim, as instituições estavam divididas em instituições de financiamento e transformação de ativos; de gestão dos meios de pagamento; de mutualização e transformação dos riscos individuais e de corretagem³⁵.

Existia assim uma separação que colocava, desde logo, a banca comercial (*retail bank*) separada da banca de investimento (*wholesale bank*). Consistindo a primeira na atividade de banca tradicional, ou seja, captação de depósitos e concessão de empréstimos. Por seu lado, a atividade de banca de investimento é aquela em que se realizam operações de entrada no capital das empresas, subscrevem outros títulos e gerem operações de mercado financeiro relacionadas com títulos, além de gestão de conta de grandes prestamistas ou grandes mutuários, assessoria financeira, entre outras³⁶.

A este período de forte regulamentação seguiu-se um período de desregulamentação operada por vários instrumentos, nomeadamente, a Segunda Diretiva de

³² Em Portugal, desde o 25 de abril de 1974, até 1984, foi mesmo proibida a detenção privada de bancos, com as tendências nacionalizadoras que rodearam o golpe de abril.

Na altura, a indústria bancária portuguesa consistia em 12 bancos detidos pelo Estado.

O primeiro período de desregulamentação (consistente principalmente na desnacionalização) do sector da banca em Portugal ocorreu desde meados dos anos 80, a fim de preparar a entrada na CEE, e culminou com a Revisão Constitucional de 1989, na qual foi eliminada a regra da irrevogabilidade das nacionalizações do verão de 1975. A partir daí, alguns bancos nacionalizados com a revolução regressaram aos proprietários originais, como por exemplo o Banco Espírito Santo.

Ver: CANHOTO e DERMINE (2003, pp. 2088–2089).

³³ CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 39).

³⁴ CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 39).

³⁵ QUELHAS (1996, pp. 133–134).

³⁶ FONSECA (2015, pp. 50–51); CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, pp. 68–70).

Coordenação Bancária na Europa³⁷ e o *Gramm-Leach-Bliley Act* de 1999³⁸ nos Estados Unidos, pelos quais foi adotado o modelo da banca universal. O que significa que os bancos podem operar em qualquer atividade financeira, incluindo operações sobre títulos, seguros, pensões, *leasing* entre outros³⁹.

E assim, também as funções que atrás atribuímos aos bancos são desenvolvidas, hoje, por outros protagonistas, em virtude de fenómenos provenientes da desregulamentação financeira, como a *mercadização* dos intermediários financeiros, a *bancarização* dos intermediários financeiros não bancários e a *financeirização* dos agentes não financeiros.

O primeiro fenómeno da mercadização dos intermediários financeiros corresponde a uma sujeição dos intermediários financeiros aos mecanismos de mercado, designadamente, a fixação livre das taxas de juro por mecanismos de mercado, podendo a existência de alternativas ou sucedâneos aos produtos tradicionalmente oferecidos por aqueles, implicar uma concorrência que antes não se verificava. Além disso, os bancos passaram a oferecer novos produtos, tradicionalmente, não bancários. O que resultou na alteração da estrutura da empresa bancária, porquanto os lucros deixaram de ser apenas os resultantes do *spread* e passaram a ser também comissões, relacionadas com *swaps*, futuros, opções e outros títulos. Por outro lado, estas operações não são inscritas nos balanços bancários, e por isso são designadas “*off-balance sheet operations*”, isto pelo facto de as mesmas não corresponderem a verdadeiros passivos, mas apenas a eventuais passivos, já que existe uma álea intrínseca a este tipo de operações.

A bancarização dos intermediários financeiros ocorreu com o fim de regulamentações que impediam os intermediários financeiros de aglomerar em si atividades financeiras de diferente espécie, o que decorria do princípio da especialização das instituições financeiras.

A financeirização de agentes não financeiros, por sua vez, consiste na aplicação de fundos diretamente pelos agentes com excesso de liquidez, por exemplo em fundos de investimento coletivo, em fundos de valores mobiliários e imobiliários. Corresponde também à captação de fundos diretamente por agentes carecidos de liquidez, nomeadamente

³⁷ Com mais detalhe infra, na secção em que tratamos brevemente da história da regulação financeira na UE.

³⁸ Que revoga parte do anterior *Glass-Steagall Act* de 1933, designadamente, aquela que prescrevia um princípio de especialização das instituições financeiras.

³⁹ FONSECA (2015, p. 50); CASU, GIRARDONE, e MOLYNEUX (2006, p. 50).

pelo desenvolvimento de canais de empréstimos entre empresas e contas correntes, entre outros instrumentos. Conseguindo, pelo menos potencialmente, taxas mais atrativas para a realização das operações fora do sector bancário⁴⁰.

Todo este processo de desregulamentação em relação aos princípios de especialização e especificidade conduziu a que se encontrem hoje mais agentes económicos a desempenhar as funções que eram atribuídas tradicionalmente a bancos, bem como a um aumento dos produtos financeiros que constituem alternativas aos produtos bancários, por fim contribuiu também para a alteração da estrutura do mercado bancário, porquanto o banco já não pode ser analisado unicamente pela ótica do *spread*, quando se procura a sua função de rentabilidade.

2. Caracterização dos mercados bancários: uma teoria microeconómica e da economia industrial

Como bem refere KLEIN (1971, p. 206), será sempre *“prematureo perguntar como é que o comportamento do banco é afetado por variações na estrutura de mercado, quando não temos qualquer teoria que descreva o comportamento em quaisquer circunstâncias sobre o ambiente externo e competitivo em que o banco opera”*⁴¹. Neste sentido, consideramos de extrema importância caracterizar, na senda da teoria microeconómica da empresa, os mercados em que os bancos operam ou podem operar.

Assim, depois de realizada a caracterização dos bancos no âmbito das instituições financeiras, explicadas as especificidades do sector que aumentam a necessidade de regulação e os tipos de regulação, procedemos agora ao estudo dos mercados bancários.

Nesta análise, consideraremos os vários tipos de mercado que a teoria microeconómica e a organização industrial fornecem, adaptando-os às especificidades dos fatores de produção bancários e do produto bancário.

Como preliminar, referimos que nos estudos sobre os mercados e a empresa bancária, são considerados como receitas desta os juros e comissões provenientes dos ativos bancários e financeiros, enquanto que os fatores de produção são os depósitos, os trabalhadores e os ativos fixos, sendo que, os custos associados a cada um deles são os juros

⁴⁰ Seguimos de perto nesta classificação: QUELHAS (1996, pp. 150–156).

⁴¹ Tradução nossa.

nos depósitos, os salários dos trabalhadores e rendas ou despesas de outra natureza, dependendo do ativo fixo.

De seguida ponderaremos os benefícios e desvantagens de manutenção de um mercado de concorrência na banca.

2.1. O mercado bancário em concorrência perfeita

Começemos por caracterizar o mercado bancário de concorrência perfeita.

De acordo com as conclusões tradicionais e habituais da teoria económica, um mercado de concorrência perfeita caracteriza-se por as empresas, neste caso os bancos, existirem em grande número e terem pequena dimensão, decorrendo que são *price takers* (em termos mais práticos, significa que enfrentam uma curva de procura horizontal, ou seja, o mercado absorve todas as quantidades ofertadas pelo banco e um aumento no preço por uma única empresa, implica que deixe de se verificar procura à empresa, ou seja, perfeita elasticidade-preço da procura), o que implica que os bancos tomam como um dado as taxas de juro no mercado de depósitos, no mercado de empréstimos e no mercado interbancário. Os bancos em concorrência perfeita, a fim de maximizarem os lucros, parificam o custo marginal com o preço, portanto, os bancos parificam os custos de recolher mais uma unidade de depósitos, sejam custos relativos ao juro que concede ao depositante, sejam custos relativos à administração. O que significa que um aumento no custo dos depósitos (taxa de juro nos depósitos) provocará uma baixa na captação de depósitos pelos bancos, e um aumento nas taxas de receitas brutas (taxa de juro dos empréstimos), levará a um aumento na oferta de empréstimos⁴².

A função rentabilidade do banco pode ser descrita como a soma do produto da quantidade de fundos emprestada pela taxa de juro respetiva com o produto da posição líquida no mercado interbancário pela taxa de juro respetiva, deduzidos os custos de captação de depósitos, ou seja, a taxa de juro concedida nestes, multiplicada pela quantidade de fundos que o banco recolheu por essa forma, e das despesas de administração e gestão. Portanto, os lucros do banco são a soma das margens de intermediação entre depósitos e empréstimos, deduzidos de custos administrativos.

⁴² FREIXAS e ROCHET (2008, pp. 72–73).

2.2. Mercado bancário em monopólio

Analisemos agora o monopólio, que apresenta especificidades quanto à quebra na eficiência econômica, designadamente, na excelente explicação de LERNER (1934, p. 51), o monopólio é prejudicial, porque envolve a transferência de fundos, através do mecanismo de fixação de preços, para o monopolista. Quanto isto acontece, salienta o autor, que os compradores realizarão compras menos satisfatórias. O que constitui uma perda para o consumidor, não existindo qualquer contrapartida por parte do monopolista, e daqui resulta uma “perda social líquida”.

Em monopólio, as empresas bancárias merecem um tratamento específico pelo modelo de *Monti-Klein*⁴³.

Neste modelo, o banco enfrenta uma curva de procura de empréstimos, função da taxa de juro respetiva, de inclinação negativa, isto porque o banco em monopólio enfrenta a totalidade da curva de procura de mercado e o preço que fixa tem influência sobre as quantidades procuradas, ou, em alternativa, as quantidades que decide ofertar têm influência sobre o preço que os demandantes atribuem ao empréstimo bancário⁴⁴.

Contudo o banco em monopólio, além de exercer influência sobre o mercado de empréstimos, exerce também sobre o mercado de depósitos, porquanto é a única entidade aceitante de depósitos, pelo que podemos considerar que um monopólio bancário é também um monopsónio⁴⁵. Assim, o banco tem perante si uma curva de oferta de depósitos, relativamente à respetiva taxa de juro, de inclinação positiva.

No modelo, o capital do banco é considerado um dado. Assim, o banco decide apenas a quantidade ofertada de empréstimos e a quantidade procurada de depósitos. Ao contrário do que acontece em concorrência perfeita, o banco terá de ponderar sobre o que acontece à taxa de juro de empréstimos e à taxa de juro de depósitos, em consequência das quantidades ofertadas e procuradas, respetivamente. E por outro lado, pode determinar a taxa

⁴³ Desenvolvido em: MONTI (1971); MONTI (1972) e KLEIN (1971).

⁴⁴ Tratam-se de assunções gerais do modelo de monopólio, ver, por exemplo: AVELÃS NUNES (2007, pp. 373–375).

⁴⁵ O monopsónio é uma estrutura de mercado rara de encontrar e, portanto, pouco estudada, ocorrendo apenas e sendo estudada no âmbito dos mercados laborais locais, sendo que as considerações acerca do poder exercido são adaptáveis do monopólio: AVELÃS NUNES (2007, pp. 371–372); FRANK (2015, pp. 473–476); BURKETT (2006, pp. 172–175).

de juro nos empréstimos ou nos depósitos, mas nunca as quantidades e o preço em simultâneo, de acordo com o princípio de *Cournot*⁴⁶.

A função de rentabilidade do banco será caracterizada pelas margens de intermediação, que agora dependem de duas formas diferentes das quantidades ofertadas de empréstimos e demandadas de depósitos⁴⁷, deduzidas dos custos de gestão e administração.

Assim, nesta função, o banco monopolista procurará maximizar os seus lucros, tendo em conta que ele goza de um monopólio nas quantidades ofertadas de empréstimos e de um monopsónio nas quantidades demandadas de depósitos. O que significa que, o banco pela sua ação determina tanto o preço ou taxa de juro a que coloca os seus empréstimos, como ainda determina uma boa parte dos seus custos, nomeadamente, os custos com juros de depósitos, o que implica que na condição geral de maximização dos lucros em monopólio, parificação entre receita marginal e custo marginal⁴⁸, o banco será determinante tanto na consecução de maior eficiência nos custos, como na conquista de receitas maximizadoras.

Além disso, a elasticidade-preço da procura que a empresa em monopólio enfrenta é diferente da elasticidade-preço da procura em concorrência perfeita, que é infinita, como referimos na secção anterior. No monopólio, a elasticidade-preço da procura é maior que zero e menor que infinito na maior parte da curva da procura⁴⁹.

Existindo a igualação receitas marginais – custos marginais, as margens de intermediação serão negativamente afetadas quando surjam substitutos aos empréstimos ou aos depósitos bancários, porque por um lado se no mercado financeiro surgirem alternativas aos depósitos, a elasticidade-preço da oferta de fundos para depósitos espera-se que aumente, ou seja, perante uma variação na taxa de juro que o banco oferece nos depósitos espera-se que se verifique uma maior variação, de sentido contrário, na oferta de fundos por parte das famílias. Quanto aos empréstimos, se o mercado financeiro oferecer substitutos que assegurem o financiamento das empresas, então a elasticidade-preço da procura aumentará,

⁴⁶ O princípio do *Cournot* consiste em o monopolista poder decidir sobre as quantidades a oferecer ou sobre o preço a praticar, mas não poder controlar os dois simultaneamente, ver, por exemplo: AVELÃS NUNES (2007, p. 371 e 373-375).

⁴⁷ Porquanto, por um lado, o banco determina a quantidade que oferece ou procura e a taxa de juro respetiva é função da quantidade, por outro lado, a quantidade multiplica pela taxa de juro determinada, para que se calcule as receitas totais e as despesas totais.

⁴⁸ AVELÃS NUNES (2007, pp. 376–379).

⁴⁹ Considerando que uma empresa monopolista tem um controlo significativo sobre o preço que cobra, ver: FRANK (2015, p. 356).

o que acarreta que uma variação nas taxas de juro cobradas nos empréstimos, conduzirá a uma variação de sinal contrário mais elevada na procura por empréstimos⁵⁰.

2.3. Mercado bancário em oligopólio

Os modelos de mercados estudados até aqui correspondem a tipos puros e raros de ocorrer na prática. É que na maioria dos mercados as características da concorrência perfeita não estão presentes, nomeadamente, a homogeneidade de produto⁵¹; a perfeita mobilidade de oferta e procura⁵²; e a publicidade completa (inexistência de informação assimétrica).

Como podemos reparar nos mercados bancários de hoje, podemos considerar que continua a existir homogeneidade do produto, mesmo existindo diferenças quanto aos produtos oferecidos, criadas por *marketing*, parece-nos que grande parte da concorrência no âmbito bancário se realiza pelo preço.

Por outro lado, com as tendências do *e-commerce* e da livre circulação de serviços, capital e pessoas na UE, parece que podemos caracterizar o mercado bancário europeu como tendo uma (quase-)perfeita mobilidade da oferta e da procura⁵³.

Contudo, não parece no que toca à inexistência de informação assimétrica que se possa considerar o mercado financeiro como transparente, tendo esta sido encaradas como falhas de mercado e razão para regulamentação apertada, quanto à divulgação de informação⁵⁴.

Assim, o desenvolvimento da concorrência no mercado bancário, parece-nos que sempre se aproximará de uma concorrência imperfeita, em oligopólio ou em concorrência monopolista.

⁵⁰ Dependendo sempre do valor da elasticidade-cruzada que se verifique entre os depósitos e empréstimos bancários e os restantes produtos financeiros seus sucedâneos, para um valor maior de elasticidade-cruzada, maior o grau de sucedaneidade entre os dois, implicando valores maiores de elasticidade-preço para os depósitos e empréstimos, pelo menos, na baixa de preço de depósito e na alta de preço de empréstimo: AVELÃS NUNES (2007, pp. 301–303).

⁵¹ O que não parece ser problema no mercado bancário tradicional, já que os únicos produtos oferecidos pelos bancos eram dinheiro sob a forma de empréstimos, por outro lado, também os depósitos captados parecem corresponder a produtos semelhantes em que a única diferenciação que poderia ser realizada era pelo preço.

⁵² Problema introduzido *Hotteling* no *paper Stability in Competition*, publicado em 1929.

⁵³ Estes problemas serão tratados à frente a propósito da regulação financeira na União Europeia.

⁵⁴ *Infra*, quando caracterizamos os vários tipos de regulamentação bancária e ainda na regulamentação financeira da UE.

Quanto ao oligopólio, referimos que o modelo de *Monti-Klein* pode ainda ser estendido ao oligopólio à *Cournot*⁵⁵, onde concorrem um pequeno número de grandes empresas. Outros elementos que caracterizam o oligopólio em geral são a dificuldade de entrada de novas empresas e a chamada *interdependência conjetural das empresas em oligopólio*⁵⁶. Dada a dificuldade de entrada, mormente pelos requisitos exigidos para que seja concedida a licença bancária⁵⁷, parece-nos que o modelo de oligopólio se adequa à análise da banca.

Um oligopólio à *Cournot* apresenta as seguintes características: o produto das empresas é homogêneo; o preço de mercado resulta da quantidade oferecida pelas empresas; e as empresas determinam em simultâneo a quantidade oferecida⁵⁸.

No modelo, as empresas enfrentam uma curva de procura residual, isto é, a curva da procura total do mercado descontada da produção ofertada pelas restantes empresas no mercado. Posto isto, a empresa escolhe maximizar os lucros quando iguala os custos marginais às receitas marginais, ao longo da curva da procura residual que enfrenta.

Na adaptação á realidade da banca do oligopólio à *Cournot* por FREIXAS e ROCHET (2008, pp. 79–80), os autores constroem um modelo em que os bancos têm todos a mesma função de custos. Como a condição de maximização do lucro corresponde à igualação receita marginal – custo marginal, a curva de procura residual será semelhante para todos os bancos, porquanto a curva de custo marginal é igual e, portanto, a oferta individual no equilíbrio cifrar-se-á na mesma quantidade para todas as empresas na indústria.

⁵⁵ Oligopólio constituído por duas empresas (duopólio), facilmente extensível a restantes casos de oligopólio, porquanto a conduta de duas empresas é substancialmente igual à de quaisquer outros oligopolistas. Foi desenvolvido por *Augustine Cournot* na obra *Recherches sur les Principes Mathematiques de la Theorie des Richesses*, de 1838.

⁵⁶ AVELÁS NUNES (2007, p. 415). A formulação *interdependência conjetural das empresas em oligopólio*, pertence a *Raymond Barre*, conforme AVELÁS NUNES (2007, p. 423). Normalmente, este comportamento estratégico interdependente das empresas em oligopólio é tratado de acordo com a chamada teoria dos jogos, ramo da matemática, teorizado principalmente por *John von Neumann* e *Oskar Morgenstern*, na obra: *Theory of Games and Economic Behavior*, publicada em 1944, ver, por exemplo, CABRAL (1994, pp. 34–35).

⁵⁷ Os quais estudaremos à frente, a propósito da regulação financeira na UE.

⁵⁸ Resulta na não existência de influência entre a quantidade oferecida por uma e a quantidade oferecida por outra. Como bem refere FRANK (2015, p. 428), trata-se de uma forma de interdependência fraca.

Daqui retira-se que a condição de maximização dependerá apenas do número total de bancos presentes na indústria⁵⁹, já que operam ao mesmo custo marginal e enfrentam semelhantes curvas de procura residual, portanto, no oligopólio à *Cournot* não se realizam juízos de valor quanto à eficiência de cada banco.

Outra análise de mercado é fornecida pelo oligopólio à *Bertrand*⁶⁰. As características do mercado são as mesmas que no oligopólio à *Cournot*. No entanto, as empresas têm como variável estratégica o preço e já não a quantidade.

Consideremos duas empresas bancárias, o banco 1 e o banco 2. O banco 2 fixa o preço e ao banco 1 é dirigida a procura residual. O banco 1 reagirá agora fixando o preço. Se fixar abaixo daquele que o banco 2 previamente fixou, ao banco 1 é dirigida toda a procura de mercado. Se fixar um preço acima do preço fixado pelo banco rival, não lhe é dirigida qualquer procura, ficando o seu rival com toda a procura, desde que seja capaz de a satisfazer. Por último, se fixar um preço igual, repartirão o mercado em partes iguais.

A condição de maximização neste mercado é algo mais complexa. Com efeito, se considerarmos que as duas empresas têm a mesma função de custos, como considerámos no modelo anterior, as duas empresas entrarão em guerra de preços, até que se atinja o equilíbrio em que o preço é igual ao custo marginal. Ou seja, a condição de maximização é a mesma que em concorrência perfeita e a eficiência será máxima, trata-se do chamado *paradoxo de Bertrand*⁶¹.

2.4. Mercado bancário em concorrência monopolista

Por fim, o mercado de concorrência monopolista de *Chamberlin-Robinson*⁶², o qual parece ser o que mais ocorre na prática e deve ser aquele que merece mais atenção.

⁵⁹ A partir daqui pode-se retirar-se que o inverso da elasticidade corresponde ao índice de *Lerner*, dividido pelo número de bancos presentes na indústria, e assim se consegue uma medida de concentração do mercado, ver:

⁶⁰ Desenvolvido na revisão do autor às obras de *Léon Walras, Théorie Mathématique de la richesse sociale*, e de *Cournot*, já referida, onde este desenvolve o oligopólio à *Cournot*, ver: BERTRAND (1883).

⁶¹ Sobre o modelo de *Bertrand*, ver, além do próprio BERTRAND (1883): CABRAL (1994, pp. 47–49) e FRANK (2015, pp. 431–432).

⁶² Este tipo de mercado foi divulgado e aprofundadamente estudado na dissertação de doutoramento de *Edward Hastings Chamberlin*, com o título *The Theory of Monopolistic Competition*, publicada em 1933 e por *Joan Robinson*, na obra *Economics of Imperfect Competition*, publicada também em 1933. Ver, por

O mercado em concorrência monopolista é caracterizado pela existência de grande número de empresas, mas menos que no modelo de concorrência perfeita; a quantidade oferecida por cada empresa tem influência no preço; a dificuldade de entrada no mercado não é característica do mercado^{63 64}.

Outra característica que merece detalhe é a diferenciação do produto. Este sofre uma diferenciação mínima, isto é, o produto deve ser tanto quanto possível semelhante ao das restantes empresas, mas ainda assim subsiste uma diferença suficiente para se poder afirmar que os produtos não são substitutos perfeitos.

E esta diferenciação pode ocorrer ao nível das condições de venda, o que será mais frequente na banca, porquanto é difícil, como já referimos diferenciar os produtos. Desta forma, os bancos podem adotar diferentes localizações; formar os seus funcionários para atenderem os clientes com um nível mais elevado em termos de cortesia e simpatia; pode realizar publicidade; atribuição de prémios, entre outros.

A diferenciação de produto é, assim, essencial neste mercado, é por aqui que as empresas tentam escapar à concorrência das restantes. O que resulta numa certa posição de monopólio em relação às restantes, porque os consumidores formam preferências relativamente ao produto de uma das empresas⁶⁵.

A curva da procura enfrentada pelas empresas em concorrência monopolista dependerá da proximidade de substituição dos produtos das restantes empresas, bem como do seu preço. Por isso, nestes mercados, os ofertantes investem muito mais em despesas de venda, como publicidade, para que o seu produto se torne mais apetecível do que o fornecido pelas restantes empresas, tentando movimentar a curva da procura dirigida à empresa.

O preço no equilíbrio será aquele em que a receita marginal iguala o custo marginal, que corresponde ao preço igual ao custo total médio, nestas condições existe incentivo para

exemplo, ALMEIDA (2000, pp. 32–33) e ALMEIDA (1990, p. 15, n. 6), que refere, ainda, que *Robinson* teria seguido uma “pista” de *Sraffa*, no *paper* de 1926, *The Laws of Returns under Competitive Conditions*.

⁶³ Embora se apresente em grau variável.

⁶⁴ AVELÁS NUNES (2007, pp. 396–397).

⁶⁵ Sobre diferenciação de produto em concorrência monopolista, ver: AVELÁS NUNES (2007, pp. 398–399).

aumento da publicidade, a fim de provocar variações na curva da procura, isto é, na curva da receita marginal, a fim de aumentar os lucros da empresa^{66 67}.

3. A Concorrência bancária, o risco financeiro, o crescimento económico e prejuízos sociais

Em geral, a teoria económica orienta-se no sentido de que a máxima eficiência é atingida num mercado de concorrência perfeita⁶⁸, daqui advêm certas normas jurídicas protetoras da concorrência que nos últimos anos têm ganho relevância acrescida, nomeadamente as previstas nos artigos 101.º e ss. TFUE.

Todavia, os problemas levantados pela especificidade do negócio bancário têm levado a crer que é necessário algum poder de mercado para que a instabilidade bancária seja mitigada.

Estabelece-se assim uma relação trilateral concorrência-eficiência-risco na banca em vez da tradicional relação concorrência-eficiência que se estabelece nos restantes sectores da economia. Nesta secção estudaremos as relações que se estabelecem entre os três conceitos na banca.

Neste campo digladiam-se duas hipóteses, a *hipótese da concorrência-fragilidade*, que é tradicionalmente aceite, e que defende essencialmente que para existir maior estabilidade financeira é necessário que exista maior poder de mercado dos bancos e, portanto, menor concorrência, porquanto se defende que os bancos com maior poder de mercado têm mais incentivos para minimizar a assunção de riscos e aumentar a qualidade dos ativos. Donde se conclui, a contrário, que os mercados bancários em concorrência perfeita são mais vulneráveis a choques⁶⁹.

⁶⁶ Não fazemos aqui a distinção entre equilíbrio de longo prazo e de curto prazo, porque nos parece não ter relevância no sector da banca, uma vez que os produtos oferecidos pelos bancos já estão estabelecidos e a análise a curto prazo destina-se a analisar a introdução de um novo produto.

⁶⁷ AVELÃS NUNES (2007, pp. 405–414); FREIXAS e ROCHET (2008, p. 81 e ss.).

⁶⁸ SAMUELSON e NORDHAUS (2012, p. 160 e ss.).

⁶⁹ Esta era a doutrina económica seguida pelos decisores políticos em todo o mundo, desde o *crash* bolsista de 1929. Nos Estados Unidos, conforme informam BESANKO e THAKOR (1992, p. 909) a tendência começou a inverter em 1981, com a eliminação de barreiras à entrada no negócio bancário.

Esta hipótese deriva essencialmente do facto de os operadores financeiros perseguirem permanentemente estratégias de maximização da rentabilidade de curto prazo e desconsiderarem o risco adveniente da aplicação de ativos⁷⁰

Por outro lado, existe uma tese com menos adeptos, designada por concorrência-estabilidade, que defende precisamente o contrário, isto é, que um sistema bancário mais concorrencial e com menor poder de mercado, apresentará maior estabilidade e maior eficiência.

Trataremos sequencialmente das duas hipóteses, dividindo a primeira nos vários argumentos que têm sido avançados, nomeadamente, conforme a classificação de VAN HOOSE (2017, p. 156 e ss.), que ao rever a literatura sobre o problema da ligação entre concorrência no mercado bancário e instabilidade, agrupa os principais argumentos desenvolvidos em 3 tipos: o *argumento da concorrência excessiva por depósitos*; o *argumento da concorrência-iliquidez*; e o *argumento da concorrência por ativos*. Os quais trataremos nas secções seguintes. A estes três acrescentamos a teorias do *charter value* e o modelo com base na *informação assimétrica*, onde é estabelecida a dicotomia empréstimo-relação e empréstimo-transação.

Por fim referir-nos-emos à hipótese concorrência-estabilidade.

3.1 Hipótese concorrência-fragilidade

3.1.1. Risco da concorrência excessiva por depósitos

O argumento da concorrência excessiva por depósitos centra-se na influência do poder de mercado do banco sobre o mercado de depósitos e consiste fundamentalmente em afirmar que a concorrência elevada no mercado bancário pode provocar instabilidade por via dos depósitos. Pois, quanto maior a concorrência para conquistar depósitos, maior a taxa de juro concedida, a qual deixa os bancos mais expostos e a maiores riscos, nomeadamente, de levantamentos inesperados, quanto a depósitos que os bancos remuneram à taxa de juro de mercado.

⁷⁰ QUELHAS (2012a, p. 111).

Este trata-se de um argumento antigo, com uma breve referência em KLEIN (1971, pp. 214–215), a propósito da regulação americana da altura, que impunha tetos máximos de juros nos depósitos a prazo e impunha o não pagamento de juros nos depósitos à ordem. O problema foi formulado pelo autor da seguinte forma: os bancos, ao captarem depósitos pagando taxas de juro mais elevadas, procurariam soluções para o seu portfolio de ativos mais lucrativas e também menos “saudáveis”. O autor discorda desta formulação e refere que a função de otimização de rentabilidade do banco não inclui os preços de depósitos, ou seja, estes não influenciam o portfolio de ativos do banco. Concordamos com o autor se assumirmos que não existem produtos que substituam os depósitos bancários, mas relembramos que existe sempre pelo menos um, conservar a moeda em saldos líquidos ou entesourar, e assim, sempre haverá uma concorrência por depósitos que influencia a quantidade de moeda ofertada a título de depósitos aos bancos, o que, como sabemos influenciará o uso que o banco faz dos seus fundos, já que o portfolio sempre estará diretamente relacionado com a quantidade de fundos que o banco tem para investir.

SMITH (1984) foi o principal autor a desenvolver este argumento. Com base nos modelos de *Diamond-Dybvig* e *Bhattacharya*⁷¹, com informação privada dos depositantes, a qual provoca informação assimétrica entre depositantes e bancos. A concorrência entre bancos teria lugar não só para atrair depositantes, mas também para atrair depositantes com determinadas características. Segundo o autor, é nesta última espécie de concorrência que podem surgir problemas potenciais para a indústria bancária. Quando os bancos competem, oferecem melhores condições, nomeadamente, maiores taxas de juro nos depósitos. Ao oferecer melhores taxas nos depósitos, o banco provoca uma situação de não equilíbrio do mercado, sendo uma fonte de instabilidade do sistema financeiro. Isto porque, os depositantes sempre terão interesse em acorrer aos bancos que praticam taxas de juro de mercado, a fim de converter os seus depósitos em moeda, para depois depositarem no banco que oferece melhores taxas de juro. Assim, dá-se uma corrida bancária.

Partindo de que as corridas bancárias podem ser divididas em corridas eficientes e ineficientes, correspondendo as primeiras a situações em que o valor de longo prazo do banco é menos que o valor de liquidação, e as segundas são aquelas em que este pressuposto não se verifica. Os estudos de GOLDSTEIN e PAUZNER (2005) e ROCHET e VIVES (2004) concluem que em mercados onde as taxas de rentabilidade dos depósitos dependem de

⁷¹ O primeiro já citado, o segundo em: *Aspects of Monetary and Banking Theory and Moral Hazard*.

fatores determinantes aleatórios e os agentes económicos têm uma ideia obscura sobre os fundamentos de determinação, ocorrendo variações nos fundamentos da taxa de rentabilidade, podem ter lugar corridas bancárias e probabilidade de estas serem ineficientes aumenta com maior taxa de rentabilidade dos depósitos.

Outros autores, como, por exemplo, ARPING (2017) e ALLEN e GALE (2004) relacionam as alterações no mercado dos depósitos com o efeito sobre a precificação de empréstimos. Os autores defendem que aumentos na concorrência no mercado de depósitos aumentam a taxa de juro nos depósitos como referimos, o que induz os bancos a aumentar, quando tenham poder de mercado, a taxa de juro nos empréstimos, quando não tenham, o preço de mercado é formado pela concorrência, como já referimos a propósito da caracterização dos mercados. O que incentiva os bancos a aumentar a exposição ao risco de crédito para procurarem obter um lucro económico positivo, pela concessão de empréstimos mais arriscados, na tentativa de obter lucros. Retira-se que, se os reembolsos de empréstimos são probabilísticos, aumentar o risco e diminuir a probabilidade de reembolso, gera maior instabilidade. Estas implicações teóricas são confirmadas pelo estudo empírico utilizando os dados de bancos europeus entre 2001 e 2008 de DELIS e KOURETAS (2011).

Uma das sugestões mais propostas nestes estudos para lidar com estes problemas é o estabelecimento de tetos máximos para as taxas de juro. Os quais eram os principais objetivos do estudo pioneiro de SMITH (1984). Contudo, recorde-se as críticas de KLEIN (1971).

VAN HOOSE (2017, pp. 157–158), por seu lado, refere que este tipo de mecanismos pode ser problemático, porquanto os estudos que pugnam por este estabelecimento tipicamente não refletem sobre a existência de produtos financeiros sucedâneos de depósitos bancários. O autor acrescenta que se existirem alternativas de poupança aos depósitos bancários mesmo que os mesmos tenham elasticidade cruzada fraca, ou seja, sucedâneos fracos, a regulação de taxas de juros nos depósitos pode criar instabilidade bancária. Para que tal aconteça, basta que o regulador não consiga indexar com sucesso as taxas de juro dos depósitos às taxas de juro praticadas no mercado. O que provavelmente dará origem a fenómenos de desintermediação, porquanto, quando as taxas de juro de mercado se elevarem a valores maiores do que os tetos máximos praticáveis nos depósitos bancários, os fundos depositados nos bancos serão levantados pelos depositantes, para investimento noutros produtos de poupança. Isto traduzir-se-á numa lenta e provavelmente ineficiente corrida

bancária. Assim, a imposição de restrições no mercado de depósitos pode criar condições que originarão perdas crônicas para o bem-estar social, em razão de o valor presente atribuído a esses tetos poder ser excedido pelas perdas causadas por corridas bancárias.

Do exposto conclui-se que a concorrência excessiva no mercado de depósitos pode conduzir a comportamentos estratégicos por parte dos bancos que os pode conduzir a uma assunção de riscos demasiado elevada, e ainda que a fixação de tetos máximos nos juros não ser eficaz e poder provocar perdas no bem estar social.

3.1.2. Concorrência-iliquidez

O risco da concorrência-iliquidez centra-se nas consequências que uma maior concorrência no mercado bancário tem para o mercado interbancário. Logo, a concorrência iliquidez consiste em afirmar que se os bancos não têm qualquer influência nas taxas de juro praticadas no mercado, não terão interesse em emprestar no mercado interbancário a bancos com problemas de liquidez. O que mesmo em pequenos bancos pode ter efeitos de *spillover* ou contágio.

ALLEN e GALE (2004) constroem um argumento sugerindo que a concorrência perfeita no mercado interbancário pode contribuir para generalizar a instabilidade. Este argumento baseia-se na quantidade atomística de agentes num mercado de concorrência perfeita. Cada banco individualmente não terá impacto no equilíbrio de mercado, então não haverá incentivo para os bancos emprestarem a qualquer outro banco com problemas de liquidez, porque não existe um prémio que compense o risco acrescido suportado. No entanto, se os problemas de liquidez de alguns bancos derem origem a efeito de *spillover* para outros bancos, o sistema bancário como um todo estaria melhor se existissem empréstimos a bancos com problemas de liquidez.

Como não há nenhum mecanismo que induza tais empréstimos, existe uma falha de coordenação não resolvida entre bancos prestamistas e bancos carecidos de liquidez. Este argumento formaliza no essencial a racionalização para a existência de um prestamista de última instância, como já referimos atrás.

Logo, em síntese, a concorrência bancária pode ter efeitos perniciosos que aumentam o efeito de contágio das crises financeiras entre os bancos.

3.1.3. Risco da concorrência por ativos

OGURA (2006) providencia uma perspectiva alternativa para o porquê de a concorrência entre bancos poder gerar instabilidade, através do mecanismo do “macaquinho de imitação”⁷². Neste quadro teórico, um banco usa a informação acabada de chegar para atualizar as suas expectativas sobre a probabilidade de sucesso do investimento de um mutuário, incluindo informação acerca de se o candidato a empréstimo recebeu com sucesso um crédito de uma instituição rival. Se um rival atribuiu empréstimo ao candidato, o banco aumenta as suas estimativas de sucesso do projeto para aquele candidato, assim fazendo com que o banco esteja mais de molde a reduzir os seus padrões de concessão de crédito.

A análise do autor sugere que a magnitude da redução nos padrões de concessão de empréstimos é reduzida pela alta prevalência de relações bancárias ou pelo grande número de bancos rivais, os quais neste modelo reduzem o impacto marginal de uma perspectiva de concessão de empréstimo por outro banco rival. No entanto, um aumento no número de bancos conduz a um maior número de mutuários a conseguirem empréstimos. Em tempos de prosperidade, quanto mais mutuários se qualificam para empréstimos, maior a tendência para que cada banco conceda mais empréstimos, consoante os seus rivais expandem os seus empréstimos. O resultado é um efeito de manada, com os bancos a relaxarem coletivamente os seus padrões de concessão de crédito em tempos de prosperidade. O autor conclui que um sistema bancário mais competitivo conduz a uma maior necessidade regulatória.

Acresce que, ALLEN e GALE (2004) notam, agora para o mercado de empréstimos, que o equilíbrio no lucro económico de 0 ditado pelas forças de concorrência no longo prazo dá aos bancos que procuram o lucro económico incentivos para tomar maiores riscos nos ativos quando a concorrência aumenta. A partir desta perspectiva, uma concorrência aumentada não causa quebras ou corridas, mas uma maior concorrência expande a exposição ao risco do sistema bancário a mudanças adversas no valor fundamental dos ativos.

A partir das análises dos autores é possível concluir que tanto o efeito manada como o aumento de riscos no portfolio são bem possíveis em mercados de ativos bancários caracterizados por concorrência excessiva.

⁷² *Monkey see, monkey do.*

3.1.4. Teoria do *Charter Value*

A teoria do *charter value*⁷³ propõe-se também explicar a relação entre estabilidade, poder de mercado e concorrência. O *charter value* é definido como o benefício que os acionistas de um banco tiram das operações futuras e, conseqüentemente, representa o custo de oportunidade de um banco abrir bancarrota. Nas operações futuras deve contabilizar-se a probabilidade de os ativos virem a gerar juros e comissões, deduzindo-se o valor dos custos, ou seja, taxas de depósitos, salários, rendas e custos regulatórios na aquisição e manutenção de licença bancária.

Os modelos da teoria baseiam-se no facto de os bancos escolherem o risco do seu portfolio de ativos. Os acionistas bancários têm incentivos para repercutir os riscos nos depositantes, porque os bancos são instituições (mormente sociedades) de responsabilidade limitada, o que quer dizer que os acionistas só participam na alta da tomada de riscos. A teoria defende que o banco quando assume riscos, deve balancear a respetiva assunção com a perda de *charter value*, pela diminuição da probabilidade de vir a receber rendimentos dos seus ativos⁷⁴.

Neste âmbito, KEELEY (1990) estuda a segurança de depósitos, dirigindo a seguinte questão: por que esta funcionou até aos anos 70 e 80 e depois deixou de ser eficaz, provocando inclusive risco moral?

⁷³ Numa tradução à letra poderíamos referir-nos a este conceito como *valor de licença*, no entanto não nos parece expressivo relativamente ao significado que lhe atribuímos em texto, porquanto não consideramos relacionável, pelo menos, diretamente, o conceito de valor de licença, com os custos de oportunidade da sua perda. Antes nos parece que a linguagem corrente privilegiaria a inclusão no valor de licença apenas dos custos inerentes à aquisição da mesma, por exemplo, despesas com taxas devidas ao regulador para tratamento do processo de licenciamento.

Por outro lado, poderia ainda ser o *valor de trespasse*, isto é, o valor pelo qual uma empresa bancária seria transacionada no mercado. Contudo, mesmo assim, parece-nos algo inexpressivo, já que este valor depende de outros fatores e muitas vezes, pelo menos, no direito português, o trespasse não inclui uma cessão da posição contratual que permita afirmar que os valores gerados por operações futuras se transfiram para o adquirente da empresa. Ver a posição de COUTINHO DE ABREU (2013, pp. 287–299) que distingue nos negócios sobre a empresa entre vários âmbitos de entrega, mínimo (aquele necessário para que se possa qualificar o negócio como negócio sobre empresa); natural (os elementos empresariais transmitidos supletivamente no negócio) e o convencional (elementos que necessitam de convenção específica entre os dois contraentes para que sejam transmitidos com o negócio sobre a empresa). No entanto, o autor não inclui a cessão da posição contratual em qualquer dos âmbitos de entrega, porquanto, para esta se efetivar é necessária a intervenção de terceiros, nomeadamente o contraente cedido, por respeito aos artigos 424.º e ss. do CCiv.

Também se afigura a opção por traduzir como *valor de mercado*, contudo, não a adotamos, porque nos parece que a mesma remete somente para o valor presente dos ativos bancários, descontados das respetivas responsabilidades, não se contabilizando todos os prejuízos que advém do fecho do banco, nomeadamente os custos perdidos envolvidos na aquisição e manutenção da licença bancária.

Assim, optamos pela manutenção da expressão em língua inglesa, conforme também mantém num Trabalho para Discussão publicado pelo Banco Central do Brasil em língua portuguesa ALENCAR (2011, p. 6).

⁷⁴ Ou seja, o “embaratecimento” da bancarrota.

O autor conclui no estudo que as medidas anticompetitivas que vigoravam antes da desregulação bancária dos anos 80 eram as causas de sucesso do esquema de segurança de depósitos.

Na altura, os mercados gozavam de poder de mercado, tornando-os mais valiosos, porquanto existiam barreiras à entrada e a concessão de licenças tornava-se mais valorizada pelos agentes bancários (maior *charter value*). Quando os bancos abriam bancarrota, perdiam a licença bancária, existia assim o incentivo para assumir riscos parcimoniosamente. Os dados empíricos do sector bancário dos EUA após a desregulação trabalhados pelo autor comprovam-no, já que fazem corresponder a um maior poder de mercado, maiores rendas monopolistas e maior *charter value*, do qual resulta, um maior ratio entre capital e ativos, ou seja maior solidez bancário. A conclusão geral do trabalho é que os sistemas de garantia de depósitos devem ser repensados para poderem coadunar-se com a nova realidade concorrencial da banca, sob pena de existirem mesmo incentivos para assunção excessiva de riscos, já que os bancos trabalham com uma *rede de segurança* no valor da segurança de depósitos.

Choques que afetem o capital dos bancos, ou seja, o seu valor líquido, podem assim afetar as suas decisões de concessão de crédito. Se um banco projeta que deve atingir os requisitos mínimos de capital, ou se escolhe reservar em nível mais elevado por outras razões, pode fazer com que os empréstimos desçam no geral, ou pode alocar uma parte a empréstimos e projetos menos arriscados. Portanto, para um determinado nível de procura, um banco mais lucrativo pode ofertar mais crédito e o seu comportamento de prestamista tem mais probabilidade de resistência a choques à sua folha de balanço.

Por outro lado, o *charter value* bancário pode estar ligado a maiores problemas sistémicos. Basta referir que as instituições *too big to fail* apresentam maior *charter value*. E estes na assunção de riscos podem comportar-se como subsidiados⁷⁵.

Apesar destas assunções teóricas, DE NICOLÓ (2000) empiricamente conclui que o risco de insolvência diminui à medida que o banco cresce de dimensão e o *charter value* decresce⁷⁶.

⁷⁵ DE NICOLÓ (2000, p. 6).

⁷⁶ O autor escreve de acordo com a corrente concorrência-estabilidade, que analisaremos mais à frente.

As medidas que podem evitar a confirmação na prática destas assunções teóricas passam pelo *bail-in*, pela remoção da administração, perante elevada acumulação de riscos, ou estabelecimento de particulares requisitos de capital⁷⁷.

3.1.5. Concorrência bancária e informação assimétrica

O problema da informação assimétrica tem sido largamente estudado desde, pelo menos, o artigo pioneiro de AKERLOF (1970) que estudava a informação assimétrica entre vendedores e compradores.

Ao analisar o mercado bancário, este problema assume relevância, a ponto de os autores⁷⁸ diferenciarem entre empréstimos-transação e empréstimos-relação. Os primeiros correspondem aos empréstimos bancários realizados às condições normais de mercado, baseados em informações observáveis no presente e, por norma, só são oferecidos aos mutuários de elevada qualidade. Por sua vez, os empréstimos-relação são aqueles que exigem uma especialização do banco no sector de atividade do mutuário, ou seja, são oferecidos tendo por base o futuro do projeto de investimento. Estes ao contrário dos empréstimos-transação são oferecidos, principalmente, às empresas jovens, sem garantias e com fluxos de caixa incertos, tendo em vista uma relação duradoura com o banco. No entanto, também podem ser oferecidos aos mutuários com elevada qualidade, podendo estes optar entre os dois tipos de empréstimos⁷⁹.

PETERSEN e RAJAN (1995), tendo esta dicotomia por base, analisam os efeitos da concorrência entre bancos na concessão de empréstimos e na taxa de juro. Os autores demonstram que existe menor propensão, à medida que a concorrência aumenta, em providenciar empréstimos-relação, portanto, empréstimos às empresas mais jovens e mais necessitadas de capital. Porquanto, os bancos podem não estar dispostos a investir em relações de investimento, em que podem incorrer em perdas iniciais, sem ter a certeza que as recuperarão no futuro.

Por outro lado, os mesmos autores referem que os bancos com maior poder de mercado têm maior interesse em realizar empréstimos-relação, aumentando a oferta de crédito às empresas com menores garantias. Contudo, este tipo de empréstimo pode

⁷⁷ DE NICOLÓ (2000, pp. 5–6); VIVES (2011, pp. 7–8).

⁷⁸ Que citaremos abaixo.

⁷⁹ NORTHCOTT (2004, p. 5)

aumentar a seleção adversa⁸⁰, e o risco moral do lado dos mutuários. É que só os mutuários conhecem a sua real situação, além do que, se os empréstimos tiverem má performance, os únicos que sofrerão com isso serão os bancos, já que são empréstimos a empresas ou empreendedores sem garantias.

No entanto, os autores ao aplicarem o modelo aos dados de 3404 empresas dos Estados Unidos, concluem que a relação entre taxas de juro, concessão de empréstimos e concentração bancária é modesta⁸¹.

Deste trabalho resulta em geral, que um mercado bancário mais concentrado aumentará os níveis de crédito a novas empresas e, conseqüentemente, o investimento, o que promove o crescimento económico. Contudo, os dados empíricos implicam uma relação modesta que nem sempre é relevante estatisticamente.

No entanto, os resultados teóricos do estudo de PETERSEN e RAJAN (1995) são confirmados pelos resultados empíricos do estudo de CETORELLI (2004), onde o autor utiliza a soma dos ativos totais dos três ou dos cinco maiores bancos como medida de concentração do mercado, e descobre que as empresas mais dependentes do crédito bancário ou de financiamento externo (mormente as mais jovens), beneficiam de um efeito positivo da concentração do sector bancário.

E BONACCORSI DI PATTI e DELL'ARICCIA (2004) acrescentam que o poder de mercado é mais favorável ao surgimento de novas empresas em sectores industriais onde as assimetrias de informação têm maior relevância.

Todavia, outros estudos apresentam visões contrárias. BOOT e THAKOR (2000), no *paper* com o título sugestivo: *Can Relationship Banking Survive Competition?*, num modelo destinado a estudar os dois tipos de empréstimos referidos, onde os bancos escolhem a

⁸⁰ O problema da seleção adversa deriva da informação assimétrica e foi tratada pioneiramente por AKERLOF (1970) nos seguintes termos: os intervenientes numa transação com informação assimétrica adotam estratégias. O melhor informado, sabendo que a contraparte desconhece a informação tem um incentivo para explorar. Enquanto que a parte menos informada tem um incentivo natural para tomar precauções. Assim, quando existe risco divulgado de adquirir um bem ou serviço de má qualidade no mercado, o preço aumenta quanto a este tipo de bens ou serviços.

Logo, existindo um conjunto elevado de produtos ou serviços no mercado, as pessoas não têm incentivos para os oferecer os melhores produtos ou serviços ao preço mais baixo que se estabeleceu devido ao risco adveniente da relação de informação assimétrica que se constituiu quanto a um determinado bem ou serviço. A seleção adversa faz lembrar o provérbio “paga o justo pelo pecador” ou a lei de Gresham, segundo a qual a moeda má afasta a boa da circulação.

No caso que tratamos, a seleção adversa traduz-se no risco adveniente de só os mutuários conhecerem a sua própria qualidade.

⁸¹ Na ordem do 1,50 ponto percentual com uma variação de 0,1 pontos no HHI.

especialização desejada num determinado sector de empréstimos, escolhem de quantos fundos emprestáveis dispõem e escolhem a quantidade de fundos a alocar em cada um dos tipos de empréstimos.

O modelo desenrola-se em torno de um banco em monopólio que oferece os dois tipos de empréstimo. O empréstimo-relação para os mutuários de média e pouca qualidade, tendo mais valor para os respetivos mutuários, o que permite aos bancos capturar esse valor extra.

Os mutuários de qualidade têm menos interesse no empréstimo, pelo que lhe atribuem menor valor. Então, o banco não consegue colocar os empréstimos-relação ao mesmo preço que coloca junto dos mutuários de menor qualidade, o que torna estes empréstimos a mutuários de elevada qualidade menos interessantes para o banco. Do que resulta que a estes clientes só são oferecidos empréstimos-transação.

Quando se introduz concorrência no modelo, o valor que os bancos podem retirar dos empréstimos-relação diminui, o que encoraja os bancos a emprestar menos deste tipo. Todavia os autores demonstram que a queda dos lucros nos empréstimos-transação é maior que nos de relação, por isso o banco tem mais interesse em empréstimos-relação.

Concluem que maior concorrência bancária favorecerá os empréstimos-relação, mas, uma maior concentração dos bancos favorecerá a concessão de empréstimos-transação.

Outra abordagem com resultados semelhantes é a apresentada por CETORELLI e PERETTO (2000). Os autores, a partir de um modelo de equilíbrio geral de acumulação de capital, examinam a estrutura competitiva ótima. Os bancos têm incentivos para monitorizar e para, com as informações recolhidas, construir categorias de mutuários, entre bons, médios e de pouca qualidade. No entanto, esta monitorização é dispendiosa e coloca problemas de *free rider*⁸², os autores denotam que os bancos monitorizam apenas uma parte e emprestam a mutuários seguros (monitorizados) e a arriscados (não monitorizados). Assim o número de bancos pode ter efeitos opostos no crescimento.

Quando o número de bancos diminui, diminui também a oferta de crédito. Mas há maior incentivo para monitorizar os mutuários, aumentando a quantidade de empréstimos seguros e de qualidade. Existe assim um *trade-off* entre a quantidade de crédito

⁸² O problema do *free rider* está ligado à insuscetibilidade ou elevado custo de exclusão no consumo de bens públicos, pelo que não há interesse para uma empresa privada produzir um produto pelo qual não poderá cobrar um preço. Ver: STIGLITZ (2000, pp. 130–132).

disponibilizada e a qualidade dos mutuários (eficiência da afetação de capital). É importante que esse *trade-off* seja resolvido de forma a permitir o maior crescimento económico. Estes dois autores defendem, com base nisto, que a estrutura maximizadora de benefícios é o oligopólio.

3.2. Hipótese da concorrência-estabilidade

Nas teorias e hipóteses anteriores analisadas, o risco varia no mesmo sentido que a concorrência. No entanto, a hipótese que agora apresentamos dirige-se no sentido contrário e defende que mais concorrência bancária significa também maior estabilidade.

A esta teoria contrapõe-se a literatura atual, que parece orientar-se no sentido de ser possível atingir a estabilidade bancária com um certo nível de concorrência.

Para defender a concorrência na indústria bancária como não sendo sinónimo de instabilidade financeira, os autores costumam utilizar a mesma abordagem que para as restantes indústrias, nomeadamente, no âmbito do paradigma da teoria dos mercados⁸³.

Primeiro, assume-se que os bancos, em mercados de concorrência perfeita se comportam como *price takers*⁸⁴ e, nestas condições, procuram maximizar os lucros. Contrariamente, se os bancos gozassem de poder de monopólio, estes teriam a hipótese de emprestar dinheiro a um preço maior que o seu custo marginal e/ou aceitar depósitos, tudo isto pela redução propositada da quantidade de crédito concedido⁸⁵.

Os resultados são os mesmos que os manuais de Microeconomia e a Organização Industrial atribuem aos mercados de concorrência perfeita: a existência de uma quantidade grande de bancos, e a maximização da eficiência por se assegurar que é concedida a maior quantidade de crédito ao menor preço possível.

Como apoiantes destacam-se GILBERT e ZARETSKY (2003), que suportados na hipótese SCP⁸⁶, numa revisão da literatura até à data, concluem que o impacto da concentração do mercado bancário na taxa de juro dos empréstimos é positiva, ou seja, a um

⁸³ FREIXAS e ROCHET (2008, pp. 72–75).

⁸⁴ Como já referimos oportunamente a propósito da caracterização do mercado bancário de concorrência perfeita.

⁸⁵ NORTHCOTT (2004, p. 3)

⁸⁶ Sobre a hipótese SCP ver o Anexo a esta dissertação.

aumento da concentração no mercado, corresponde um aumento nas taxas de juro dos empréstimos bancários.

O raciocínio é também apoiado, por exemplo, pelo *paper* de BESANKO e THAKOR (1992), que tem como objetivo estudar as implicações da política de desregulação da banca levada a cabo nos anos 80 nos Estados Unidos da América. Neste estudo, os autores utilizam a metodologia da SCP, ou seja, consideram que a concentração e o número de concorrentes são determinantes para aferir o comportamento e a conduta dos bancos.

Assim, e em primeiro assumem que quantos mais bancos estiverem presentes no mercado, menor a diferenciação do produto. E obtêm resultados comprovadores de uma tendência geral da economia, quanto maior o número de bancos, melhores condições são oferecidas aos clientes bancários, nomeadamente, as taxas de juro nos empréstimos descem e as taxas de juro nos depósitos crescem.

GUZMAN (2000), por seu lado, compara o crescimento económico em duas economias idênticas em todos aspetos, exceto que numa, o sistema financeiro é concorrencial, e na outra, o sistema financeiro é monopolista. Conclui que numa economia com monopólio bancário, a acumulação de capital tem tendência a sofrer uma pressão no sentido da baixa.

BOYD e DE NICOLÓ (2005) demonstram que menores taxas de juros nos empréstimos reduzem os custos de empréstimos no que toca aos mutuários e aumentam o ratio de sucesso dos investimentos do mutuário. Como consequência, os bancos irão enfrentar menor risco de crédito nos seus portfolios de empréstimos, quando os mercados são mais competitivos, o que pode conduzir a um aumento da estabilidade do sector da banca.

4. Concorrência bancária e regulação

Em primeiro lugar, ANGELINI e CETORELLI (2003) apresentam um estudo sobre os efeitos da desregulação bancária operada pela Segunda Diretiva de Coordenação Bancária⁸⁷ na banca italiana, nomeadamente, alterações no poder de monopólio bancário, medido pelo índice de *Lerner*⁸⁸. Este teve uma variação negativa, ou seja, existiu um decréscimo no poder

⁸⁷ Estudaremos esta diretiva com mais detalhe *infra* a propósito da regulação financeira na UE.

⁸⁸ Sobre o índice de *Lerner*, ver o Anexo da dissertação.

de monopólio bancário quando se analisam os anos seguintes à introdução da referida diretiva que liberalizou o estabelecimento de sucursais e filiais bancárias em todos os Estados-Membros. Trata-se de um resultado expectável, ao derrubamento de barreiras de entrada, espera-se que o número de bancos aumente, e apesar de a relação estrutura-conduta-resultados estar hoje ultrapassada⁸⁹, parece-nos que a estrutura, na maioria dos casos terá efeitos sobre a conduta empresarial, nomeadamente, o exercício de poder de mercado, e, logo, sobre os resultados económicos.

Por outro lado, BOLT e TIEMAN (2004), no âmbito da teoria do *charter value*, referem que a regulação pretende, para os efeitos do seu trabalho, limitar a probabilidade de quebra bancária. No modelo, a autoridade reguladora tem, como único instrumento, os requisitos de adequação de capital. Os autores estudam um modelo de oligopólio à *Bertrand*, mas a variável estratégica, em vez do preço, são as condições dos empréstimos bancários. Ora, maiores exigências de capital conduzirão a barreiras de entrada no mercado, portanto um mercado menos concorrencial.

A análise dos autores demonstra que maiores exigências de adequação de capital, tanto em termos absolutos, como ponderados pelo risco, conduzem a comportamentos menos arriscados por parte dos bancos, compensando o efeito sobre o *charter value* que explicámos acima, devido a um aperto nos critérios de aceitação de empréstimos, como consequência do receio de fecho do banco imposto pelo regulador, em razão do não cumprimento dos pressupostos exigidos. Assim, nestas condições, os bancos tendem a escolher uma distribuição menos arriscada do portfolio.

BESANKO e THAKOR (1992), além dos resultados já acima explicados, noutra secção, têm como resultado do seu estudo que os depositantes são quem suporta as variações na política regulatória relativamente às exigências de capital, beneficiando por outro lado os mutuários do banco. E o mesmo se passa relativamente a outros custos de requisitos de reservas.

Quanto à atividade supervisão, DANISEWICZ et al. (2016) referem que as ações supervisiórias de fecho de bancos, produzem efeitos adversos no crescimento económico, segundo dados dos EUA. Estes resultados tendem a ser consequência de fecho de canais de

⁸⁹ Ver anexo.

empréstimo e de criação de liquidez. No entanto, o fecho das instituições em alturas de crise pode conduzir a resultados benéficos, porque impede a propagação das crises.

Por último, referimos o tema da concorrência regulatória. Num mundo globalizado e numa Europa com liberdades de circulação que permitem aos bancos prestar serviços ou estabelecer-se em qualquer Estado Membro da UE, torna-se premente aferir se as diferentes práticas regulatórias podem contribuir para uma *race to the bottom* em termos de regulação financeira. É que os bancos estabelecer-se-ão no EM que tiver práticas supervisórias mais amigas do seu próprio desenvolvimento, ignorando se as mesmas são benéficas para o crescimento económico e para a estabilidade bancária⁹⁰. Em termos teóricos, torna-se perfeitamente possível que tal aconteça e, aliás, é por isso que os instrumentos como os acordos de Basileia e a União Bancária se tornam tão necessários no tempo presente⁹¹

5. Síntese sobre a relação concorrência-risco, concorrência-crescimento e regulação

Apesar de a relação entre concorrência bancária e estabilidade ser complexa. Os principais argumentos verificados apontam no sentido de ser mais provável que a concorrência entre bancos aumente o risco bancário e em consequência a instabilidade. O elemento comum das teorias e dos argumentos que defendem esta corrente, prende-se com a avidez por lucros económicos positivos, ou seja, conseguir ultrapassar a relação preço – custo marginal. Para os alcançar, os bancos assumem maiores riscos nos investimentos, optando por ativos com rentabilidade maior, mas com menor probabilidade de reembolso.

Por outro lado, o outro grande argumento prende-se com a capacidade de a maior concorrência no mercado de depósitos ser capaz de, por si só, provocar corridas a bancos, em virtude de prática de taxas de juro nos depósitos superiores ao mercado por alguns bancos. Também o risco de contágio por via do mercado interbancário é aumentado, porque os bancos não estarão disponíveis a aceitar emprestar a bancos com problemas de liquidez, porquanto os bancos em concorrência não têm capacidade para impor um preço superior ao mercado e não podem exigir, portanto, um prémio de risco. Finalmente, a informação

⁹⁰ Fazemos aqui um regresso à psicologia de *Adam Smith*, que referia que o açougueiro, o padeiro e o cervejeiro atuavam no seu próprio interesse, quando nos providenciavam o jantar. No entanto, aqui o banco prossegue o seu interesse, mas não prossegue paralela e inconscientemente o interesse geral, como prosseguiam o açougueiro, o padeiro e o cervejeiro.

⁹¹ VAN HOOSE (2017, p. 250).

assimétrica entre banco e mutuário pode causar maior instabilidade bancária no caso de maior concorrência.

A hipótese concorrência-estabilidade assenta principalmente em estudos empíricos e na assunção de que com melhores condições de crédito em virtude da concorrência aumentada, haverá mais investimento e maior acumulação de capital.

Pelo que nos toca, parece-nos que à hipótese de maior concorrência no mercado de depósitos provocar instabilidade por um banco oferecer melhores taxas que os seus concorrentes, pode ser contraposto que os restantes bancos podem sempre oferecer taxas iguais aos restantes e formar um novo preço de mercado, eliminando assim o risco de concorrência bancária.

Quanto à questão da informação assimétrica, não nos parece verosímil que um banco com poder de mercado tenha mais capacidade de explorar nichos que um em concorrência perfeita, adquirindo conhecimentos sobre determinado sector específico. Aliás, isso acontece quando existe concorrência, porque as empresas tentam distinguir-se das suas concorrentes para poderem obter maiores lucros.

No entanto, somos sensíveis às duas restantes teses principais da hipótese concorrência-fragilidade. Mas também damos crédito a quem defende que uma maior concorrência bancária pode promover o crescimento económico, porque não é difícil imaginar que, perante melhores preços e condições de empréstimos, os particulares invistam mais.

Há assim que realizar um *trade-off*, impondo regulamentações que promovam por um lado a concorrência, para que esta produza os seus efeitos positivos no crescimento económico, mas deve também existir uma preocupação com a estabilidade e a prevenção de assunção de riscos. Assim, apesar de uma regulação de aumento dos requisitos de capital mínimo ter um efeito de concentração de mercado, porque nem todos os interessados em constituir empresas bancárias terão disponibilidade para constituir tais reservas de capital, esta é uma forma de mitigar o risco advindo da concorrência bancária, principalmente quando as reservas de capital se relacionam com o risco financeiro assumido no portfólio.

Realçamos ainda com VIVES (2011, p. 7) que a política de concorrência deve-se preocupar especificamente com o problema dos mercados bancários e adotar regras específicas para lidar com estes.

Capítulo II

A União Bancária, antecedentes e uma nova regulamentação do mercado bancário

1 – Breve história da regulamentação da atividade bancária na União Europeia

Desde a assinatura do Tratado de Roma, ou seja, desde que existe a ideia de União entre os Estados europeus, que a Comunidade Europeia aspirava à criação do mercado comum europeu (artigo 2.º do Tratado de Roma), o qual deveria ser progressivamente estabelecido num período de 12 anos (artigo 8.º TRoma). Na concretização da ideia, o Tratado de Roma elimina desde logo os direitos aduaneiros entre os países signatários, estabelecendo-se uma pauta aduaneira comum (artigo 9.º TRoma), e estabelecem-se também políticas comuns, o caso da política agrícola comum (artigos 38.º a 47.º do TRoma), da política de transportes (artigos 74.º a 82.º do TRoma) e da política comercial comum (artigos 110.º a 116.º TRoma).

Desde logo, foram também estabelecidas as quatro liberdades do mercado, que ainda hoje são vigentes, nomeadamente, a liberdade de circulação de capitais, de mercadorias, de trabalhadores e de serviços (artigo 3.º, c) do TRoma; com regulamentação específica nos artigos 52.º a 58.º - direito de estabelecimento; 59.º a 66.º liberdade de prestação de serviços; 66.º - liberdade de prestação de serviços).

O Ato Único Europeu assinado em 1986 prescreveu a gradual transição de um mercado comum para um mercado interno sem quaisquer fronteiras no território comunitário, nomeadamente, as barreiras físicas, técnicas ou fiscais que pudessem impedir o trânsito no interior de espaço da então Comunidade Europeia.

Foi com este documento que a liberdade de capitais ficou totalmente assente, com efeito, anteriormente, a mesma estava condicionada pelo Tratado de Roma, às condições macroeconómicas dos Estados Membros, por exemplo, o saldo da balança de pagamentos.

Por sua vez, o Tratado de Maastricht lançou a integração monetária europeia, aprofundando ainda mais o mercado interno.

Quanto à liberdade de circulação de capitais, as únicas restrições que podem ser impostas prendem-se com o direito fiscal, com a supervisão prudencial das instituições financeiras, recolha de informação administrativa ou estatística ou por outras medidas justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública (disposições hoje constantes dos artigos 63.º a 65.º do TFUE).

Relativamente ao direito de estabelecimento, como constitutivo da liberdade de circulação de pessoas na União Europeia, obriga à não discriminação na constituição de sucursais ou filiais noutros Estados Membros que não o da sede social da empresa ou, por outro lado, obriga à não discriminação de nacionais de Estados Membros na constituição de uma sociedade comercial num outro Estado Membro.

Todas estas disposições tinham a intenção comum de nivelamento do plano de jogo das entidades económicas comunitárias (*level playing field*), os princípios do reconhecimento mútuo e da harmonização mínima tornaram-se instrumentos para conseguir aquele objetivo⁹². O que também foi seguido no domínio bancário.

A nível de regulamentação da atividade bancária europeia, existiram cinco períodos até 2002⁹³. O primeiro corresponde à liberalização da entrada nos mercados internos de 1957 a 1973; o segundo de 1973 a 1983 foi um período de tentativa de harmonização das regulamentações; o terceiro consistiu no aprofundamento do mercado interno e ocorreu entre 1983 e 1992; o quarto desenvolve-se em torno do início da circulação da moeda única em 1999⁹⁴ e o último com o Plano de Ação para os Serviços Financeiros de 2002 a 2005.

Hoje, acrescentamos o período que decorreu de 2005 a 2009, como o período em que se iniciou a crise financeira e se verificou a necessidade de harmonização das regulamentações prudenciais, de gestão de crises bancárias e de segurança de depósitos, que termina em 2009 com a publicação do relatório *Larosière*. De 2009 a 2013 é o período em que o relatório é concretizado em legislação. E um último a partir de 2013 com o início da União Bancária, nomeadamente com a emissão do Regulamento que cria o Mecanismo

⁹² LOBO (2001, pp. 63–64).

⁹³ Segundo DERMINE (2002, p. 3).

⁹⁴ Que culminou com a troca de notas e moedas nacionais pelas moedas e notas de Euro em 2002.

Único de Supervisão⁹⁵, iniciando-se aqui uma nova era na regulamentação bancária europeia.

O primeiro período que delimitamos corresponde ao período entre a assinatura do Tratado de Roma e a primeira diretiva sobre serviços bancários. Neste período, o objetivo era o de transformar os mercados segmentados dos vários Estados Membros num único mercado. O objetivo foi conseguido pelas disposições do Tratado de direito de estabelecimento e depois por harmonização de alguma legislação económica.

O segundo período de 1973 a 1983, começa com a adoção da diretiva 73/183/CEE do Conselho de 28 de junho de 1973, relativa à *supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços em matéria de atividades não assalariadas dos bancos e outras instituições financeiras*, que assegurava desde logo o tratamento não discriminatório entre empresas que atuam no mesmo Estado Membro, mesmo aquelas que o fazem por prestação de serviços, não sendo aí o seu Estado de origem.

Este período é ainda marcado pela emissão da Primeira Diretiva de Coordenação Bancária⁹⁶. Esta estabelecia no artigo 3.º a obrigatoriedade de autorização prévia para o acesso ao mercado bancário dentro de um Estado Membro. Os bancos ficavam ainda livres de estabelecer sucursais noutros Estados Membros, desde que cumprissem as exigências que regiam a autorização bancária no Estado Membro de acolhimento, ficando na mesma, portanto, dependente de um possível processo de autorização por parte do Estado Membro de acolhimento (artigo 4.º, que estabelece o princípio da uniformidade das exigências de autorização de sucursais).

No entanto, subsistiam restrições às atividades bancárias, nomeadamente, um banco que quisesse operar noutro Estado Membro tinha de ser autorizado pelas autoridades deste; a supervisão estava a cargo do Estado Membro de acolhimento; por último, ao prescrever-se que as sucursais tinham de obedecer às prescrições do país de acolhimento, fazia com que alguns Estados de acolhimento obrigassem as sucursais a disporem de capitais mínimos neste Estado.

⁹⁵ Regulamento n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, adiante designado por Regulamento MUS.

⁹⁶ Primeira Diretiva do Conselho de 12 de dezembro de 1977 relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade dos estabelecimentos de crédito e ao seu exercício (77/780/CEE).

No terceiro período de 1983 a 1992, foi estabelecido o princípio que guiou e continua a guiar toda a integração europeia até hoje em termos de mercado interno. Trata-se do princípio da regulação das atividades económicas pelo país de origem do industrial ou do prestador de serviços.

Em 1985, foi adotado o Livro Branco intitulado *Completar o Mercado Interno*, que dispunha sobre a livre circulação de pessoas, de bens e de capitais na União Europeia. No contexto bancário, o Livro Branco pronunciava-se pela facilitação das *trocas* de serviços financeiros no mercado comunitário⁹⁷, através do uso de um mínimo de regras de coordenação, em particular, nos domínios da autorização, da supervisão financeira, da reestruturação e da liquidação de entidades, como base para o reconhecimento mútuo por parte dos Estados Membros⁹⁸.

Quanto à supervisão das instituições financeiras, a Comissão pronunciava-se pela exigência de que fosse realizada pelo Estado Membro de origem da instituição. O que implicava a cooperação entre as autoridades de supervisão bancária e um mínimo de harmonização para que um Estado Membro reconhecesse a competência da agência de supervisão de outro Estado⁹⁹.

No seguimento destas orientações foi adotada a Segunda Diretiva de Coordenação Bancária¹⁰⁰ que entrou em vigor a 1 de janeiro de 1993. Esta operou uma verdadeira revolução no mercado financeiro europeu, que se mantém ainda hoje, pelos princípios já referidos da harmonização mínima, reconhecimento mútuo e controlo pelo Estado Membro de origem. Através da diretiva, as instituições de crédito autorizadas num Estado Membro da Comunidade podiam exercer a sua atividade em qualquer outro Estado Membro, estabelecendo sucursais ou oferecendo serviços financeiros nesses outros países sem que seja necessária qualquer outra autorização, desde que o banco estivesse autorizado a prestar tais serviços no seu Estado de origem, correspondendo ao chamado passaporte bancário europeu.

⁹⁷ Inspirando-se no célebre e decisivo julgamento do TJCE, *Cassis de Dijon*, que prescrevia o entendimento de que deveria existir um reconhecimento mútuo dos padrões regulatórios entre os diferentes Estados Membros, ver: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1979).

⁹⁸ COMISSÃO EUROPEIA (1985, par. 102).

⁹⁹ COMISSÃO EUROPEIA (1985, par. 103).

¹⁰⁰ Segunda Diretiva do Conselho de 15 de dezembro de 1989 relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício e que altera a diretiva 77/780/CEE (89/646/CEE).

Ainda em 1992, foi assinado o acordo que fundou o Espaço Económico Europeu (EEE), estendendo aos membros da EFTA, exceto a Suíça, as liberdades fundamentais do mercado único. Pelo que, os países signatários aceitaram a legislação europeia no que toca à banca, nomeadamente, licença bancária, supervisão pelo Estado de origem, reconhecimento mútuo e regulamentações comuns.

Na transição deste período para o seguinte, foi assinado o Tratado de Maastricht em 1992, que criou o BCE e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) com vista à introdução da moeda única. Atribuíram-se as funções de supervisor e regulador aos Bancos Centrais Nacionais. Todavia, em circunstâncias especiais, também se previu que o Conselho Europeu pudesse deliberar por unanimidade atribuir as funções de supervisão e regulação ao BCE em relação a uma instituição concreta.

No Tratado de Maastricht ficou também incluída a transição para a moeda única, num processo com três fases que duraria 10 anos, inspirado no Relatório Delors sobre a União Económica e Monetária.

Dentro deste período incluem-se também as primeiras regras harmonizadoras de segurança de depósitos a nível comunitário, com a Diretiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos. Nesta Diretiva era estabelecido um mínimo de proteção no montante de 20.000 ECU por depositante, que as instituições dos Estados Membros deveriam respeitar, não se estabelecendo, todavia, um nível máximo.

Em 1999, foi lançado o Plano de Ação para os Serviços Financeiros que decorreu até 2005. Este plano consistia numa série de iniciativas para garantir a integração total dos mercados bancários e de capitais no ano de 2005.

Entre 2001 e 2003, foi implementado o processo *Lamfalussy* pela Comissão Europeia. Este processo baseava-se nas propostas de um comité de sábios presidido pelo *Barão Alexandre Lamfalussy*, que assentava em quatro níveis, cada um correspondente a um estágio de integração financeira.

A partir de 2005, a produção legislativa quanto ao sistema financeiro abrandou. Em 2007, foi assinado o Tratado de Lisboa, ainda numa época que parecia de prosperidade, e, portanto, não se acolheram novas disposições para lidar com crises ou sobre sistema financeiros.

No entanto, a Europa foi atingida pela crise financeira internacional, provinda dos EUA, e que teve várias e drásticas consequências para Estados Membros e sistema financeiro, destacando-se os resgates da Grécia, de Portugal e da Irlanda, bem como o resgate ao sistema financeiro espanhol.

É neste período que começa a surgir a ideia de União Bancária, primeiro pela necessidade de aumento do nível de proteção dos depositantes bancários, no sentido de evitar corridas bancárias. Que culminou numa primeira fase com a emissão de uma diretiva sobre Sistemas de Garantia de Depósitos em 2009.

Em 2009, denota-se que a consciência para o problema financeiro aumentou, tendo-se procedido inclusive à publicação do Relatório de *Larosière*¹⁰¹, a 25 de fevereiro, que identificava as causas da crise financeira e propunha uma alteração ao modelo de supervisão europeu. Os períodos que se seguem a 2009 correspondem já à atual arquitetura regulatória, por isso, referimo-nos a eles em conjunto na próxima secção.

Em sum, desde a introdução da primeira diretiva bancária em 1977, a União Europeia tem-se direcionado sempre no sentido consistente de liberalização dos mercados financeiros e bancários, reduzindo as barreiras à prestação de serviços bancários transfronteiriços, numa tentativa de integração total dos mercados financeiros e bancários dos vários Estados Membros. Para isso, a intervenção da União tem-se baseado na construção de um quadro mínimo e comum de regulação financeira. Destaca-se o passaporte bancário europeu e a harmonização das regras relativas aos esquemas de segurança de depósitos.

2. A atual arquitetura regulatória bancária na União Europeia

O sistema atual parece ter a sua origem em 2009, com a publicação do Relatório de *Larosière*, como já referido.

A Comissão Europeia aprovou as recomendações dos peritos e em 23 de setembro do mesmo ano submeteu uma proposta de Regulamento ao Parlamento Europeu no sentido da criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF).

¹⁰¹ THE HIGH-LEVEL GROUP ON FINANCIAL SUPERVISION IN THE EU (2009).

O SESF foi criado em 2010 no âmbito do pacote legislativo de 24 de novembro de 2010 como resposta à crise financeira.

O pacote legislativo referido é constituído pelo Regulamento (UE) n.º 1092/2010, de 24 de novembro de 2010, que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010, de 24 de novembro de 2010, que cria a Autoridade Bancária Europeia (ABE), pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010, 24 de novembro de 2010, que cria a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e pelo Regulamento (UE) n.º 1095/2010, 24 de novembro de 2010, que cria a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados. Estas três autoridades cooperam no âmbito do Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão, onde estão ainda incluídas as Autoridades Nacionais Competentes pela supervisão nos Estados Membros.

O CERS tem a função de exercer uma supervisão integrada de todo o sistema financeiro, realizando análise das informações microprudenciais prestadas pelas três autoridades de supervisão. Este organismo não dispõe de poderes de autoridade e não tem personalidade jurídica, mas tem uma estrutura organizacional própria (artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 1092/2010).

Por seu lado, as Autoridades de Supervisão gozam de personalidade jurídica e têm poderes vinculativos (cfr. artigo 5.º dos três Regulamentos que as criam), com organização própria (artigo 6.º dos mesmos Regulamentos). A ABE, em concreto, tem a função de elaborar normas e orientações para tornar a supervisão da banca na União Europeia uniforme.

Todavia, o pacote legislativo e o SESF não cumprem em detalhe as propostas do relatório *Larosière*, porquanto se mantêm as responsabilidades supervisórias nas Autoridades Nacionais. Apesar de estas terem necessariamente de cooperar com todos os organismos da União Europeia, e isto com uma intensidade crescente, no quadro de uma disciplina jurídica harmonizada e comum estabelecida pelo direito da União Europeia¹⁰². Além do que o referido relatório preconizava poderes mais centralizados, com maior retirada de poderes às autoridades nacionais.

Neste âmbito ocorreu uma separação efetiva entre regulamentação da atividade bancária e a sua supervisão. Atribuiu-se a primeira em grande medida à ABE, com um papel

¹⁰² GONÇALVES (2015, p. 22)

de uniformização de práticas e regulamentações (artigo 8.º, 1 do Regulamento (UE) n.º 1093/2010), e a segunda manteve-se nas Autoridades dos Estados Membros.

Outra instituição importante no que toca à regulação de serviços financeiros, hoje, é o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), criado na sequência do *bail out* grego em 2010

Também o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), criado em 2012, pretende servir como suporte financeiro público às entidades bancárias em dificuldades. No entanto, é desde logo colocado como *prius* que os bancos devem estar sujeitos a uma supervisão prudencial de elevada qualidade, para que possam ser recapitalizados pelo sistema de assistência financeira para a recapitalização das instituições financeiras dos membros do MEE^{103 104}.

3. Sobre a necessidade de uma União Bancária

A teoria das áreas monetárias ótimas, inaugurada por MUNDELL (1961) argumenta que uma união monetária só perdurará se os benefícios advindos da moeda única ultrapassarem os custos gerados pela perda da taxa de câmbio como instrumento de estabilização.

Em áreas monetárias ótimas, quando existem choques assimétricos, as correções serão atingidas pela movimentação no mercado de fatores, onde deverá existir suficiente flexibilidade tanto a nível de preço como de mobilidade transfronteiriça¹⁰⁵.

Neste âmbito, GEEROMS e KARBOWNIK (2014) lembram que a mobilidade do fator de produção trabalho é baixa na União Europeia devido às barreiras culturais e linguísticas dentro do espaço da União. O fator capital tinha elevada mobilidade entre Estados Membros antes da crise, devido à introdução do euro e à, conseqüente, evolução do mercado único. Contudo, durante a crise, os bancos refugiaram-se em ativos nacionais do seu Estado de

¹⁰³ Euro Area Summit Statement, 29 June 2012. The Treaty Establishing the ESM, which entered into force in September 2012 emphasises strict conditionality.

¹⁰⁴ Sobre a reforma financeira que se vem operando desde 2009, ver a explicação detalhada, tendo por base o relatório *Liikanen* de QUELHAS (2013).

¹⁰⁵ GEEROMS e KARBOWNIK (2014, p. 7); LARANJEIRO (2009, pp. 165–171).

origem, diminuindo, assim, o movimento de capitais durante a crise. O que, segundo os mesmos autores é só por si uma boa razão para a constituição de uma União Bancária.

Além da absorção de choques assimétricos pelo mecanismo movimentação de fatores de produção, a teoria das áreas monetárias ótimas defende que mesmo que os mercados de fatores não os consigam absorver, os choques podem estes ser absorvidos a nível federal, por um orçamento comum. Na União Europeia, o orçamento comunitário tem uma importância muito reduzida e as ações que prossegue são essencialmente de natureza estrutural¹⁰⁶.

O *paper* de GEEROMS e KARBOWNIK (2014) tenta acrescentar à teoria das áreas monetárias ótimas outra forma de absorção de choques assimétricos, através de uma União Bancária. Apresentam duas razões para a inclusão: “1) a ausência de uma União Bancária pode ser uma razão para a existência de importantes choques assimétricos devido à reversão de importantes fluxos de capital, ou alternativamente, 2) uma União Bancária em bom funcionamento pode ser um instrumento para acomodar tais choques”¹⁰⁷.

A grave crise financeira iniciada em 2007 evidenciou a impreparação da União Europeia para lidar com os problemas do sistema financeiro.

Do ponto de vista da prevenção, ficou comprovado que as regras prudenciais e a supervisão não funcionaram como desejável devido ao elevado grau de exposição a riscos por parte do sector financeiro, culminando em importantes falências bancárias. Em particular, é de notar que a supervisão praticada na União antes de 2007 tinha uma base e um âmbito puramente local, não havendo articulação entre as várias Autoridades de Supervisão, sendo, portanto, fragmentária, dificultando a implementação de soluções comuns¹⁰⁸. O que contribuiu para diferenças supervisórias entre os diferentes Estados Membros, nomeadamente, as Autoridades dos Estados Membros podem ter diferentes

¹⁰⁶ Basta consultar a legislação sobre as receitas da União Europeia, nomeadamente a Decisão do Conselho de 26 de maio de 2014 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, para perceber que o orçamento da União Europeia representa apenas, no máximo, 1,23 % da soma dos RNB de todos os Estados Membros. Combinando esta regra com a regra do equilíbrio orçamental dos artigos 310.º TFUE, 17.º e ss. do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, e com a regra da impossibilidade de emissão de dívida pública da União Europeia no artigo 17.º, n.º 2 do mesmo Regulamento, significa que o Orçamento da União Europeia não tem capacidade para enfrentar choques económicos, ver neste mesmo sentido: CABRAL (2016, p. 1286).

¹⁰⁷ GEEROMS e KARBOWNIK (2014, pp. 9–10), tradução nossa.

¹⁰⁸ TEIXEIRA e MAIA (2017, p. 151)

atitudes perante situações semelhantes devido a diferenças causadas pela discricionariedade atribuída às Autoridades Nacionais¹⁰⁹. No entanto, a UE partilha um mercado e uma moeda comum, pelo que as atuações mais relaxadas de um Estado Membro podem prejudicar os restantes pelas já referidas interconexões bancárias, gerando efeito de contágio e no limite risco sistémico.

Por outro lado, verificou-se que os mecanismos para lidar com as crises eram insuficientes e que revelavam problemas significativos.

Assim, em primeiro lugar, constatou-se que os governos foram obrigados a intervir recapitalizando a banca, para assim reduzir os prejuízos dos *stakeholders* bancários, principalmente dos depositantes para evitar a liquidação e respetivas consequências sistémicas da falência de um banco. Portanto, existe o problema de elevados custos de *bail-out* nas quebras bancárias.

Além disto, as crises financeiras provocam a baixa da oferta de crédito e a queda do valor dos ativos no geral. O que conduz à recessão ou a um aprofundamento da mesma se já existente. Tudo isto se traduz no aumento das taxas de juro para a dívida pública e privada e ao acionamento dos estabilizadores automáticos, diminuindo as receitas públicas e aumentando as despesas.

Os títulos da dívida pública são, por seu lado, considerados como isentos de risco¹¹⁰. Por isso, os bancos, tendo em vista o cumprimento das legislações acerca do conteúdo dos balanços, detêm-nos nos seus ativos em grande quantidade. Contudo, a elevada exposição à dívida pública dos Estados mostrou-se penosa para o sistema financeiro, em particular para os bancos de Chipre quando do *haircut* por parte da República Helénica.

Do exposto resulta a ligação inextrincável entre risco financeiro e risco soberano nos dois sentidos.

Por último, verificava-se que no seio da UE existe liberdade de circulação de capitais, produtos, serviços e pessoas. Em cumprimento destas liberdades no sector bancário, existe o passaporte bancário europeu que permite a uma instituição financeira, mediante inscrição e licenciamento num Estado membro, criar ou manter sucursais noutro Estado

¹⁰⁹ GONÇALVES (2015, p. 23) refere mesmo que pode existir laxismo, tolerância a certos bancos por serem nacionais. Refere ainda as tradições nacionais e as práticas que, por si podem originar resultados heterogéneos.

¹¹⁰ Assim qualificados pelo acordo *Basel III*, estabelecido ao nível do *Bank for International Settlements*.

Membro, sendo supervisionada pelas autoridades do país de origem. Contudo, não existia um quadro comum regulatório, nem, muito menos, uma autoridade regulatória ao nível da União.

Tal situação gerava diferenças entre as várias instituições criadas por legislação não uniformizada e que se refletia, no limite, em distorções na concorrência. Basta pensar no caso de uma instituição financeira licenciada para operar na UE por um determinado EM que tem uma regulação mais relaxada que outro, esta instituição poderia instalar uma sucursal neste último, realizando concorrência desleal para com as instituições financeiras sediadas neste. Por outro lado, devido ao facto de as instituições financeiras estarem interligadas no mercado interno, pode acontecer que uma regulação mais relaxada num EM provoque externalidades negativas por efeito de contágio nas instituições financeiras de outro país.

Surgem visíveis as consequências do terceiro problema evidenciado pela crise: a falta de convergência na supervisão bancária.

Por tudo isto, em 2010, a União Europeia avançou com o já mencionado pacote legislativo que criou o SESF.

Contudo, o primeiro documento oficial que referia a necessidade e especificava os passos para a criação de uma União Bancária foi o Relatório de 26 de junho de 2012, da autoria de *Herman Van Rompuy*, na altura presidente do Conselho Europeu, em colaboração com os presidentes da Comissão, do Eurogrupo e do BCE.

No seguimento deste relatório, o Conselho Europeu de junho de 2012 deliberou a constituição de uma União Bancária para a Europa com os objetivos principais de pôr termo aos três problemas acima identificados, como se pode retirar dos documentos e comunicações seguintes: Relatório sobre a UEM do Conselho Europeu – Bruxelas – de 28-29 de junho de 2012; conclusões das reuniões do Conselho Europeu de 18-19 de outubro de 2012, 12-13 de dezembro de 2012, 14-15 de março de 2013, 27-28 de junho de 2013, 24-25 de outubro de 2013, 19-20 de dezembro de 2013 e de 20-21 de março de 2014.

Por sua vez, na declaração da cimeira da área do EURO, afirmou-se “*imperativo quebrar o círculo vicioso entre os bancos e as dívidas soberanas.*”¹¹¹

Estabelecia-se que até ao final de 2012, o Conselho deveria analisar propostas apresentadas pela Comissão para a criação de um mecanismo único de supervisão. Depois disto, analisar-se-ia a possibilidade de o MEE recapitalizar diretamente os bancos, naquilo que parecia ser uma manifestação de vontade de criação de um mecanismo único de resolução junto ao MEE, o que nunca se veio a verificar.

Contudo, o passo de gigante no caminho para a União Bancária aconteceu com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada Roteiro para uma União Bancária a 12 de setembro de 2012¹¹². A Comissão, motivada pelos resultados negativos da não intervenção, que como é referido conduziu a resgates públicos a bancos no valor de 4,5 bilhões de euros, além dos riscos transfronteiriços crescentes, conjugados com a fragmentação resultante, propõe que sejam instituídos mecanismos de tomada de decisões comuns no que toca à atividade bancária.

O objetivo era que fosse assegurado aos cidadãos, mormente, clientes bancários que os bancos obedecessem a normas comuns e de elevado nível de regulamentação prudencial, tornando o sistema bancário mais resiliente, mais transparente e mais eficiente. Assegurando-se ainda que perante problemas, os bancos fossem reestruturados ou encerrados rapidamente e com custos mínimos para os contribuintes. Assim, se tentava reduzir a possibilidade de graves crises financeiras, reduzir o impacto das falências bancárias e minimizar os custos para os acionistas e depositantes.

A comunicação referida acompanhava a proposta legislativa para a criação do Mecanismo Único de Supervisão, bem como a proposta de alteração e adaptação do Regulamento que criava a Autoridade Bancária Europeia.

Nesta desenhava-se já, a estrutura atual do Mecanismo Único de Supervisão que sofreu apenas pontuais alterações no debate legislativo no Conselho e no PE.

Por outro lado, apesar de não ser acompanhado por qualquer proposta legislativa no sentido de criação de um sistema de gestão de crises bancárias a nível da União, a Comunicação frisava já a sua necessidade, tendo por base o facto de “[a] *integração*

¹¹¹ Declaração da Cimeira da Área do EURO (29/06/2012).

¹¹² COMISSÃO EUROPEIA (2012).

*financeira mundial e o mercado único da UE [terem permitido] que, em alguns Estados-Membros, o sector bancário ultrapassasse muitas vezes o PIB nacional, resultando em instituições grandes de mais para falirem e grandes de mais para poderem ser salvas por meio dos dispositivos nacionais vigentes.*¹¹³ Além do que se referia a suscetibilidade de a falência, mesmo de pequenos bancos colocar problemas sistémicos que se estendem além fronteiras. Ao que acrescia, segundo a Comissão, que *“as corridas aos depósitos em bancos situados noutros países podem enfraquecer drasticamente os sistemas bancários nacionais, prejudicando ainda mais a situação orçamental da entidade soberana e precipitando problemas de financiamento para ambas as partes.”*¹¹⁴

Nesta comunicação coloca-se como prioridade a criação de um novo mecanismo de supervisão bancária, remetendo para mais tarde a criação de um sistema comum de proteção de depósitos e um mecanismo de gestão integrada das crises bancárias.

O resultado final foi uma configuração da União Bancária em três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), o Mecanismo Único de Resolução (MUR) e o (incompleto) Sistema Comum de Garantia de Depósitos (SCGD). Além dos dois regulamentos que aprovam os dois mecanismos referidos e a diretiva que aprova a uniformização das regras de segurança de depósitos, a União Bancária tem ainda como legislação um acordo intergovernamental sobre vários aspetos do Fundo Único de Resolução (FUR), o Tratado MEE (tratado intergovernamental), uma comunicação da Comissão sobre auxílios estatais ao sector da banca¹¹⁵, o regulamento-quadro do MUS¹¹⁶, um leque de pronúncias e acordos do Eurogrupo, ECOFIN e do Conselho Europeu, regras não legislativas adotadas pela Comissão, sobre o CRD IV/CRR, e pelo BCE, de notar o quadro regulatório do MUS, *soft law* adotado pela ABE e pelo BCE, incluindo sob a forma de *“supervisory manuals/handbooks”*.

¹¹³ COMISSÃO EUROPEIA (2012, p. 8).

¹¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA (2012, p. 8).

¹¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA (2013).

¹¹⁶ Regulamento (UE) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu de 16 de abril de 2014 que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS) (BCE/2014/17).

4. Elementos da União Bancária

Como referido a União Bancária é constituída pelo MUS, pelo MUR e pelo Sistema de Garantia de Depósitos, os quais trataremos sucessivamente, com referência às principais características.

4.1. Mecanismo Único de Supervisão

O artigo 127.º, 6 TFUE permite que o Conselho, mediante um processo legislativo especial, com unanimidade, e após consulta do BCE e do Parlamento Europeu, conceda, através de Regulamento, atribuições de supervisão prudencial de instituições de crédito e outras instituições financeiras, excetuadas as empresas de seguros. O Mecanismo Único de Supervisão aparece com base nesta norma, através do Regulamento (UE) n.º 1024/2013, do Conselho, de 15 de outubro de 2013, sendo que o MUS está operacional desde o dia 4 de novembro de 2014.

O Mecanismo consiste num sistema de supervisão financeira, baseado na cooperação entre o BCE e as Autoridades Nacionais Competentes (ANC) dos Estados Membros participantes (artigo 2.º, 9 do Regulamento MUS – Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho) para a implementação de uma política prudencial única nos Estados-Membros participantes. O MUS não é, assim, uma única instituição agregadora das responsabilidades supervísórias.

4.1.1. Instituições abrangidas no MUS

O Regulamento MUS aplica-se à supervisão prudencial de instituições de crédito, que consistem nas *“empresas cuja atividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria”* (artigo 4.º, 1, a) do Regulamento n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012¹¹⁷, *ex vi* do artigo 2.º, 3) do Regulamento MUS).

Delimitando-se ainda a aplicação pelo conceito de Estados-Membros participantes: *“um Estado-Membro cuja moeda seja o euro ou um Estado-Membro cuja moeda não seja o*

¹¹⁷ Adiante designado por Regulamento CRR ou simplesmente CRR (da literatura em língua inglesa que o designa por *Capital Requirements Regulation* – Regulamento de exigências ou requisitos de capital).

Euro” (artigo 2.º, 1) do Regulamento MUS) mas que tenha instituído uma cooperação através de uma decisão do BCE, seguindo os procedimentos do artigo 7.º do Regulamento MUS. O Regulamento abrange ainda a supervisão de companhias financeiras e companhias financeiras mistas.

Assim, os visados pelo mecanismo MUS são os bancos que estão situados num Estado da zona Euro.

4.1.2. Dicotomia Instituições significativas e Instituições menos significativas

Segundo o artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento MUS, o BCE coordena todo o sistema e é responsável pelo funcionamento eficaz e coerente de todo o mecanismo. O que torna o BCE como a principal instituição do sistema, situando-se na cúpula e desempenhando um papel determinante na política prudencial da zona Euro.

Contudo, é estabelecida uma repartição de competências entre o BCE e as ANC (artigos 4.º a 6.º do Regulamento MUS), tendo por base vários critérios, nomeadamente, a importância sistémica das instituições e o tipo de supervisão prudencial.

Subjetivamente, o âmbito das competências de cada um é definida no artigo 6.º do Regulamento MUS, que usa um conjunto de critérios ligados à dimensão, importância económica e ligações transfronteiriças das instituições de crédito.

As instituições financeiras sujeitas à supervisão do BCE são as consideradas como significativas. Considera-se uma instituição como significativa quando o valor dos seus ativos em base consolidada excede 30 mil milhões de euros; o rácio entre a totalidade dos ativos e o PIB do Estado Membro participante de estabelecimento exceder 20%, salvo se o valor total dos ativos for inferior a 5 mil milhões de euros; ou se o BCE decidir supervisionar diretamente depois de notificação pela ANC, quando a instituição assuma carácter significativo para a economia nacional (artigo 6.º, n.º 4 do Regulamento MUS).

Uma instituição pode ainda ser considerada como significativa por iniciativa do BCE, quando tenha filiais bancárias estabelecidas em mais de um EM e os seus ativos ou passivos transfronteiriços representem uma parte considerável dos seus ativos ou passivos totais.

Devem também ser consideradas como significativas, as instituições que tenham solicitado ou recebido assistência financeira através dos mecanismos do FEEF ou do MEE.

Por outro lado, o BCE deve ainda exercer a sua atividade supervisória direta relativamente às três maiores instituições de crédito mais significativas em cada Estado-Membro participante.

Além disso, o BCE tem o poder de chamar a si a supervisão de bancos menos significativos, quando tal seja necessário para a “*aplicação coerente de elevados padrões de supervisão*”, ao abrigo do disposto no artigo 6.º, n.º 5, b) do Regulamento MUS, com disciplina mais específica nos artigos 67.º e 68.º do Regulamento-Quadro do MUS.

Relativamente às instituições que enumerámos, o BCE tem a seu cargo a maioria das tarefas microprudenciais. A supervisão microprudencial consiste em monitorizar e preservar a estabilidade de instituições financeiras individualmente consideradas, assegurando o cumprimento das regulamentações prudenciais relevantes. Enumerando: autorização de instituições de crédito; exercício das competências de uma ANC de origem para instituições de crédito que estabeleçam sucursais ou prestem serviços num Estado-Membro não participante e exercício das competências de uma ANC de destino para sucursais e prestação de serviços em Estados Membros participantes, quando a instituição provenha de Estados Membros não participantes; avaliação das notificações de aquisição e disposição de holdings qualificadas, assegurar o cumprimento das regulamentações de Direito Bancário da União Europeia, levar a cabo análises supervisórias, incluindo testes de stress e tarefas supervisórias relacionadas com planos de recuperação e intervenção precoce (artigo 4.º do Regulamento MUS).

As ANC são as entidades responsáveis por defeito relativamente a tarefas não alocadas para o MUS (artigo 1.º).

Por outro lado, as ANC têm as competências microprudenciais, excetuando as decisões sobre autorizações bancárias, aquisições e alienações, quanto às restantes instituições (artigo 6.º, n.º 6 do Regulamento MUS), ou seja, as instituições menos significativas que são definidas residualmente.

Contudo, o BCE tem o poder-dever de orientar as ANC, emitindo orientações, recomendações, decisões e regulamentos (artigo 6.º, n.º 5 do Regulamento MUS).

O BCE pode ainda, de acordo com os poderes dos artigos 10.º-13.º, usar do seu direito de exigir informação às ANC sobre o desempenho das tarefas supervisórias.

As ANC assistem o BCE na preparação e implementação de quaisquer decisões relacionadas com o artigo 4.º, e devem seguir as instruções do BCE no desempenho dessas tarefas (artigo 6.º, 3).

O Regulamento MUS ao prescrever tantos poderes do BCE sobre as ANC, acaba por estabelecer uma supervisão indireta realizada pelo BCE que tem por base a ideia de manutenção de um padrão elevado de supervisão, mesmo nas instituições menos significativas, porquanto estas são “*uma fonte importante de risco sistémico, tendo em conta a sua interconexão*”.¹¹⁸

Dentro dos procedimentos relativamente a instituições menos significativas, o Regulamento ainda distingue os procedimentos de supervisão relevantes quanto a estas. Nestes casos, as ANC têm de informar o BCE de procedimentos materiais e submeter quaisquer esboços de decisão ao BCE (artigo 6.º, 5, c) e 7, c) MUS).

Os procedimentos materiais que exigem tal preocupação são os previstos nos artigos 97.º e 98.º do Regulamento Quadro: remoção de membros do conselho de administração e a designação de gestores especiais; aqueles procedimentos com impacto significativo nas instituições de crédito. Nestes procedimentos, o BCE tem um papel de conselheiro, devendo expressar a sua opinião e pode requerer à ANC que avalie mais aprofundadamente aspetos específicos do esboço de decisão.

A supervisão macroprudencial diz respeito à monitorização dos riscos financeiros agregados que podem surgir na economia, onde surgem duas tarefas básicas: limitar o comportamento pró-cíclico do sector financeiro (por exemplo, o aumento da alavancagem durante *booms* e a súbita desalavancagem durante depressões); limitar a hipótese de as dificuldades enfrentadas por algumas instituições se espalharem no mercado financeiro e se alastrarem à economia real.

Esta está maioritariamente a cargo das ANC (artigo 5.º, n.º 1). As quais, quando decidam exercitar os seus poderes devem apenas notificar o BCE com 10 dias úteis de antecedência, este pode formular objeções que devem ser atendidas, todavia não está previsto um direito de veto.

¹¹⁸ BAGLIONI (2016, p. 48).

Nomeadamente, as ANC podem exigir reservas às instituições de crédito, de acordo com o disposto no CRD IV/CRR. Estas reservas podem ser adicionadas ao ratio CET1¹¹⁹, aumentado pela reserva de conservação de capital (que chegarão a 7% do RWA em janeiro de 2019). Assim, são responsáveis por estabelecer os ratios de reservas contra-cíclicas (num intervalo entre 0 e 2,5% do RWA); identificar as G-SIIs (às quais é aplicável um intervalo de reserva entre 1 e 3,5%) e as O-SIIs (às quais é aplicável uma reserva até 2%); e decidir a que instituições deve ser aplicado um ratio de reserva para risco sistémico¹²⁰.

Esta espécie de supervisão inclui ainda o CERS que monitoriza o risco sistémico e recomenda e avisa as ANC.

Daqui resulta que a distinção entre os dois tipos de instituições e a atribuição de tarefas diferenciadas no âmbito do MUS a entidades nacionais e ao CUR, não coloca em risco os elevados e uniformes padrões, devido ao esforço realizado pelo Regulamento para incluir o BCE em quase todos os procedimentos, chegando mesmo a ter o direito de oposição e de chamar a si a supervisão de instituições menos significativas, quando note que a supervisão exercitada por uma ANC toma um rumo de redução de qualidade.

Assim, podemos afirmar que o risco de *race to the bottom* é, senão inexistente, quase inexistente, na distribuição de competências entre CUR e ANC.

4.1.3. Conselho de Supervisão do MUS

4.1.3.1. Separação entre funções monetárias e funções supervísórias

O artigo 25.º do Regulamento MUS, adotando o modelo alemão de Banco Central¹²¹, determina a separação entre as funções supervísória e monetária.

Este princípio tem sido defendido com base na existência de um conflito de interesses entre as duas funções. Assim, o banco central que exerce as duas funções em

¹¹⁹ BUSCH (2015, p. 295).

¹²⁰ Sobre estes instrumentos e conceitos, ver mais à frente a propósito do Acordo Basileia III e do pacote CRD IV.

¹²¹ GOODHART e SCHOENMAKER (1995, p. 539; 546), o modelo alternativo de combinação das duas funções é designado por modelo britânico ou do Reino Unido, onde o Banco Central além de combinar as duas funções é ainda sujeito a influência política, não gozando de independência.

combinação, poderia ser induzido a determinar a sua política monetária de acordo com a existência de instituições com problemas de estabilidade. Isto quando, a política monetária deveria ser determinada somente segundo considerações e necessidades monetárias¹²².

Por outro lado, aqueles que se pronunciam pela manutenção das duas funções combinadas, argumentam que a combinação previne o risco sistémico. Se o Banco Central com a função de prestamista de última instância, fornecer instrumentos para que um banco em dificuldades não quebre, terá todo o interesse em ter um papel supervisor a fim de evitar problemas de risco moral¹²³.

Apreciando os dois modelos, GOODHART e SCHOENMAKER (1995), depois de uma revisão destes dois argumentos apresentando as suas origens e os seus principais elementos, conduzem um estudo empírico utilizando dados de países que adotam o modelo germânico e de países que adotam o modelo britânico, a conclusão principal dos autores é a de que o modelo deve ser escolhido em função da concreta estrutura do mercado bancário onde irá ser aplicado.

O princípio da separação entre os agentes da política monetária e os agentes da política supervisória assenta no facto de uma poder afetar a outra. Vejamos: se o banco central decide aumentar a taxa de juro para conter uma inflação, pode acontecer que os intermediários financeiros com função de transformação de maturidades sintam o ajuste de taxas de juro mais rápido nas suas responsabilidades do que nos seus ativos, conduzindo a uma redução nos seus lucros e por esta via a uma possível redução da estabilidade. Um banco central com as duas funções, perante esta situação, pode ser induzido a adiar decisões de política monetária, para não comprometer de certa forma a estabilidade bancária. Para evitar tal interferência é usual na ciência económica defender-se a separação entre os dois ramos de política económica¹²⁴.

Contudo, também pode ser dado um exemplo contrário. Depois de uma crise económica, que tipicamente faz aumentar os empréstimos de má qualidade e as perdas para os intermediários financeiros, a autoridade supervisória pode decidir impor provisões para risco de crédito mais pesadas e requisitos de capital mais exigentes, a fim de preservar a estabilidade bancária. Contudo, estas reações são pro-cíclicas. Os bancos em tempos de crise

¹²² GOODHART e SCHOENMAKER (1995, pp. 545–548).

¹²³ GOODHART e SCHOENMAKER (1995, pp. 548–549).

¹²⁴ BAGLIONI (2016, p. 35).

têm dificuldades em obter mais capital, assim podem reagir pela venda de ativos e reduzindo a concessão de crédito. Assim, as provisões para resolver a crise levaram a uma amplificação da mesma¹²⁵.

Portanto, se uma instituição estiver unicamente concentrada na política supervisória é provável que a sua política tenha um efeito lateral negativo na economia, em benefício único da estabilidade bancária.

Nesta situação, o Banco Central pode fornecer fundos para que o crédito continue com juros relativamente baixos.

Atentando nesta situação é defensável uma coordenação estreita entre as duas políticas, senão anulam-se uma à outra¹²⁶.

Parece-nos que no MUS foi conseguido o melhor equilíbrio através do procedimento de não objeção na adoção de decisões supervisórias.

4.1.3.2. Constituição do Conselho de Supervisão do MUS

Em cumprimento desta disposição, o Regulamento MUS estabelece um novo órgão, denominado Conselho de Supervisão do MUS, que é parte integrante do BCE e é através deste novo órgão que o BCE exerce as suas competências na área supervisória.

O Conselho de Supervisão é constituído por um Presidente e um Vice-Presidente, os quais são nomeados pelo Conselho, após aprovação do Parlamento Europeu sob proposta do BCE precedida de audição do Conselho de Supervisão e de concurso no caso do Presidente. No caso do Vice-Presidente, o BCE propõe um membro da sua Comissão Executiva que deverá ser sujeito aos mesmos procedimentos de nomeação, exceto o concurso (artigo 26.º, 3 do Regulamento MUS). Ao que acrescem quatro representantes do BCE sem responsabilidades diretamente relacionadas com a política monetária, nomeados pelo Conselho do BCE (artigo 26.º, 5 do Regulamento MUS). O Conselho de Supervisão é

¹²⁵ BAGLIONI (2016, p. 35).

¹²⁶ Baglioni (2016), p. 35-38. O autor refere que o debate é já antigo, indicando como principais trabalhos o de Godhart e Schoenmaker (1995), *Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?* Oxford Economic Papers 47 (4): 539-560.

O próprio Parlamento Europeu dedicou bastante atenção à questão, produzindo o relatório Parlamento Europeu (2012), *Should Monetary Policy be separated from banking supervision?* DG Internal Policies, onde defende a conjugação das duas políticas, introduzindo-se no entanto *muralhas chinesas*.

ainda constituído por um membro de cada Autoridade Nacional de Supervisão dos Estados-Membros participantes (artigo 26.º, 1 do Regulamento MUS).

Cada membro do Conselho de Supervisão tem um voto. As decisões do órgão são tomadas por maioria simples, em caso de empate, o Presidente tem voto de qualidade (artigo 26.º, 6 do Regulamento MUS). Excetuam-se destas regras, as decisões em matéria de regulamentação que pode ser exercitada pelo BCE “na medida do necessário para organizar ou especificar as modalidades do exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo presente Regulamento” (artigo 4.º, 3 do Regulamento MUS). Neste caso, o Conselho de Supervisão delibera por maioria qualificada (artigo 26.º, 7 do Regulamento MUS), conforme descrito no artigo 13.º-C do Regulamento Interno do BCE¹²⁷.

4.1.3.3. Exteriorização das Decisões do Conselho de Supervisão

Segundo o artigo 129.º, n.º 1 do TFUE, pertence ao Conselho do BCE, a adoção de decisões no âmbito do SEBC¹²⁸. Por isso, as decisões do Conselho de Supervisão têm de ser praticadas pelo Conselho do BCE, cumprindo assim com as regras sobre delegação de competências na UE definida pela jurisprudência *Meroni*¹²⁹.

Neste sentido, o CSMUS fica limitado nas suas competências, apenas tendo a seu cargo a preparação dos trabalhos do BCE relativos às matérias supervisórias e deve propor as decisões a adotar (artigo 26.º, 8 Regulamento MUS).

¹²⁷ Decisão do Banco Central Europeu de 19 de fevereiro de 2004 que adota o Regulamento Interno do Banco Central Europeu (BCE/2004/2) (2004/257/CE), alterada por: Decisão BCE/2009/5 do Banco Central Europeu de 19 de março de 2009; Decisão BCE/2014/1 do Banco Central Europeu de 22 de janeiro de 2014; Decisão BCE/2015/8 do Banco Central Europeu de 12 de fevereiro de 2015; e Decisão BCE/2016/27 do Banco Central Europeu de 21 de setembro de 2016.

¹²⁸ Com reflexos no artigo 13.º-A do Regulamento Interno do BCE que dispõe na parte final: “As atribuições do Conselho de Supervisão não prejudicam a competência dos órgãos de decisão do BCE”.

¹²⁹ A doutrina proveniente da jurisprudência *Meroni* (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1958)) refere, com base no atual artigo 13.º TUE, que as instituições da UE não podem delegar os seus poderes de forma a que concedam uma margem discricionária às agências delegadas por si criadas ou instituídas pelos Tratados. Sob pena de violação do equilíbrio de poderes prescrito nos Tratados.

Só poderes executivos claramente definidos, sujeitos a uma revisão estrita de acordo com determinados critérios objetivos, estabelecidos pela entidade delegante, podem ser delegados – “poderes de execução, exatamente definidos e inteiramente controlados, no uso que deles é feito, pela Alta Autoridade” (na letra do acórdão, tradução nossa).

Assim, as delegações de poderes discricionários são desconformes, assim como transferência de poder de decisão política ou de transferência de responsabilidades. Pelo que, nunca poderia o CSMUS adotar decisões autonomamente. Para obviar este problema, foi criado o procedimento de decisão que explicitamos a seguir. Para mais sobre a doutrina *Meroni*: MACHADO (2014, pp. 597–598); CHEVALLIER-GOVERS (2013, p. 555).

No entanto, pode-se considerar que o CSMUS continua a gozar de poder de conformação das suas decisões, garantido pelo facto de o procedimento coordenado com o Conselho do BCE consistir num procedimento de não objeção ou de aceitação tácita. Ou seja, o CSMUS apresenta um projeto de decisão ao Conselho (de governadores) do BCE, este tem um prazo com um máximo de 10 dias nos procedimentos comuns ou com um máximo de 48h nos procedimentos urgentes para formular objeções, se não as formular o projeto é adotado (artigo 26.º, n.º 8 do Regulamento MUS e artigo 13.º-G do Regulamento Interno do BCE).

Havendo objeção por parte do Conselho do BCE pode-se seguir uma de duas vias: existe oposição à objeção por parte de uma ANC e o processo segue para o Painel de Mediação (artigo 25.º, 5 do Regulamento MUS) ou não existe qualquer oposição à objeção e o projeto é abandonado.

O Painel de Mediação é outro órgão integrante do MUS e foi criado pelo BCE¹³⁰. É constituído por um membro nomeado por cada Estado-membro participante entre os membros do Conselho do BCE e do Conselho de Supervisão. A Presidência cabe ao Vice-Presidente do Conselho de Supervisão. Este assegura que o número de membros de cada Conselho no Painel está equilibrado.

Este Painel funciona unicamente para receber e resolver pedidos de resolução de conflitos originados por oposições formuladas por ANC a objeções a projetos de decisão do Conselho de Supervisão de acordo com o procedimento supra descrito (artigos 8.º e ss. do Regulamento Painel de Mediação).

Por este complexo procedimento de tomada de decisões garante-se que a exteriorização da vontade do CSMUS é conforme aos Tratados, ou seja, a decisão é adotada por um órgão previsto nos mesmos. No entanto, notamos que o princípio que atrás referimos de separação entre funções monetárias e funções supervisórias sai mitigado por este processo, pelo menos no sentido de intromissão de considerações de política monetária na supervisão bancária. Uma vez que, o Conselho do BCE, o órgão responsável pela política

¹³⁰ Em cumprimento do disposto no artigo 25.º, n.º 5 do Regulamento MUS. Ver o Regulamento n.º 673/2014 (BCE/2014/26) do Banco Central Europeu, de 2 de junho de 2014 que institui um Painel de Mediação e adota o seu Regulamento Interno, adiante Regulamento Painel de Mediação.

monetária na zona Euro¹³¹, poderá objetar a decisões com base em preocupações de política monetária. Contudo, parece que se dá um equilíbrio como referimos entre as duas teses contrárias de separação ou conjugação das políticas supervisórias e monetárias numa mesma instituição.

4.1.4. As Equipas Conjuntas de Supervisão

A supervisão diária dos bancos significativos é delegada em equipas conjuntas de supervisão (ECS), previstas nos artigos 3.º a 6.º do Regulamento Quadro do MUS.

As ECS são equipas formadas por funcionários do BCE e da NCA relevante. A coordenação fica a cargo de um funcionário do BCE e a subcoordenação a cargo de um ou mais funcionários da ANC.

Cada instituição significativa tem uma ECS, e esta é responsável pelo acompanhamento da entidade para a qual está designada, trocando informações, nomeadamente com os funcionários e os órgãos sociais da instituição.

As ECS são responsáveis pelo planeamento e implementação de planos de supervisão a cada banco individual. As principais tarefas desenvolvidas são a preparação e implementação do processo de revisão e avaliação pelo supervisor (SREP); preparar um programa individual atividades de supervisão a propor ao CSMUS e implementá-lo em conjunto com qualquer outra decisão supervisória do BCE; e assegurar a coordenação entre as equipas de inspeção ao local e as ANC.

4.1.5. As Autoridades Nacionais de Supervisão

As ANC continuaram responsáveis pela supervisão dos bancos menos significativos. Apesar disso, no exercício da supervisão têm de seguir as *guidelines* emitidas pelo BCE respeitantes a essa atividade. Ademais, o BCE pode decidir a qualquer momento chamar a si, como referimos *supra*, a supervisão de instituições menos significativas.

¹³¹ O Conselho do BCE é constituído pela Comissão Executiva do BCE e pelos governadores dos Bancos Centrais Nacionais da zona Euro (artigo 283.º, n.º 1 do TFUE).

O Conselho do BCE tem as funções de tomar as decisões necessárias ao desempenho das competências do SEBC, designadamente, define a política monetária da União Europeia (*rectius* da zona Euro) que será executada pela Comissão Executiva (artigo 12.º do Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu dos Bancos Centrais e do BCE, anexo ao Tratado de Lisboa).

Sobre as competências e a governança do BCE após Lisboa, ver: HÄDE (2012).

Desta forma, seguiu-se o princípio de centralização do processo decisório e descentralização operacional que coordena desde o início a atuação do BCE no que toca à política monetária¹³².

Esta lógica funciona bem para a política monetária, porque quase não existe discricionariedade na aplicação das normas, nem sequer análise qualitativa. Pelo contrário, como refere BAGLIONI (2016, p. 40), na supervisão, a interpretação das normas está sujeita a discricionariedade e as ANC necessitam de realizar juízos de valor acerca dos dados das instituições bancárias para decidir quais as melhores medidas que devem aplicar do conjunto fornecido pela regulação europeia. E assim, o balanço adequado entre controlo centralizado e implementação descentralizada torna-se mais difícil de conseguir.

No entanto, como já tivemos oportunidade de referir a propósito da dicotomia instituições significativas e menos significativas, não acreditamos que se gere um movimento de concorrência entre supervisores, também por causa das orientações referidas aqui que o BCE adota e que as ANC têm de seguir.

4.1.6. Funções a cumprir pela supervisão no quadro do MUS

A atividade supervisória dos bancos consiste em fazer cumprir a regulamentação prudencial, relacionada com diversas áreas, como os fundos próprios, a liquidez, a alavancagem, a gestão e exposição ao risco, a administração, e as obrigações de reporte e publicação de informação¹³³.

4.1.6.1. Concretização dos parâmetros de supervisão no MUS: Acordos de Basileia e pacote CRD IV

Os três acordos de Basileia¹³⁴ desenvolvidos no seio do Comité de Supervisão Bancária de Basileia, instituição que se reúne sob o BIS (*Bank for International Settlements*

¹³² Sobre o referido princípio, ver: SCHELLER (2006, pp. 49–51)

¹³³ BAGLIONI (2016, p. 42).

¹³⁴ O primeiro publicado em 1988, sob o título “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*”. o segundo em 2004, denominado “*International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*” e o terceiro em 2010, constituído por dois documentos, designados “*Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*” e “*Basel III: International Framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*”, este último revisto em 2013 pelo documento: “*Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*”.

– Banco de Pagamentos Internacionais¹³⁵)¹³⁶, preocupam-se em aumentar a qualidade da regulação, da supervisão e da gestão de riscos bancários.

Os dois últimos acordos, conhecidos como Basileia II e Basileia III, dão conteúdo, na União Europeia, ao chamado pacote CRD IV, que inclui a Diretiva CRD IV¹³⁷ e o Regulamento CRR¹³⁸. Este pacote, por sua vez, pertence a um conjunto mais amplo de legislação, designado por *single rulebook*¹³⁹.

Ora, o acordo de Basileia II emendando o primeiro acordo, que apenas tentava lidar com os riscos surgidos da atividade prestamista dos bancos, fazia assentar a regulação financeira em três pilares: Pilar I da Mensuração – Requisitos mínimos de fundos próprios; Pilar II da Monitorização e Prevenção – Processo de Supervisão e Gestão do Risco; Pilar III da Divulgação e Transparência – Disciplina de Mercado.

¹³⁵ Segundo a tradução do Banco de Portugal, em: BANCO DE PORTUGAL (2017).

¹³⁶ O BIS, com sede em Basileia na Suíça, foi fundado em 1930 e é a organização internacional mais antiga na matéria da cooperação monetária internacional (anterior às instituições de *Bretton Woods*). O BIS é uma instituição de cooperação permanente entre Bancos Centrais e Bancos com as tarefas de monitorização das políticas de crédito em vários países.

Quanto à sua natureza jurídica, o BIS tem personalidade jurídica de direito internacional e os privilégios e imunidades conferidos às organizações intergovernamentais. Por outro lado, o BIS é uma instituição bancária estabelecida sob a forma societária com partes sociais, as quais pertencem aos Bancos Centrais. Assim, várias teses se debateram, nomeadamente, a tese societária e a tese da organização internacional *sui generis*.

As funções do BIS são as de Banco dos Bancos Centrais, ao assistir na gestão e investimento das reservas monetárias dos Bancos Centrais; por outro lado, é um promotor da cooperação monetária internacional, através da reunião dos Governadores dos Bancos Centrais, reunião de especialistas em Banca Central, publicações e estatística; por fim, é um agente de pagamentos internacionais.

O Comité de Basileia para a Supervisão Bancária, por sua vez, é uma instituição que se reúne sob o auspício do BIS, constituída por representantes dos Bancos Centrais e das autoridades de supervisão dos países do G-10 e do Luxemburgo.

O Comité foi lançado com a missão de coordenar as respostas à crise bancária internacional de 1974, originada pela falência do *Herstatt-Bank* na Alemanha. O Comité evoluiu e, hoje, prescreve disposições harmonizadoras da supervisão nacional e das exigências de capital.

A implementação dos acordos de Basileia depende de legislação nacional que os preveja, é, portanto, voluntária para, pelo menos, os países que não têm assento, no entanto, como noticiam BARR e MILLER (2006, pp. 20–21), existem pressões tanto da parte do Banco Mundial como do FMI para que os restantes países adotem os *standards* regulatórios, além do que a participação nos principais mercados implica a adoção das normas presentes nos acordos. O que se traduz, segundo os referidos autores, num “*imperialismo regulatório*”, numa tentativa de continuação no domínio mundial, por parte dos países do G-10.

Em suma, os acordos de Basileia, firmados pelos 10 países com as economias mais desenvolvidas do mundo, não são vinculativos, mas é-lhes dado esse carácter por várias circunstâncias políticas e económicas. Ver sobre esta matéria: BARR e MILLER (2006); GIOVANOLI (1989).

¹³⁷ Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE.

¹³⁸ Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012.

¹³⁹ CARLETTI e LEONELLO (2016, p. 307).

O pilar I pretende que os riscos de crédito, do mercado e operacional sejam acautelados. Pelo que os bancos devem manter, pelo menos, 8% de fundos próprios relativamente aos seus ativos. Para calcular este ratio, os ativos são ponderados de acordo com uma fórmula que resulta no RWA (*risk weighted assets*¹⁴⁰), o que confere, teoricamente, um incentivo para que os bancos adquiram ou mantenham ativos menos arriscados, porquanto, assim, torna-se mais fácil cumprir os requisitos de fundos próprios. Por outro lado, o acordo de Basileia II tentou lidar com o risco de mercado e com o risco operacional.

O pilar II, através da implementação de um processo de supervisão e gestão do risco, prescreve um procedimento de interação entre instituições supervisionadas e supervisores. Procura-se que as instituições adotem estratégias, processos e mecanismos de gestão e controlo, que têm por objetivo calcular e manter o capital próprio adequado ao perfil de risco da instituição e do sistema. Por outro lado, atribuem competências às autoridades de supervisão no sentido de avaliação dos processos internos, o que na UE é realizado pelo SREP, como demonstraremos *infra*.

O pilar III da disciplina de mercado, visa aumentar a divulgação de informação pelas instituições ao público, no sentido de mitigar o já referido problema da informação assimétrica, permitindo aos interessados na situação financeira do banco (por exemplo, depositantes) penalizar ou recompensar práticas de gestão.

4.1.6.1.1. As exigências mínimas de capital e de liquidez

O Acordo de Basileia III, surgido da recente crise do *subprime* e para pôr termo às fragilidades que a originaram e permitiram a sua propagação¹⁴¹, segue a mesma estrutura, no entanto, introduz algumas modificações, nomeadamente o aumento dos requisitos de fundos próprios, na definição de capital, introduz dois requisitos de liquidez, um ratio de adequação de fundos próprios baseado no ratio de alavancagem e um novo tipo de reservas de capital (os *Capital Buffers*).

O pacote CRD IV pretende implementar todas estas medidas na União Europeia, através de um regulamento, o CRR, portanto, diretamente aplicável nos Estados Membros da UE, que define estes mesmos indicadores regulatórios para a União Europeia, tendo por

¹⁴⁰ *Ativos ponderados pelo risco*, segundo as traduções portuguesas da diretiva CRD IV e do Regulamento CRR.

¹⁴¹ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, pp. 1–2).

base o acordo referido. Por outro lado, através de uma diretiva, a CRD IV, dependente de um ato de transposição para a legislação nacional, que define as condições do exercício dos poderes prudenciais de forma coerente com as regras estabelecidas no CRR.

Quanto às exigências mínimas de capital, Basileia III e o CRR prescrevem exigências mínimas de fundos próprios totais na ordem dos 8% relativamente aos ativos (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 12); e artigo 92.º, 1, c) CRR).

Os fundos próprios totais (*Total Capital*) correspondem ao *Tier 1 Capital* (*going concern capital ou core capital* – Fundos próprios de nível 1¹⁴²), que por sua vez é a soma do CET1 (*Common Equity Tier 1* – Fundos próprios principais de nível 1¹⁴³) e do *Additional Tier 1* (fundos próprios adicionais de nível 1¹⁴⁴)¹⁴⁵, somado com o *Tier 2 Capital* (*gone concern* – Fundos próprios de nível 2¹⁴⁶)¹⁴⁷.

O CET1 corresponde no essencial ao capital social bancário, rendimentos acumulados e reservas (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 13); e artigo 26.º, 1 do CRR) e deve situar-se em 4,5% do RWA (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 12); e artigo 92.º, n.º 1, a) do CRR).

O *Additional Tier 1* corresponde a instrumentos de fundos próprios que não são ações e os prémios de emissão dos mesmos (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 15); e artigos 51.º e 52.º do CRR).

O *Tier 1 Capital* constituído pelo capital social, reservas, lucros acumulados, resultados líquidos do exercício e deduzidos os valores das ações próprias, do capital ainda não consolidado, os prejuízos acumulados, as despesas pré-operacionais e as imobilizações

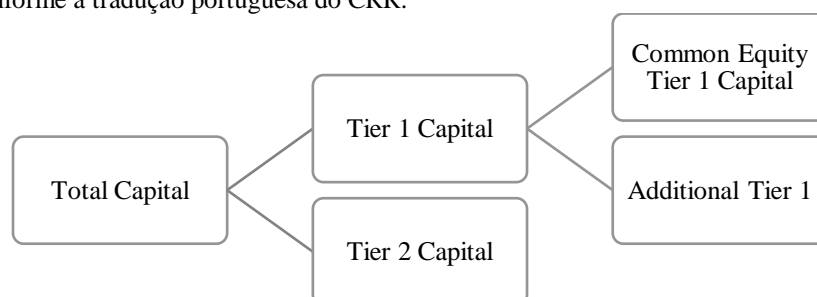
¹⁴² Conforme a tradução portuguesa do CRR.

¹⁴³ Conforme a tradução portuguesa do CRR.

¹⁴⁴ Conforme a tradução portuguesa do CRR.

¹⁴⁵ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 12); e artigo 25.º do CRR.

¹⁴⁶ Conforme a tradução portuguesa do CRR.



incorpóreas, ou seja, a soma dos dois anteriores, deve representar no mínimo 6% do RWA (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 12); e artigo 92.º, 1, b) do CRR).

O *Tier 2 Capital* é constituído pelas reservas de reavaliação, provisão gerais e para o risco de crédito e instrumentos de capital de natureza híbrida (compostos pelas ações preferenciais perpétuas e pela dívida subordinada) (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, pp. 17–19); e artigos 62.º e 63.º do CRR).

Todas estas medidas de adequação são expressas em percentagens do RWA, ou seja, dos ativos ponderados pelo risco. A ponderação levada a cabo, no âmbito de Basileia III, tem por base o risco de crédito, o risco operacional e o risco de mercado.

Por outro lado, Basileia III introduz os *leverage ratios*, ou seja, ratios de alavancagem financeira. A alavancagem financeira trata-se de uma medida da razão existente entre os capitais próprios e os capitais alheios numa empresa, neste caso, financeira. Por isso, o seu cálculo passa por dividir os capitais do *Tier 1* pelos riscos totais a que a instituição se encontra exposta. A relação anterior tem de se manter no mínimo em 3%¹⁴⁸ (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, pp. 61–63); e artigos 429.º e ss. do CRR). Apesar de o método de cálculo estar previsto, não foi ainda estabelecido qualquer ratio de alavancagem mínimo a manter na UE, apesar de ter sido já recomendado pela ABE, ao que se seguiu proposta da Comissão Europeia de alteração ao CRR, nos termos do disposto no artigo 511.º do CRR¹⁴⁹.

Outro ratio introduzido é o *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* que visa promover a resiliência a potenciais disrupções de liquidez por um período de 30 dias, pela imposição da obrigação de conservação de ativos líquidos de elevada qualidade. Basileia III exige que os bancos reservem ativos daquele tipo num mínimo de 100% relativamente às previsões de saídas de fluxos financeiros para os 30 dias seguintes em condições específicas de disrupção¹⁵⁰.

As instituições mantêm ainda um montante de fontes estáveis de financiamento (designado em português por ratio de financiamento estável e no Basileia III por *Net Stable*

¹⁴⁸ Correspondendo a um período transitório que acabou em 1 de janeiro de 2017. O acordo de Basileia III recomenda a reavaliação dos dados disponíveis durante o primeiro semestre de 2017, para que se atualize o ratio (BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, p. 63)).

¹⁴⁹ Ver: COMISSÃO EUROPEIA (2016), onde se refere que a Comissão Europeia propõe um ratio de alavancagem de 3%, de encontro a Basileia III. Ver também o relatório AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA (2016).

¹⁵⁰ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010b, sec. II.1); e artigos 411.º e 412.º do CRR.

Funding Ratio) relativamente ao perfil de liquidez dos ativos, bem como para fazer face a potenciais necessidades de liquidez contingentes no período de um ano¹⁵¹.

Além disso, introduz também os *Capital Buffers* (ou, na versão portuguesa do CRR e da CRD IV, reservas de fundos próprios). Neste instrumento estabelece-se a dicotomia reserva de conservação de fundos próprios e reserva contracíclica de fundos próprios.

Segundo o Basileia III, os bancos devem reter, fora de períodos de instabilidade, certas reservas de capital acima do mínimo, a título de reserva de conservação de fundos próprios. Para estes efeitos, o mesmo acordo estabelece um mínimo de conservação de CET1 para estes efeitos de 2,5%, o que eleva a reserva de fundos próprios de *Tier 1* em relação a RWA para 10,5%. O não cumprimento deste ratio total, conduz a medidas que podem incluir a retenção obrigatória de rendimentos imposta pelo supervisor¹⁵². Isto mesmo foi transposto para a CRD IV, artigos 129.º e 141.º, n.ºs 2 e 3.

As reservas contracíclicas de fundos próprios consistem em reservas impostas pelas autoridades supervisoras em resposta a um constatado crescimento agregado do crédito e do potencial risco sistémico, tentando tornar a banca mais resiliente perante o ciclo económico negativo que se pode gerar. Estas situar-se-ão entre 0 e 2,5% de CET1 relativamente ao RWA (artigos 130.º e 140.º da CRD IV).

Para maior proteção sistemática, quanto a instituições de importância sistémica global (G-SII), é imposto um montante de reservas adicionais de capital¹⁵³. Estas são divididas em cinco categorias, relativamente à sua importância sistémica. A cada categoria é aplicada uma obrigatoriedade de reserva de capital adicional CET 1 de acordo com o risco sistémico da categoria, nas primeiras quatro categorias, a exigência varia entre 1% e 2,5%, ao quinto grupo, aquele que apresenta maior risco sistémico, aplica-se uma reserva adicional de capital em 3,5%. Estes requisitos são também aplicados às instituições de importância sistémica nacional (D-SII)^{154 155}.

Do que se conclui que os atuais requisitos de capital são mais exigentes e complementam a visão microprudencial do anterior regime, com uma perspetiva

¹⁵¹ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010b, sec. II.2); e artigo 413.º do CRR.

¹⁵² BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (2010a, pp. 55–57).

¹⁵³ Artigo 131.º, em particular o n.º 4, da CRD IV.

¹⁵⁴ Artigo 131.º, em particular o n.º 5 da CRD IV.

¹⁵⁵ Sobre toda a matéria aqui tratada: CARLETTI e LEONELLO (2016) e TIAN (2017), os primeiros adotando uma perspetiva europeia e o segundo uma perspetiva de Basileia.

macroprudencial, expressa, principalmente nas preocupações sistémicas e no efeito de contágio entre bancos e também da introdução de *buffers de capital* para estabilização contracíclica¹⁵⁶.

Conclui-se que na UE existe uma efetiva preocupação em estabelecer exigências mínimas de capital. Como foi referido no primeiro capítulo, este tipo de regulação tende a aumentar o poder de mercado dos bancos, já que constitui uma dificuldade de entrada. Contudo, como também referimos, esta pode ser necessária na medida em que promova um menor risco no sector financeiro.

Resta saber se os números são adequados, o que só o tempo poderá dizer.

Por outro lado, é de importância, o estabelecimento de maiores exigências de capitais para empresas bancárias mais poderosas, evitando assim o problema que pode ser originado pela sensação de subsidiação quanto às entidades *too big too fail*.

Destacamos também a importância do estabelecimento de regras que permitem uma aproximação concreta das normas, e que permitem ao regulador estabelecer em concreto maiores ratios de capital, consoante o comportamento de risco de uma instituição e o indicador SREP que explicaremos na secção seguinte.

Por todas estas medidas, parece-nos que sai salvaguardado o objetivo de ponderação entre concorrência-fragilidade e concorrência-estabilidade.

4.1.6.1.2. SREP

No âmbito agora do segundo pilar de Basileia, é estabelecido na CRD IV, o SREP (*Supervisory Review and Evaluation Process* – Processo de revisão e avaliação pelo supervisor). Este está previsto nos artigos 97.º e ss. da CRD IV e consiste no exame trimestral do capital e liquidez dos bancos, onde também se processa a análise dos processos internos de gestão do risco e governança. O SREP analisa o modelo de negócios; a governança interna e os protocolos de controlo; a adequação do capital e os riscos de liquidez e recursos líquidos.

Cada um dos pontos é expresso numa escala de 1 (sem risco) a 4 (elevado risco). O mecanismo é aplicado a todos os bancos, sendo aplicado aos bancos significativos pelas ECS

¹⁵⁶ Neste mesmo sentido: CARLETTI e LEONELLO (2016, p. 308).

e aos bancos menos significativos pelas ANC. O resultado da avaliação é uma decisão SREP, na qual, o BCE pode impor requisitos de capital e de liquidez adicionais e também ajustes às políticas internas de gestão do risco.

A abordagem supervisória baseada neste sistema levanta problemas importantes, nomeadamente, o grau elevado de discricionariedade e incerteza relativamente às medidas supervisórias que podem ser tomadas como uma consequência da avaliação.

Em particular, o facto de o Pilar 1, como explicitámos, prever que possam ser adicionados requisitos específicos de capital ou liquidez para a instituição, implica que à instituição financeira não é dado um limiar único para as suas necessidades de capital. Pelo contrário, enfrentam a possibilidade de uma autoridade aumentar as exigências mínimas para um nível não previsto pela administração das instituições. Para enfrentar tal incerteza regulatória, alguns bancos podem ser induzidos a deter ratios de capital em excesso do que o mínimo requerido, com possíveis efeitos negativos na oferta de crédito bancário¹⁵⁷.

4.1.6.2. “Caixa de ferramentas” supervisórias

No exercício da supervisão, o BCE pode fazer uso de um conjunto de instrumentos de intervenção supervisória, previstos exemplificadamente¹⁵⁸ no artigo 16.º, n.º 2 do Regulamento MUS, para que as instituições cumpram os requisitos prudenciais previstos na legislação da União.

Assim, quando uma entidade não cumpra o disposto no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo do Regulamento MUS¹⁵⁹, o BCE pode exigir que qualquer entidade da União Europeia¹⁶⁰ mantenha fundos próprios em excesso, ou requisitos de liquidez específicos, nos termos já explicitados a propósito do pacote CRD IV, ou em alternativa exigir que as instituições apresentem um plano para restabelecer a conformidade com aqueles requisitos. Pode exigir que uma instituição reforce os seus processos, mecanismos e estratégias, ou uma política específica de constituição de provisões ou de tratamento de ativos em termos de requisitos de fundos próprios. Pode aplicar restrições de atividade ou solicitar o

¹⁵⁷ BAGLIONI (2016, p. 53).

¹⁵⁸ O que é indicado pela locução adverbial de modo “em especial” presente no n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento MUS.

¹⁵⁹ Relativo à aplicação pelo BCE de toda a legislação, da União e nacional, no exercício da supervisão.

¹⁶⁰ Por remissão para o artigo 9.º, n.º 1 do Regulamento MUS.

desinvestimento em atividades com riscos excessivos, alternativamente, pode exigir a redução do risco inerente às atividades, aos produtos e aos sistemas das instituições. Pode obrigar a limitar as remunerações variáveis. Obrigar a reservar rendimentos para reforçar os fundos próprios. Impor requisitos de reporte ou de informação adicional e de divulgação desta sobre liquidez, capital ou outro parâmetro. Por último e não menos importante, pode destituir os membros dos órgãos das instituições de crédito.

Trata-se assim de evitar como já referimos uma concorrência excessiva por ativos com efeitos perniciosos sobre a estabilidade do sector. Ao destituir a administração procura-se pôr termo ao problema de agência muito verificado na banca, como referido no primeiro capítulo, e que pode ter um efeito de aumento na tomada de riscos.

Já quanto aos bancos significativos, o BCE, relativamente ao *compliance* com os requisitos de fundos próprios, tem o poder de solicitar um esboço de decisão à ANC e tomar a decisão final, no mesmo âmbito as ANC têm as tarefas de submeter um esboço de decisão e assistir o BCE na implementação e execução.

Quanto à informação relativa a supervisão, o BCE pode requerer informação adicional, enquanto as ANC devem recolher informações, verificar os dados e transmitir ao BCE.

Com respeito aos procedimentos comuns, ou seja, procedimentos que envolvem conjuntamente o BCE e as ANC, independentemente de os bancos serem considerados significativos ou não, como por exemplo os de licença bancária, ou revogação da mesma, e de autorização de aquisição de posições qualificadas noutras instituições, processam-se nos seguintes termos:

A candidatura a uma nova licença bancária deve ser realizada perante a ANC do Estado membro em causa. A ANC deve verificar o cumprimento dos requisitos das leis bancárias nacionais. Se o resultado da avaliação for negativo, a ANC rejeita a candidatura. Se o resultado for positivo, a ANC submete um esboço de decisão ao BCE, propondo a concessão da autorização. O BCE, por sua vez, faz a sua própria avaliação baseada no Direito da União relevante e pode objetar o esboço de decisão.

Na revogação de autorização bancária, o BCE pode atuar por sua iniciativa, ou pode atuar a requerimento de uma ANC, submetendo esta um esboço de decisão. Para tomar a decisão, o BCE deve consultar a ANC competente e coordenar-se com a Autoridade de

Resolução Nacional (artigos 14.º do Regulamento MUS e 73.º-84.º do Regulamento Quadro do MUS).

Quanto a estabelecimento através de fronteiras, através do chamado passaporte bancário europeu, as ANC recebem as notificações, o BCE tem depois o dever de decidir, se não o fizer no prazo de dois meses, considera-se que a licença foi tacitamente deferida (artigos 11.º e 12.º do Regulamento Quadro do MUS).

Os poderes das ANC são sempre limitados pelo BCE, este pode fornecer instrumentos às ANC e estas têm a obrigação de cooperar na troca de informações entre ANC e BCE.

O balanço de poderes entre BCE e ANC parece favorecer a descentralização de poderes. Com o profundo envolvimento das ANC na supervisão dos bancos significativos e a supervisão direta aos bancos menos significativos.

4.2. O Mecanismo único de Resolução

Demonstrada a ligação entre risco financeiro e risco soberano, a União Europeia tentou introduzir uma nova regulamentação que quebrasse este elo de ligação, nomeadamente através do Mecanismo Único de Resolução.

Durante a crise financeira global verificaram-se várias intervenções públicas nos bancos europeus, *bail outs*, como meio de resgate, a fim de evitar riscos sistémicos. Os *bail outs* consistiram principalmente em empréstimos com fundos públicos dos orçamentos nacionais¹⁶¹.

Para reduzir os custos sociais e económicos de tais resgates e em ordem a uniformizar as regras de resoluções bancárias, a Comissão Europeia introduziu uma política comum de resoluções. O processo de resolução consiste num conjunto de etapas, conduzido por uma Autoridade de Resolução, designados a reestruturar uma instituição financeira que está a quebrar ou prestes a quebrar¹⁶².

Já no âmbito da União Bancária foi introduzido o Mecanismo Único de Resolução (MUR), instituído pelo Regulamento n.º 806/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho,

¹⁶¹ Alguns exemplos incluem o *Anglo Irish Bank*, o *Fortis Bank*, o *Hypo Real Estate*, o *Banco Privado Português* e o *Banco Português de Negócios*.

¹⁶² Nomeadamente e em primeiro lugar pela Diretiva BRRD como veremos à frente.

de 15 de julho de 2014¹⁶³. Este corresponde ao segundo pilar da União Bancária. Destina-se a lidar com os bancos em crise, através de uma arquitetura institucional supranacional e da partilha de competências entre autoridades nacionais e agências europeias.

Como preliminar do estudo deste mecanismo apresentamos as conclusões de CONLON e COTTER (2016). Os autores, analisando como teriam sido os resgates bancários durante a crise global na Europa se o MUR já estivesse em funcionamento, concluem que os bancos na UE perderam 621 mil Milhões de euros no período entre 2008-2012. Tais perdas teriam sido impostas primeiro aos investidores em capital, e, para as instituições mais relevantes, teriam sido suficientes as reduções de valor impostas aos detentores de capital. No entanto, para assegurar uma adequada capitalização depois do *bail in*, era necessária a conversão de dívida em capital para os créditos privilegiados e subordinados. Os depositantes nunca teriam participado nas perdas.

4.2.1. Instituições abrangidas no MUR

O MUR aplica-se aos procedimentos de resolução das instituições de crédito estabelecidas em Estados Membros participantes, tal como na aplicação do MUS, o conceito de instituição de crédito deve ser clarificado pelo Regulamento n.º 575/2013¹⁶⁴. Além disso aplica-se às empresas-mãe e às empresas de investimento e instituições financeiras estabelecidas num Estado Membro participante (artigo 2.º do Regulamento MUR).

Os Estados Membros participantes são definidos por remissão para o Regulamento MUS. Por isso as considerações aí realizadas consideram-se aqui reproduzidas.

4.2.2. Distribuição de poderes entre entes centrais e entes nacionais

O MUR é também um mecanismo como o MUS, com distribuição de poderes entre as Autoridades Nacionais de Resolução (ANR) e Conselho Único de Resolução (CUR). O CUR é responsável pela resolução de instituições sujeitas a supervisão direta do BCE, portanto, sendo relevante a dicotomia entre instituições significativas e menos

¹⁶³ Que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução Bancária.

Adiante designado por Regulamento MUR.

¹⁶⁴ Ver supra: secção 4.1.1. Instituições abrangidas pelo MUS do capítulo II.

significativas¹⁶⁵, e grupos transfronteiriços. Enquanto as ANR são responsáveis pela resolução das restantes instituições, a menos que a resolução em concreto requiera a intervenção do Fundo Único de Resolução (FUR). Neste caso, o CUR é sempre responsável pela resolução (artigo 7.º, 3, segundo parágrafo Regulamento MUR). Os Estados Membros podem ainda decidir que o CUR exerça todas as competências previstas no Regulamento MUR, quanto a todas as instituições, para tal basta a notificação do CUR e da Comissão, que produzirá efeitos a partir da publicação no Jornal Oficial da União Europeia (artigo 7.º, n.º 5 do Regulamento MUR).

4.2.3. Quadro institucional: Conselho Único de Resolução e Fundo Único de Resolução

A nível institucional, o MUR é constituído pelo Conselho Único de Resolução (CUR) e pelo Fundo Único de Resolução (FUR).

O CUR trata-se de uma nova instituição ao contrário do CSMUS, tem a sua sede em Bruxelas (artigo 48.º do Regulamento MUR), começou a operar em 1 de janeiro de 2015 (artigo 98.º, n.º 1 do Regulamento MUR), goza de personalidade jurídica (artigo 42.º, 1 do Regulamento MUR). O CUR é representado pelo seu presidente (artigo 42.º, 3 do Regulamento MUR). Tem a responsabilidade geral pelo funcionamento coerente e eficaz do MUR (artigo 7.º, 1 do Regulamento MUR), sendo, desta forma, o organismo central mandatado para a gestão de crises bancárias, tomando decisões acerca de resoluções e aplicando o Regulamento MUR.

O CUR é composto por um Presidente, um Vice-Presidente¹⁶⁶ e 4 membros a tempo inteiro (artigo 43.º, 1, a) e b) do Regulamento MUR). Os membros são nomeados por concurso com base no mérito e experiência nas áreas da banca e das finanças, assim como supervisão e regulação (artigo 56.º, 4 do Regulamento MUR). Os Estados Membros

¹⁶⁵ Ver supra a secção 4.1.2 deste capítulo, onde explicamos a dicotomia a propósito do MUS.

¹⁶⁶ Até à proposta da Comissão, de 5 de dezembro de 2014, de nomeação do presidente, do vice-presidente e de membros do Conselho Único de Resolução (C(2014)9456), à Decisão do Parlamento Europeu, de 16 de dezembro de 2014, sobre a proposta da Comissão de nomeação do presidente, do vice-presidente e de membros do Conselho Único de Resolução (C(2014)9456 — C8-0284/2014 — 2014/0901(NLE)) e à Decisão de Execução do Conselho de 19 de dezembro de 2014, relativa à nomeação do presidente, do vice-presidente e dos outros membros que exercem funções a tempo inteiro no Conselho Único de Resolução (2014/943/UE), colocavam-se dúvidas sobre o estatuto do Vice-Presidente, sobre se seria um dos quatro membros ou se não seria membro, apenas na falta do presidente. Em concreto BUSCH (2015, p. 288, n. 56) considerando a legislação até outubro de 2014 escreveu expondo estas dúvidas e concluindo que deveria ser um “*slip of the pen*”.

participantes nomeiam um membro, que representará a respetiva ANR (artigo 43.º, 1, c) do Regulamento MUR), se no EM houver mais que uma ANR, poderá participar nas reuniões um outro membro que será considerado observador, sem direitos de voto (artigo 43.º, 4 do Regulamento MUR). Cada membro, incluindo o presidente terá direito a um voto (artigo 43.º, 2 do Regulamento MUR).

O BCE e a Comissão podem nomear um membro com o estatuto de observador permanente (artigo 43.º, 3 do Regulamento MUR).

Na sua atividade, emite orientações e instruções, gerais e específicas, para as ANR, tendo ainda poderes supervisórios sobre a atuação destas (artigos 28.º a 31.º do Regulamento MUR). Em particular quando necessário para aplicar padrões de resolução de alta qualidade. Pode ainda emitir avisos quando as ANR não cumpram com as suas instruções ou com qualquer parte do Regulamento, pode ainda, depois de consulta da ANR ou a seu pedido assumir todos os poderes de resolução (artigo 7.º do Regulamento MUR).

O CUR opera em duas sessões: sessão executiva e sessão plenária. A existência das duas sessões é uma tentativa de coordenação entre rapidez, centralização e representação nacional.

A formação executiva é composta por um Presidente, um Vice-Presidente¹⁶⁷ e quatro membros permanentes. Os membros nomeados pelos Estados Membros participam na medida em que a deliberação a tomar respeita a uma entidade estabelecida no seu Estado Membro, bem como, quando respeite a um grupo transfronteiriço, estejam nesse Estado estabelecidas a sede, filiais ou entidade abrangida pela supervisão em base consolidada. Além destes, os observadores representantes do BCE e da Comissão Europeia, assim como outros que o CUR pode convidar, nomeadamente, um membro da ABE ou um observador de um Estado Membro não participante, quando se delibere sobre um grupo com filiais ou sucursais importantes nesse Estado (artigo 43.º e 53.º do Regulamento MUR).

Esta formação é responsável por elaborar as decisões a tomar em sessão plenária (artigo 54.º, 1, a) do Regulamento MUR) e toma as decisões para aplicação do Regulamento MUR, a não ser que este disponha de outra forma (artigo 54.º, 1, b) do Regulamento MUR). Especificamente, o CUR, em formação executiva, tem a seu cargo estruturar os planos de

¹⁶⁷ O Vice-Presidente não é referido, mas como referimos anteriormente em nota de rodapé, tal dever-se-á a um “*slip of the pen*”, para tanto veja-se o explicador do CUR na página: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_en (consultado em 27/04/2017), onde é expressamente referido o Vice-Presidente como membro integrante da sessão executiva.

resolução das instituições que estejam dentro do seu âmbito de atribuições (artigo 54.º, 2, a) do Regulamento MUR). Aplica obrigações simplificadas a determinadas entidades e grupos pelas quais é responsável, quando as condições de aplicação se encontrem preenchidas (artigo 54.º, 2, b) do Regulamento MUR). Determina os requisitos mínimos de fundos próprios e de passivos elegíveis que as entidades e os grupos pelos quais é responsável necessitam de cumprir em qualquer momento de acordo com o artigo 12.º do Regulamento MUR (artigo 54.º, 2, c) do mesmo). Fornece à Comissão, logo que possível, um programa de resolução, acompanhado de todas as informações pertinentes que lhe permitam, em tempo útil, avaliar e decidir ou, se necessário, propor uma decisão ao Conselho de acordo com o artigo 18.º, n.º 7 (artigo 54.º, 2, d) do Regulamento MUR). Adota a parte II do orçamento do CUR, que diz respeito ao Fundo, de acordo com o artigo 60.º (artigo 54, 2, e) do Regulamento MUR).

Por urgência, o CUR, nesta sessão, pode tomar decisões provisórias em nome da sessão plenária do CUR, em especial sobre questões de gestão administrativa, incluindo matéria orçamental (artigo 54.º, 3).

Existe um dever de informação à sessão plenária por parte da sessão executiva quanto às decisões de resolução que tomar (artigo 54.º, 4).

As decisões da sessão executiva sobre uma determinada entidade ou sobre um grupo devem ser tomadas por consenso entre todos os membros da sessão em concreto, num prazo estabelecido pelo Presidente. Se não for possível, a decisão é tomada por maioria simples dos membros permanentes com direito de voto (artigo 55.º, 1 e 2). Assim, quando não haja consenso, fica(m) sem direito de voto o(s) representante(s) da(s) ANR(s) relevante(s) se não houver consenso. Em caso de empate, cabe ao Presidente decidir com voto de qualidade (artigo 55.º, 3).

As decisões que não envolvam entidades ou grupos financeiros não estão especificamente reguladas, deve assim ser feita uma analogia com as mesmas. Devendo verificar-se primeiro a possibilidade de consenso, não havendo decide-se por maioria simples¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Conforme Busch (2015, p. 295).

A sessão plenária é composta por todos os membros que referimos supra. Por sua vez, a sessão plenária, como regra, toma decisões por maioria simples dos seus membros. Cada membro tem um voto. No caso de empate, o presidente tem voto de qualidade (artigo 52.º, 1).

Como exceção à regra da maioria simples nas decisões em sessão plenária, aparece o artigo 52.º, 2, que determina que algumas decisões devem ser tomadas com maioria simples, mas os membros que formam a maioria devem representar, pelo menos, 30 % das contribuições para o FUR.

A segunda exceção à regra da maioria simples está prevista no artigo 52.º, 3. Assim, algumas decisões têm de ser tomadas por uma maioria de dois terços dos membros do CUR e estes têm de representar, pelo menos, pelo menos 50 % das contribuições para o Fundo no período transitório de oito anos e 30 % a partir daí, em caso de empate o presidente tem voto de qualidade.

A sessão plenária é composta por todos os membros do CUR, portanto, o Presidente, o Vice-Presidente, os membros a tempo inteiro, os representantes das ANRs dos Estados participantes e os observadores (artigo 49.º, em coordenação com o artigo 43.º, 1).

Das competências da sessão plenária destacamos a adoção do seu programa de trabalho anual (artigo 50.º, 1, a); decide, de acordo com o procedimento do artigo 50.º, 2, sobre o uso do FUR, se a ajuda do Fundo na resolução específica for acima de 5 mil milhões de Euros, para o qual a ponderação do apoio de liquidez é de 0,5 (artigo 50.º, 1, c)); “quando a utilização líquida acumulada do Fundo nos últimos 12 meses consecutivos atingir o limiar de 5 000 000 000 EUR, avalia a aplicação dos instrumentos de resolução, nomeadamente a utilização do Fundo, e fornece orientações que a sessão executiva deve seguir nas decisões de resolução subsequentes” (artigo 50.º, 1, d)); decide sobre a necessidade de obter contribuições extraordinárias *ex post* e sobre a mutualização dos mecanismos nacionais; decide sobre os investimentos do Fundo (artigo 50.º, 1, f)); e procede a aprovação do quadro referido no artigo 31.º, n.º 1, a fim de organizar as modalidades práticas de cooperação com as autoridades nacionais de resolução.” (artigo 50.º, 1, q)).

O CUR pode ainda apresentar um pedido de contração voluntária de empréstimo para o FUR junto de um mecanismo de financiamento de resolução nos Estados Membros não participantes, caso: a) as contribuições *ex ante* não cubram as perdas, custos ou outras despesas decorrentes da utilização do Fundo no âmbito de medidas de resolução; b) as

contribuições *ex post* não estejam imediatamente acessíveis; e c) os meios alternativos de financiamento não estejam imediatamente acessíveis em termos razoáveis (artigo 70.º, 1).

De novo decidido em sessão plenária (artigo 50.º, 1, e)), agora por maioria de dois terços, representando 50 % das contribuições para o Fundo nos primeiros 8 anos, depois disso, maioria de dois terços, representando 30 % das contribuições para o FUR.

A divisão de tarefas aqui presente merece os mesmos reparos que realizámos a propósito da divisão de tarefas no MUS. Designadamente, operar-se-á uma centralização descentralizada, por via de introdução de mecanismos de controlo das atividades das ANR pelo CUR. O que, de novo, faz concluir pela mitigação do risco de concorrência entre autoridades reguladoras.

Por outro lado, a divisão de sessões permite que as decisões mais urgentes sejam tomadas rapidamente, evitando que bancos insalubres contaiem o sistema, além do que, no âmbito da sessão plenária onde são tratadas as questões mais sensíveis permite a representatividade dos EM.

4.2.4. A Diretiva BRRD e o MUR

Deve considerar-se que a Diretiva BRRD¹⁶⁹ ¹⁷⁰ é parte integrante do MUR. Trata-se da primeira legislação comunitária após crise sobre a matéria correspondente à resolução, estabelecendo um quadro comum para as resoluções dentro do Mercado Único.

A Diretiva BRRD determina e uniformiza os instrumentos a utilizar na recuperação, resolução e intervenção precoce, assim como os respetivos procedimentos, e introduziu a obrigatoriedade de constituição de ANR separadas das ANS, mas com obrigatoriedade de partilha de informação e cooperação.

A BRRD preocupa-se em criar novos mecanismos para lidar com as crises bancárias além dos tradicionais *bail out* e insolvência nos termos gerais. Tudo isto, refletindo

¹⁶⁹ Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014 que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de créditos e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho.

¹⁷⁰ Transposta para o ordenamento nacional pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

o parecer do FINANCIAL STABILITY BOARD (2011). Na medida em que, o *bail-out* é uma forma de recuperação onerosa para os contribuintes, pela transmissão dos riscos bancários para o sector público, e esta transmissão provoca *moral hazard*¹⁷¹, a par de a insolvência em geral acarretar problemas sistémicos¹⁷² e problemas para a económica real, através dos tradicionais canais de transmissão¹⁷³.

Destaca-se da BRRD, a introdução de uma terceira via. Esta consiste num *bail in*, colocando os custos relevantes sobre os credores e acionistas, o que pode conduzir a problemas de instabilidade do mercado e aumentar o custo de financiamento¹⁷⁴.

Mais especificamente, a BRRD introduz intervenções em três fases diferentes: a recuperação; a intervenção precoce e a resolução.

A recuperação (artigo 5.º da BRRD) consiste nas ações tomadas por uma instituição para restaurar uma situação financeira sã, depois de uma deterioração da mesma, sem apoio público e sem intervenção das autoridades públicas que se sobreponham às disposições negociais privadas. Para tanto é necessário que os bancos e as autoridades preparem planos de recuperação.

A intervenção precoce (artigos 27.º, 28.º e 29.º da BRRD) é o instrumento pelo qual uma ANR força uma instituição a tomar medidas corretivas, no caso de esta apresentar uma condição financeira deteriorada, incluindo uma situação de liquidez precária ou um aumento da alavancagem, com alto nível de empréstimos malparados ou uma ampla concentração de riscos.

A resolução (artigo 31.º da BRRD) é um procedimento dirigido à preservação do banco através da modificação dos seus compromissos contratuais que podem ser impostos pela autoridade de resolução, como a conversão de dívida em capital ou a redução do valor de algumas responsabilidades. Acresce que a resolução pode contar com apoio financeiro público¹⁷⁵. Para que ocorra a resolução é necessário que as autoridades preparem planos de resolução.

¹⁷¹ Como referido acima, ver também: BAGLIONI (2016, p. 82)

¹⁷² Nomeadamente, funda expectativas que podem conduzir a corridas bancárias, sobre corridas bancárias, remetemos para as nossas considerações no primeiro capítulo.

¹⁷³ Sobre os canais de transmissão ver supra, ver também: BAGLIONI (2016, p. 82).

¹⁷⁴ BAGLIONI (2016, p. 82).

¹⁷⁵ Ver a tabela de BAGLIONI (2016, p. 85).

Logo, a BRRD uniformiza as condições de mercado, em termos de instrumentos disponíveis para lidar com crises bancárias, para as instituições de crédito que atuam dentro da União Europeia e fornece um conjunto de competências às autoridades nacionais. Apesar da bondade de tais medidas, a margem de discricionariedade com que cada autoridade nacional pode atuar pode colocar em perigo a lógica de nivelamento do campo de jogo. E, por isso, torna-se necessário que exista uma agência central de gestão de crises bancárias. O MUR vem assim obviar este problema.

Daqui retira-se que a concorrência por ativos poder-se-á desenvolver de forma mais ampla, gozando de uma rede de segurança, isto é, o argumento do risco da concorrência por ativos deixa de fazer sentido na parte em que refere que mudanças fundamentais no valor dos ativos mal monitorizados, pela pressão em obter lucros económicos, sempre terá consequências apenas para um banco, porque logo é acionado um plano de qualquer tipo dos previstos na BRRD.

Os instrumentos de atuação previstos na BRRD que descrevemos sumariamente, foram incluídos no Regulamento MUR, em concreto nos artigos 14.º a 17.º, concedendo, desta forma, as competências para as decisões e procedimentos da BRRD às entidades integrantes do quadro institucional do MUR (CUR e ANR).

4.2.5. Procedimento de Resolução

O procedimento de resolução e os respetivos requisitos são descritos no artigo 14.º a 28.º do Regulamento MUR e 31.º a 92.º da BRRD.

Para que uma decisão de resolução possa ser adotada deve existir uma entidade em situação ou risco de insolvência, não podem existir soluções privadas alternativas à resolução e a resolução deve ser necessária para a defesa do interesse público. O conceito de instituições financeiras em risco de quebra ou em quebra confere alguma margem de discricionariedade, porque tem que ver com a *hipótese*¹⁷⁶ de perder os requisitos necessários para obter autorização bancária; iminência de não cumprimento das obrigações ou se é necessária intervenção pública.

Os objetivos da resolução de uma instituição são: assegurar a continuidade das funções críticas; evitar efeitos de contágio; quebrar a ligação risco bancário-risco soberano;

¹⁷⁶ Sublinhamos hipótese, porque se trata de um juízo de valor.

proteger os depositantes; e proteger os fundos e ativos dos clientes (artigo 14.º, n.º 2 do Regulamento MUR). Ao prosseguir estes objetivos, todos os envolvidos procuram reduzir ao mínimo o custo da resolução e evitar destruição de valor, a menos que tal seja necessário para atingir os objetivos da resolução (artigo 15.º, 2, segundo parágrafo, do Regulamento MUR).

Quanto ao processo de adoção da decisão de resolução, esta deve ser adotada a um fim de semana, porquanto os mercados estão fechados e evitam-se ataques especulativos à instituição em resolução. O BCE é responsável por desencadear o mecanismo de resolução, por notificação ao CUR, à Comissão e às ANR relevantes da sua avaliação de que um banco está a falhar ou prestes a falhar. Quando o BCE não realize a referida notificação, o CUR tem o poder de espoletar a resolução.

O CUR em sessão executiva, depois de verificar que os requisitos para a decisão de resolução estão preenchidos, apresenta o procedimento de resolução, aplicando as ferramentas admitidas pela BRRD, e repetidas no Regulamento MUR, e identifica se o FUR será requerido. Adotado o plano de resolução, este deve ser notificado e comunicado à Comissão.

Depois da transmissão, o Conselho e a Comissão têm 24h para objetar, não objetando, o plano entra em vigor. Exceção ao princípio de não objeção, reside no caso de o plano poder envolver medidas que arrisquem ser qualificadas como auxílios de Estado dos artigos 107.º e ss. TFUE, neste caso, o plano não pode ser adotado até que haja pronúncia favorável ao plano por parte da Comissão (artigo 19.º do Regulamento MUR).

As decisões são depois executadas pelas ANR, providenciando pelo cumprimento das disposições de direito comercial e de direito da insolvência do Estado Membro onde se encontra sediada a instituição resolvida (artigo 29.º do Regulamento do MUR). Sendo que, a implementação é controlada pelo CUR (artigo 28.º do Regulamento MUR), que tem a faculdade de dar ordens diretamente à instituição, quando considere que a ARN não cumpre com o plano (artigo 29.º do Regulamento MUR).

O *bail in* é conseguido pela redução ou conversão de instrumentos de capital, prevista no artigo 21.º do Regulamento MUR. A prioridade dos créditos no *bail in* é a prescrita na BRRD e as perdas respeitantes a depósitos cobertos por sistemas de garantia de depósitos devem por estes ser cobertas.

4.2.6. A intervenção precoce e os planos de recuperação

O MUR tem subjacente uma ideia de prevenção e de rápida intervenção, logo existem atividades que devem ser levadas a cabo pelas autoridades do MUR, nomeadamente, as medidas corretivas e preventivas, é o que acontece com a elaboração de planos de recuperação e de resolução (artigos 4-26.º da BRRD e 8-12 do Regulamento MUR, ver também 74.º, 4 CRD IV).

São planos a realizar pelas autoridades de resolução, consultando as autoridades nacionais de supervisão e de resolução dos EM onde estão localizadas sucursais significativas (artigo 10.º, 1 BRRD). As instituições financeiras podem ser exigidas a assistir na elaboração e atualização dos planos. O artigo 11.º exige que as Autoridades de Resolução tenham poderes para exigir informações a fim de elaborar os planos de resolução.

“Os planos de resolução devem ter em conta os cenários relevantes, incluindo a possibilidade de a situação de insolvência ser idiossincrática ou ocorrer em períodos de instabilidade financeira mais generalizada ou de eventos sistémicos”, assim como “prever opções para a aplicação dos instrumentos e dos poderes de resolução referidos no título IV à instituição” (artigo 10.º, 3 e 7, BRRD). Os planos não devem poder contar com o apoio financeiro público (artigo 10.º, 3, a)), tendo de identificar os momentos e as formas, bem como os ativos que possam servir como colateral para aceder a linhas de crédito junto do Banco Central (artigo 10.º, 4).

Os planos de resolução respeitantes a grupos devem ter em conta as suas especificidades, por isso devem ser desenvolvidos pelas autoridades de resolução a nível de grupo em cooperação com as autoridades de resolução das filiais e após consulta das autoridades de resolução das sucursais significativas, na medida em que tal seja relevante para essas sucursais (artigo 12.º, 1).

Os planos devem identificar opções de resolução com respeito às empresas mãe na UE, das filiais que constituem parte do grupo localizadas na UE, entidades referidas no artigo 1.º, 1, als. c) e d) e filiais localizadas em países terceiros, sem prejuízo do título VI (relativo a “Relações com Países Terceiros”).

Tanto os planos de resolução a nível de grupo, como a nível individual, têm na sua base a “avaliação da resolubilidade”, que deve ser levada a cabo pelas autoridades de resolução de acordo com os artigos 15.º (instituições individuais) e 16.º (grupos), que

consiste basicamente numa análise da suportabilidade das medidas de resolução a serem tomadas em relação ao mercado e à onerosidade para instituições públicas.

Os critérios relevantes são os especificados na secção C do Anexo BRRD, que consistem fundamentalmente em aspetos financeiros e organizacionais da resolução, bem como requisitos com respeito à interconexão entre a instituição e outras partes e infraestruturas de mercado, dentro e fora da União.

Se depois da análise, se concluir que existem “impedimentos significativos à resolubilidade”, a Autoridade de Resolução comunica à instituição que deve tomar medidas e esta propor medidas para resolver tais impedimentos (artigo 17.º, 1 e 3).

Se a autoridade concluir que as medidas não são suficientes pode propor medidas alternativas, tendo a instituição um mês para realizar e comunicar um plano a fim de executar tais medidas (artigo 17.º, 4). As medidas podem incluir a revisão de acordos financeiros, mudanças na estrutura organizacional e de negócios e mudanças na estrutura do grupo (artigo 17.º, 5). Para os grupos dispõe o artigo 18.º em termos muito semelhantes. Em ambos os casos, as medidas são sempre sujeitas a testes de proporcionalidade (artigo 17.º, 4).

Existem ainda outras medidas de intervenção precoce que podem ser tomadas (artigo 13.º do Regulamento MUR – ligação com o artigo 16.º do Regulamento MUS¹⁷⁷). Assim, quando o BCE adote medidas do artigo 16.º do Regulamento MUS, deve notificar o CUR de quais medidas tomou relativamente à instituição em causa. Perante esta informação, o CUR pode preparar a resolução da instituição em causa, tendo a prerrogativa de exigir à instituição que contacte, desde logo, potenciais compradores a fim de preparar a resolução (artigo 13.º, 2 e 3 do Regulamento MUR).

No campo da intervenção precoce, o CUR pode ainda exigir que a instituição aplique algumas medidas ou mecanismos estabelecidos no plano de recuperação ou uma atualização deste. Pode ainda exigir que o órgão de administração da instituição analise e proponha medidas para ultrapassar a situação ou pode exigir a estes que convoque assembleias gerais, se não obedecerem, o CUR pode mesmo convocá-las diretamente e exigir que algumas decisões sejam tomadas. Pode remover membros dos órgãos de administração, exigir alterações na estratégia de gestão, exigir reestruturações de dívida,

¹⁷⁷ Já estudado supra.

exigir alterações nas estruturas jurídicas, e adquirir informações através de inspeções ao local (artigo 27.º da BRRD).

Pelo que, existe uma ideia de responsabilização para com os gestores bancários, obrigando-os a resolver os problemas dos seus bancos.

Por seu lado, os planos de recuperação consistem em conjuntos de medidas com um objetivo preventivo estabelecidos pelas instituições em coordenação com a ANR ou CUR.

Os planos de recuperação, segundo a BRRD, destinam-se a preparar esforços mais efetivos de recuperação por parte dos bancos e para uma melhor ação de resolução administrativa por parte das autoridades, ao identificarem os riscos *ex ante*.

Os planos de recuperação são obrigatórios para as instituições reguladas que não fazem parte de um grupo sujeito a supervisão consolidada (artigo 5.º BRRD).

Para os grupos sujeitos a supervisão consolidadas devem ser construídos planos de resolução de grupo (artigo 7.º BRRD).

Trata-se de identificar “possíveis medidas a tomar pelo órgão de administração da instituição caso estejam reunidas as condições para uma intervenção precoce” (considerando 22 BRRD) a fim “restabelecer a sua situação financeira após uma deterioração significativa.” (considerando 21 BRRD), estes planos de recuperação devem ter em conta “diversos cenários de esforço macroeconómico e financeiro grave adequados às condições específica da instituição, nomeadamente eventos sistémicos e situações de esforço específicas de pessoas coletivas individualizadas e grupos” (artigo 5.º, 6 BRRD).

Os planos devem ser atualizados anualmente ou em consequência de “alterações da estrutura jurídica ou organizativa, das suas [instituições] atividades ou da sua [instituição] situação financeira, suscetíveis de terem efeitos significativos nos planos de recuperação ou de obrigar à sua alteração. As autoridades competentes podem exigir que as instituições atualizem os seus planos de recuperação com maior frequência.” (artigo 5.º, 2 BRRD)

Os planos de recuperação não devem incluir qualquer ajuda orçamental pública (artigo 5.º, 3 BRRD), no entanto podem e devem figurar o momento e a forma de “acesso às linhas de crédito do banco central”, tendo de “identificar os ativos que possam vir a ser considerados como garantias”. (artigo 5.º, 4 BRRD)

O plano deve realizar uma análise exaustiva da posição financeira e organizacional das organizações, nos termos exigidos pelo anexo A da BRRD, complementado pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1075 da Comissão, de 23 de março de 2016 e pelas orientações da ABE sobre os cenários possíveis a serem utilizados nos planos de recuperação.

Tais planos são avaliados, quando respeitantes a instituições financeiras individuais, pela ANS do Estado Membro de origem conforme definido no artigo 2.º, 21 da BRRD e 4.º, 1, 40) do CRR em cooperação com as autoridades dos EM onde tenha sucursais de relevo (artigo 6.º, 2 BRRD), as ANS apresentam os planos às ANR que podem fazer recomendações às ANS sobre as questões de resolubilidade das instituições (artigo 6.º, 4 BRRD). Especificamente, as autoridades devem avaliar o cumprimento dos requisitos do artigo 5.º pelo plano e se o plano consegue atingir os objetivos a que se propõe (artigo 6.º, n.º 4). Segundo o artigo 6.º, 3, as autoridades avaliam “a adequação da estrutura de capital e de financiamento das instituições relativamente ao grau de complexidade da sua estrutura organizativa e do seu perfil de risco.” Estes critérios foram complementados pelo Regulamento Delegado (UE) 2016/1075.

Quanto aos grupos financeiros, o plano é submetido à autoridade responsável pela supervisão em base consolidada e ao colégio de autoridades de supervisão conforme criado pelo artigo 116.º da CRD IV, às autoridades competentes dos EM onde estejam localizadas sucursais relevantes, à autoridade de resolução a nível de grupo e Autoridades de Resolução das sucursais (artigo 7.º, 3 BRRD).

Desta forma, existe uma coordenação das autoridades e das próprias instituições financeiras para mitigar riscos. Ademais, os mecanismos aqui presentes são caracterizados pela rápida intervenção e prevenção, o que implica a eliminação, pelo menos, parcial dos riscos de contágio e sistémico. Também se ressalta que a ideia de conseguir uma melhor estrutura organizacional reduz a necessidade de *bail outs*¹⁷⁸.

4.2.7. Fundo Único de Resolução

O outro elemento da arquitetura do MUR é o Fundo Único de Resolução. Este é propriedade do CUR (artigo 67.º, 3). O Fundo é utilizado pelo CUR “para assegurar a

¹⁷⁸ BINDER (2016, p. 133).

eficiente aplicação dos instrumentos de resolução e o eficiente exercício dos poderes de resolução” (artigo 67.º, 2 do Regulamento MUR). E de acordo com os objetivos da resolução e os princípios que a governam (artigos 14.º e 15.º, 67.º, 2, 76.º, 77.º e 78.º).

O objetivo principal do Fundo é assegurar a estabilidade financeira, mais do que absorver perdas ou fornecer capital a uma instituição em resolução. Posto isto, o FUR não deve ser considerado como um fundo de *bail out*. Podem, no entanto, existir circunstâncias em que assim funcione, depois de esgotados os recursos internos (pelo menos oito por cento do total das responsabilidades e fundos próprios da instituição em resolução – artigo 27.º, 7, a)) e não haver outra forma de assegurar o principal objetivo da estabilidade financeira, caso em que o Fundo terá de absorver perdas e fornecer capital e só nestas circunstâncias o Fundo atuará como garante para os recursos privados. Por outro lado, a contribuição do FUR não excede 5 % do total das responsabilidades totais incluindo fundos próprios da instituição em resolução, exceto quando todos os passivos não garantidos e não privilegiados, com exceção dos depósitos elegíveis, tiverem sido objeto de redução ou conversão total (artigos 27.º, 7, b) e 27.º, 9 do Regulamento MUR, ver também Acordo Intergovernamental, considerando 17).

No período inicial do Fundo, em princípio não mais de oito anos depois da entrada em vigor do MUR (2016-23), os meios financeiros disponíveis devem atingir pelo menos 1% dos depósitos cobertos por sistemas de segurança de depósitos, segundo as regras europeias, de todas as instituições de crédito autorizadas a atuar no espaço dos Estados Membros participantes (nível-alvo, artigo 69.º, 1).

O BCE no parecer sobre o Regulamento MUR¹⁷⁹ expressou objeções à base de cálculo dos montantes necessários, tendo em vista que os depósitos cobertos “não refletem todos os eventuais custos de financiamento na resolução. Os depósitos cobertos podem manter-se estáveis, e o conjunto dos passivos aumentar consideravelmente, ou podem aumentar e o conjunto dos passivos permanecer estável. Em ambos os casos, a potencial exposição do fundo de resolução não seria refletida de forma adequada. O facto de os depósitos cobertos já estarem garantidos através do sistema de garantia de depósitos («SGD») também deve ser considerado, uma vez que este sistema contribuirá para o

¹⁷⁹ Parecer BCE de 6 de novembro de 2013, *on a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council (CON/2013/76)*, p. 8.

financiamento da resolução se os depósitos cobertos (privilegiados) suportarem perdas. Por conseguinte, esta referência deve ser complementada por um valor de referência respeitante ao total do passivo, que deve ser devidamente ponderado pelo comité de resolução, mantendo simultaneamente o limite mínimo de 1% dos depósitos cobertos.” E concretiza com a proposta de alteração 19, onde acrescentava ao artigo 69.º, 1 (na proposta era o artigo 65.º, 1) “Para além deste nível alvo de financiamento, o comité de resolução decidirá um valor de referência adequado em relação ao total do passivo a atingir no prazo de dez anos.”

Embora sejam razões atendíveis, as propostas, infelizmente¹⁸⁰, não foram tidas em conta. As únicas marcas deixadas pelo parecer do BCE estão plasmadas no considerando 105 e no artigo 94.º, 1, a), vi e vii. Nestas disposições refere-se que o passivo total das instituições seria um critério de referência mais adequado e, em consonância, a Comissão deverá avaliar se a base mais adequada são os depósitos cobertos ou o passivo e se o Fundo deverá ter no futuro um montante absoluto mínimo.

Com base nos dados de 2011, o FUR deverá atingir 55 mil Milhões de euros. Por outro lado, a meta é dinâmica, se houver crescimento do sector bancário na União, também crescerá a base de cálculo e assim também o montante alvo do Fundo¹⁸¹.

O período de oito anos pode ser estendido por mais quatro anos, se o Fundo tiver efetuado pagamentos cumulativos superiores a 0,5% do montante de depósitos cobertos e se estiverem preenchidos os requisitos que a Comissão estabelecer num ato delegado para este efeito previsto no artigo 69.º, 5, b) (artigo 69.º, 3).

O Fundo é financiado por contribuições *ex ante* e contribuições extraordinárias *ex post* a realizar pelos bancos (regulado nos artigos 67.º a 79.º e por um Acordo Intergovernamental), com entreposto nos Fundos Nacionais de Resolução, ou seja, são os Estados Membros participantes que devem cobrar as contribuições dos bancos¹⁸².

¹⁸⁰ BUSCH (2015, p. 299, n. 150).

¹⁸¹ Página 16 da Exposição de Motivos que acompanha a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, COM(2013) 520 final, 2013/0253 (COD), Bruxelas, 10.07.2013.

¹⁸² Para se atingir uma massa crítica e evitar os efeitos pró-cíclicos que poderiam surgir se o FUR contasse apenas com contribuições *ex post* em caso de crise sistémica, será indispensável que os meios financeiros *ex ante* disponíveis do fundo atinjam pelo menos um determinado nível alvo mínimo (considerando 104 do Regulamento MUR).

Concretizando, as instituições financeiras dos Estados Membros participantes devem realizar contribuições anuais, calculadas em proporção do passivo total, excluindo fundos próprios e depósitos cobertos, em relação ao passivo agregado, excluindo fundos próprios e depósitos cobertos, para o Fundo até que este atinja o nível-alvo (69.º, 1 e 70.º, 1). Além disso, as instituições devem ainda realizar uma contribuição adaptada ao risco, calculada com base nos critérios previstos no artigo 103.º, 7 da BRRD.

O que significa que os bancos que tenham em maioria no seu balanço, depósitos cobertos, contribuirão menos, mas contribuirão mais para os fundos nacionais de garantia de depósitos (Exposição de Motivos da Proposta de Regulamento MUR, p. 16).

O CUR, depois de consulta do BCE, estabelece o montante de contribuições para o ano respetivo, garantindo que não tributa em mais de 12,5%/ano do nível-alvo do Fundo (artigo 70.º, 2, ver também o Regulamento de Execução do FUR).

As contribuições extraordinárias *ex post* acontecem quando os meios financeiros disponíveis no Fundo não são suficientes para cobrir as suas despesas originadas pela utilização, nestes casos são cobradas as referidas contribuições, estas são calculadas nos termos das contribuições *ex ante* e não podem exceder em três vezes o montante das contribuições anuais (artigo 71.º, 1).

O CUR pode contrair empréstimos para o FUR quando este não disponha fundos suficientes imediatamente mobilizáveis para as suas atividades (artigo 73.º, 1).

Estes empréstimos devem ser totalmente reembolsados durante o período de maturidade do empréstimo, através de contribuições *ex ante* e contribuições *ex post*, nos termos gerais (artigo 73.º, 1).

O CUR deve contrair mecanismos de financiamento para o Fundo, incluindo, quando possível, mecanismos de financiamento públicos, quando os montantes disponíveis das contribuições nos termos gerais não forem suficientes para o cumprimento das obrigações do FUR (artigo 74.º).

Todas estas decisões são tomadas em sessão plenária (artigo 50.º, 1, e)).

O BCE no seu parecer sobre o Regulamento MUR considerou na proposta de alteração n.º 20 que o FUR deveria ser permitido a contrair financiamento nomeadamente através de recursos dos Estados Membros, alegando que “*O acesso temporário a recursos orçamentais constituiria um elemento essencial dos dispositivos de apoio do MUR porque*

as fontes privadas de financiamento podem ficar temporariamente indisponíveis em caso de graves perturbações nos mercados financeiros.”¹⁸³ “Com efeito, as fontes privadas de financiamento podem, sobretudo no início do MUR, ser escassas e esgotar-se temporariamente no caso de graves perturbações nos mercados financeiros.”¹⁸⁴, chegando mesmo a propor uma linha de crédito concedida pelos Estados Membros no início do Fundo a ser utilizada quando necessário e tudo reembolsado, os Estados concederiam empréstimos sempre a título voluntário em nome da soberania orçamental, a linha de crédito teria de ser totalmente reembolsada em nome da neutralidade orçamental.

Assim, não existe qualquer obrigação de emprestar para os Estados, mas o Regulamento inclui uma disposição de preferência por empréstimos concedidos por autoridades públicas, nos termos do artigo 74.º

Além disso, não existe uma garantia pública de capitalização do Fundo, o que pelo menos nas primeiras resoluções pode levar a que as funções do Fundo não sejam cumpridas¹⁸⁵. No considerando 13 do Acordo Intergovernamental atende-se a esta situação e procura-se mitigar através de empréstimos concedidos pelas *“Partes Contratantes afetadas por determinada medida de resolução [...] ou do Mecanismo Europeu de Estabilidade segundo os procedimentos acordados, incluindo a transferência temporária entre os compartimentos nacionais. As Partes Contratantes deverão estabelecer procedimentos que lhes permitam responder atempadamente a todos os pedidos de financiamento intercalar. Durante o período transitório será criado um mecanismo de suporte de último recurso, que irá facilitar a contração de empréstimos pelo Fundo. O reembolso será devido pelo sector bancário através de contribuições em todos os Estados-Membros participantes, incluindo contribuições ex post. Essas disposições garantirão um tratamento equivalente de todas as Partes Contratantes que participam no Mecanismo Único de Supervisão e no Mecanismo Único de Resolução, incluindo as Partes Contratantes que adiram numa fase posterior, em termos de direitos e obrigações e tanto no período transitório como no período definitivo. Essas disposições deverão assegurar a igualdade de condições com os Estados-Membros que não participem no Mecanismo Único de Supervisão nem no Mecanismo Único de Resolução.”*

¹⁸³ Já citado, p. 24.

¹⁸⁴ Já citado, p. 8.

¹⁸⁵ BUSCH (2015, p. 310).

Acresce que a 8 de dezembro de 2014, o Conselho de Governadores do MEE adotou o Instrumento de Recapitalização Direta do MEE (DRI) para as instituições financeiras da área do Euro. A adoção marcou o passo final no processo de ratificação e o DRI tornou-se operacional a partir de 8 de dezembro de 2014. O novo instrumento permite ao MEE recapitalizar uma instituição sistémica e viável da área do Euro sob circunstâncias específicas e como medida de último recurso. Assim, o MEE apenas pode recapitalizar bancos depois do *bail in*, de acordo com a BRRD. Ademais, os fundos de resolução nacionais ou, a partir de 2016, o FUR deve contribuir. Em ordem a preservar a alta qualidade de crédito e capacidade prestamista do MEE para outros instrumentos, o montante total de recursos disponibilizados para o novo instrumento é limitado a 60 mil Milhões de Euros¹⁸⁶.

Um dos problemas avançados para o FUR prende-se com o seu tamanho, este não tem dimensão para lidar com graves crises sistémicas a nível da União, além de não ter uma garantia orçamental (*fiscal backstop*), apenas o MEE pode desempenhar essa função, mas parece difícil dadas as suas regras.

Todavia salientamos o facto de as contribuições para o Fundo serem realizadas em função do risco, já que este será um incentivo para os bancos serem mais racionais na escolha de ativos.

4.2.8. Autoridades Nacionais de Resolução

As ANR por seu turno são responsáveis quanto a instituições que não estejam abrangidos pelas competências do CUR, pela adoção de planos e avaliações de resolubilidade (artigos 8.º e 9.º e 7.º, 3, a)); adoção de medidas durante a intervenção precoce (artigo 13.º, n.º 3); aplicação de obrigações simplificadas ou dispensar a obrigação de apresentação de esboços de planos de resolução (artigo 11.º e 7.º, 3, c)); estabelecer os níveis de requisitos mínimos de capital para fundos próprios e responsabilidades elegíveis (12.º e 7.º, 3, d)); adotar decisões de resolução e aplicar mecanismos de resolução, de acordo com os procedimentos e salvaguardas relevantes, desde que a resolução não exija a o acionamento do FUR e seja financiada exclusivamente por reduções de valor ou conversão de instrumentos de capital, venda do negócio bancário, instituição veículo, separação de ativos

¹⁸⁶ Ver o comunicado de imprensa, ESM Direct Bank Recapitalization Instrument Adopted, de 8 de dezembro.

e *bail-in*, e/ou o esquema de garantia de depósitos (21.º, 24.º-27.º, 79.º, 31.º, 7.º, 3, e)); e a redução de valor ou conversão de instrumentos de capital (21.º, 31.º, 7.º, 3, f)).

As ANR devem aplicar as provisões relevantes do MUR. As referências ao CUR devem ser tidas como feitas em relação a ANR (artigo 7.º, 3, §4). Para tal devem exercer os poderes conferidos pela lei nacional em transposição da BRRD (mesmo artigo). As ANR devem informar o CUR das medidas que serão tomadas e devem cooperar estreitamente com o CUR na tomada dessas medidas (artigo 7.º, 3, §5). Devem submeter ao CUR os planos de resolução (artigo 9.º), tais como quaisquer atualizações, acompanhadas de uma avaliação justificada da resolubilidade da entidade ou grupo considerado (artigo 10.º; 7.º, 3, §6).

4.3. Sistema Europeu de Segurança de Depósitos

O Sistema Europeu de Segurança de Depósitos consiste, hoje, na Diretiva 2014/49/UE, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantias de depósitos¹⁸⁷.

Esta harmoniza as regras a aplicar na constituição e no funcionamento dos esquemas de garantia de depósitos a nível nacional. As regras harmonizadoras têm a ver, nomeadamente, com os mecanismos de financiamento, o âmbito das suas ações, o período de reembolso e a informação a ser fornecida pelos bancos aos seus clientes.

O propósito geral da diretiva é o de harmonizar as condições do exercício do negócio bancário na União, completando da mesma forma o mercado interno.

O princípio subjacente é o de que a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços nos Estados Membros da União Europeia deve ser aprofundado com o estabelecimento de características uniformes para os Esquemas de Segurança de Depósitos, nomeadamente, a solidez financeira, o nível de proteção dos depositantes e a transparência das instituições que administram a segurança de depósitos. A confiança dos depositantes deve ser reforçada na UE, de forma a reduzir as distorções concorrenciais entre países.

Por outro lado, por razões de justiça, os esquemas de segurança de depósitos, tentam proteger os depositantes, possivelmente mal informados sobre a real capacidade financeira dos bancos.

¹⁸⁷ Adiante designada Diretiva SGD.

Por último, o negócio bancário é dirigido pelas expectativas, como já referimos, nomeadamente, a segurança de depósitos previne corridas bancárias¹⁸⁸.

4.3.1. Breve Resenha histórica da segurança de depósitos na UE

O estabelecimento de uma segurança de depósitos a nível europeu remonta já a 1994, quando foi implementada a primeira diretiva¹⁸⁹ relativa a esta matéria que exigia que cada Estado Membro introduzisse um esquema de segurança de depósitos. Através desta diretiva atingiu-se uma harmonização mínima.

Em particular, esta diretiva estabelecia um nível mínimo harmonizado de proteção de 20.000 ECU, em conjunto com um tempo máximo de devolução dos depósitos aos respetivos titulares, de três meses.

A harmonização era estabelecida no interesse dos depositantes individuais e das pequenas e médias empresas que são aqueles que dispõem de menos informação acerca da estabilidade de um banco. Por esta razão, os depósitos de instituições financeiras e de autoridades públicas não estão cobertos.

Com a crise de 2007, vários países aumentaram a cobertura de depósitos no sentido de aumentar a confiança dos depositantes, já que a diretiva em vigor na altura apenas previa um nível mínimo de proteção¹⁹⁰, além disso não existia um mecanismo harmonizado de financiamento dos fundos, assim dava-se uma disrupção do mercado financeiro¹⁹¹. O que se traduziu numa concorrência regulatória e conduziu a uma revisão e alteração da Diretiva de 1994. A nova diretiva de 2009¹⁹², aumentou o montante mínimo de cobertura para 50.000 €, e dispôs que deveria estar ativo um nível uniformizado de cobertura de 100.000 € até ao fim de 2010. Ao mesmo tempo, o prazo máximo de reembolso foi diminuído para 20 dias úteis.

Depois desta, foi editada a diretiva atual que passaremos a estudar.

¹⁸⁸DIAMOND e DYBVIK (1983).

¹⁸⁹ Diretiva 94/19/EC.

¹⁹⁰ WRUUCK (2014).

¹⁹¹ FEINER (2015, p. 74).

¹⁹² Diretiva 2009/14/EC.

4.3.2. Principais Características do Mecanismo de Segurança de Depósitos

O artigo 4.º, 4 da Diretiva exige que todas as instituições de crédito que aceitem depósitos sejam membros de um Sistema de Garantia de Depósitos (SGD).

O SGD pode ser administrado por uma entidade pública ou por uma entidade privada. A supervisão dos SGD permanece responsabilidade de cada país, cada Estado tem de identificar a “autoridade designada”, que é responsável pela supervisão do SGD privado ou pela administração direta da SGD pública.

A diretiva estabelece como nível de cobertura harmonizado obrigatório os 100.000€ por depositante (artigo 6.º, 1 da Diretiva SGD). Logo, um depositante não pode aumentar artificialmente o seu nível de cobertura ao manter várias contas.

A racionalidade do estabelecimento de limites máximos de cobertura prende-se com o problema do risco moral, acrescentando aos problemas de financiamento dos esquemas de proteção.

Além disso, o facto de se ter tornado o nível de cobertura um nível obrigatório, existe uma maior intenção de harmonização dos sistemas. Intenção que também se encontra presente na harmonização das formas de contribuição.

Algumas categorias de responsabilidades bancárias estão fora de qualquer cobertura, porque a segurança de depósitos destina-se a proteger, como já referimos, a propósito da primeira diretiva sobre a matéria, os pequenos e médios depositantes com pouca informação. Pelo que, os depósitos dos Estados e de instituições financeiras não estão cobertos.

A fim de combater algumas das desvantagens que um sistema deste tipo implica e que indicámos no primeiro capítulo, designadamente, a interferência da segurança de depósitos com a precificação das responsabilidades bancárias, porquanto os depositantes podem aceitar uma taxa de juro mais baixa como remuneração do depósito, já que não há risco, bem como o risco moral que pode afetar gestores bancários¹⁹³.

¹⁹³ BAGLIONI (2016, p. 114).

Para combater estes riscos poderia ter sido excluído dos depósitos cobertos, os depósitos interbancários, o que efetivamente acontece na Diretiva SGD. Contudo, como nota BAGLIONI (2016, p. 114), o efeito de contágio originado pela crise de 2008 poderia ter sido travado por esta via.

Pode ser determinado que o prémio a pagar pelos bancos por gozarem de segurança relativamente aos seus depositantes, esteja ligado aos riscos assumidos pelos bancos, que foi a opção tomada pela recente Diretiva SGD.

O artigo 11.º da diretiva estabelece que a função primária da SGD é o reembolso dos depositantes, que perderam os montantes depositados no banco a fracassar ou em liquidação. Acresce que, os meios financeiros podem ser utilizados numa de duas formas.

Primeiro, qualquer SGD pode ser chamada a contribuir para o financiamento de uma resolução bancária, seguindo as regras introduzidas pela BRRD. A SGD pode ser envolvida num *bail in*, apesar de ser o último recurso do processo de resolução. A autoridade de resolução determina o montante que a SGD deve custear, sob a condição de que não pode ser maior que os montantes da redução de valor dos depósitos cobertos, caso a mesma redução tivesse ocorrido.

Segundo, a SGD pode fornecer assistência financeira a um banco em quebra, em ordem a prevenir a sua falência. Esta provisão abre o caminho a um papel preventivo dos SGD. No entanto, estabelece-se como condições adicionais que o custo das intervenções preventivas não deve ser maior que o reembolso dos depositantes e nenhuma ação de resolução pode ser tomada por uma autoridade de resolução.

Quanto ao prazo de reembolso, o artigo 8.º da diretiva procura harmonizar e reduzir o tempo de reembolso dos depositantes atingidos por uma falência bancária. Para este objetivo, a mesma estabelece um tempo limite de 7 dias úteis depois de a autoridade relevante ter determinado a inabilidade do banco em apuros para reembolsar os depósitos. Tal limite será efetivo a partir de janeiro de 2024. Durante o período de transição e até essa data, os períodos de reembolso mais longos aplicam-se, depois aplicar-se-á um calendário decrescente: 20, 15 e 10 dias úteis.

No sentido de o SGD ser verdadeiramente eficaz na modelação das expectativas dos depositantes, estabelece-se uma obrigação de publicidade, isto é, devem ser dadas informações essenciais aos depositantes relativas ao SGD. Os depositantes devem estar cientes da proteção dada aos seus depósitos, em conjunto com os seus limites. Para alcançar este objetivo, o artigo 16.º da Diretiva SGD requer que os bancos forneçam informações aos potenciais depositantes, que consiste, principalmente, num prospeto com informação essencial, nomeadamente, a SGD responsável pela segurança de depósitos, o montante coberto, o tempo de reembolso, o que acontece se o depositante tem mais depósitos ou depósitos conjuntos com outra pessoa. O mesmo prospeto deve ser fornecido ao depositante pelo menos anualmente, e a referência a isso deve ser incluída nas suas declarações.

Finalmente, para facilitar a instituição de sucursais, o artigo 14.º da Diretiva SGD determina que o SGD é responsável pelas sucursais dos bancos instaladas noutros países. Para diminuir a burocracia e a demora no reembolso quanto a uma sucursal de um banco em quebra num país que não o da sua sede, o reembolso deve ser realizado pela SGD da entidade de acolhimento, em nome da entidade de origem.

Para garantir a cooperação devem existir acordos escritos entre as várias SGD, com o conteúdo mínimo que a ABE estabeleceu nas suas orientações, assim como um compromisso multilateral, para evitar a burocracia de concluir acordos entre todas, duas a duas.

4.3.3. Financiamento dos Sistemas de Garantia de Depósitos

O financiamento das SGD é regido por três princípios fundamentais. O primeiro consiste em o custo de reembolso realizado pelas SGD dever ser suportado pelos bancos no seu conjunto. O SGD torna-se, assim, um mecanismo de mutualização de riscos entre bancos e da mesma forma atinge-se o objetivo geral da União Bancária de reduzir a onerosidade das quebras bancárias para os Orçamentos Públicos.

O segundo princípio refere que as contribuições pagas pelos bancos para os SGD devem ser baseadas nos seus riscos e na sua dimensão. Eliminando, como já referimos, algum do risco moral inerente a estes sistemas.

Em terceiro lugar, todas as SGD devem ser capacitadas com recursos financeiros recolhidos *ex ante*, através de contribuições periódicas recebidas antes dos reembolsos aos depositantes. Assim se assegura a credibilidade e prontidão desejáveis na ação dos SGD.

Quanto ao montante de financiamento alvo, este situa-se nos 0.8 % dos montantes de depósitos cobertos até 3 de julho de 2024 para cada SGD (artigo 10.º, 2 da Diretiva SGD).

Se os meios presentes no fundo não forem suficientes, os bancos podem ter de realizar contribuições adicionais *ex post*, que não podem exceder 0.5 % por ano (artigo 10.º, 8 da Diretiva SGD).

Em cumprimento do segundo princípio por nós enunciado, no cálculo das contribuições anuais devidas pelos bancos deve ser avaliado o perfil de risco bancário de acordo com as bases para avaliação do risco das instituições que estão no artigo 13.º da Diretiva SGD. Cada SGD pode adotar o seu método de avaliação. No entanto, os métodos têm de ser aprovados pelas autoridades de supervisão (ANC e autoridade designada) e deve seguir as orientações da ABE. A ABE fornece uma lista de cinco categorias de risco e, para cada uma, alguns indicadores nucleares¹⁹⁴. Estes indicadores correspondem fundamentalmente àqueles que indicámos a propósito de Basileia III e do pacote CRD IV¹⁹⁵. A cada indicador de risco é atribuída uma ponderação, e as ponderações somam até 75%. Os outros 25% podem ser atribuídos pelas SGD, seja através de outros indicadores de risco, ou através de aumento da ponderação dos indicadores nucleares de risco para a ABE.

O mecanismo complexo parece ter sido desenhado para harmonizar as regras nos vários Estados Membros, deixando ao mesmo tempo algum espaço para lidar com as características especiais de cada sector bancário nacional.

Ademais, quanto às contribuições, os bancos devem realizar compromissos de pagamento com o SGD, que consistem em compromissos de pagamento de contribuições à SGD, por este pedido nas situações de falta de recursos. Os bancos devem cumprir com a obrigação de pagamento no prazo de 2 dias depois do pedido. As orientações da ABE obrigam os bancos a concluir dois compromissos com os SGD: um acordo compromisso de pagamento e um acordo de garantia financeira. O primeiro formaliza o compromisso, o

¹⁹⁴ Atualmente, encontram-se no documento da ABE de 2015, *Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes*.

¹⁹⁵ Por isso remetemos para lá.

montante e os direitos do SGD a requerer os fundos. O segundo assegura que o acesso aos fundos é garantido por ativos com pouco risco, que serão prontamente liquidados no caso de o banco não conseguir cumprir o primeiro compromisso. As orientações da ABE especificam ainda quais os colaterais financeiros que podem ser aceites como garantia¹⁹⁶.

4.3.4. Relações com o fundo de resolução

As contribuições para o FUR são, como vimos antes, calculadas em proporção dos depósitos garantidos. O que é de certa forma surpreendente, já que o propósito do fundo de resolução não é proteger os depositantes, mas apoiar uma reestruturação ordenada dos bancos em dificuldades, assim, seria mais lógico ligar estas contribuições às responsabilidades totais ou talvez ao risco dos ativos bancários¹⁹⁷.

O SGD tem de contribuir para o fundo de resolução com o montante que iria depender no caso de insolvência (considerando 81 e artigo 79.º do Regulamento MUR).

Acrescentadas estas relações próximas, à circunstância de o SGD atuar na resolução bancária, tal como o FUR, BAGLIONI (2016, pp. 121–122) propõe a junção dos dois, criando-se uma estrutura de gestão de crises e de segurança de depósitos centralizada.

Além das economias em termos de custos de operação e administração, era significativo, criar-se-ia uma instituição única, credível e capaz de lidar com reembolsos a depositantes em todo o espaço europeu, promovendo uma maior coesão e uma melhoria significativa na quantidade de liquidez disponível no Fundo comum. Por outro lado, correr-se-iam menores riscos de repercussão dos custos de reembolso sobre os contribuintes, e com isto uma escolha não eficiente do Estado Membro onde os depositantes procuram serviços bancários ou onde os bancos instalam as suas sedes.

¹⁹⁶ Nas *Guidelines on payment commitments under Directive 2014/49/EU on deposit guarantee schemes* de 2015 da ABE.

¹⁹⁷ GROS (2015, p. 141).

4.3.5. A capacidade de resposta a riscos da SGD

Nesta secção concluímos apenas sobre a relação do atual sistema de garantia de depósitos com os riscos.

Num primeiro ponto, gostávamos de salientar as considerações que já vêm de DIAMOND e DYBVIIG (1983), no sentido de os mecanismos de segurança de depósitos reduzirem de forma clara os riscos de corridas bancárias, tanto mais quanto maior for a perceção da existência da mesma pelos depositantes e da sua capacidade, é por causa disso que a Diretiva SGD obriga os bancos a fornecerem certas informações aos depositantes.

No entanto, como os SGD continuam a ser sistemas nacionais, o que significa que o suporte público sempre provirá de um Estado. No caso de Estados Membros com menores orçamentos públicos ou em economias menos prósperas, os depositantes sempre terão maior receio, principalmente em tempos de instabilidade, de que os seus depósitos se tornem inconvertíveis, tanto por insuficiente capitalização do Fundo de Segurança, como porque o Estado não tem capacidade de acomodar no orçamento público um reembolso de depositantes.

Assim, faria mais sentido, na nossa opinião, numa perspetiva de maior credibilidade, segurança e evitação de risco de corridas bancárias, ou, em alternativa, de evitação de escolhas menos eficientes por parte dos depositantes¹⁹⁸, mutualizar as seguranças de depósitos e criar um único Fundo de segurança com um quadro institucional competente.

¹⁹⁸ Por exemplo depositar num país estrangeiro por ter maior capacidade orçamental.

Capítulo III

Conclusões

Dispomos agora de todos os dados para proceder a conclusões sobre a matéria que nos propusemos a tratar.

Como primeiro ponto, gostaríamos de reafirmar a importância de um tratamento específico dos bancos no contexto da economia, em consequência das funções que desempenham e que aumentam a eficiência económica, mas também relativamente aos seus riscos, dos quais se destacam o risco sistémico, a transmissão de crises para a economia real, o risco de contágio e o risco de corridas bancárias.

Nessa medida, os bancos necessitam de uma regulação que mitigue os riscos apresentados e esta tem tradicionalmente consistido em regulação sistémica, onde se incluem as funções de prestamista de última instância, a segurança de depósitos e mecanismos de gestão de crises, em regulação prudencial, que assenta na consecução de um elevado nível de qualidade bancário, nomeadamente, por exigências mínimas de capital, e por último, em regulação comportamental que procura mitigar os riscos advindos da informação assimétrica nos mercados bancários.

Quanto aos mercados bancários, estudámos as várias formas de organização ou estrutura e concluímos que, como nos restantes setores, estes mercados apresentam-se quase sempre em formas de concorrência imperfeita, por causa, principalmente, das regulações impostas que aumentam os custos de entrada no mercado.

No entanto, não é por isso que os bancos deixam de apresentar os melhores resultados, é que contrariamente ao paradigma geral dos mercados em concorrência perfeita como proporcionando a maior eficiência económica, no mercado bancário devem ser ponderados os riscos advenientes da maior concorrência. Assim, por exemplo, maior concorrência, poderá significar um maior incentivo para assumir mais riscos nos portfolios bancários, e é este o principal postulado da hipótese da concorrência-fragilidade. É que os bancos, tal como as restantes empresas procuram lucros económicos positivos, para lá da condição de maximização em concorrência, e isto, tendo em conta o risco dos ativos

bancários, consistente principalmente na probabilidade de reembolso dos empréstimos e títulos que estejam nos balanços bancários, pode conduzir a falências bancárias, porque os bancos numa tentativa de aumentar os lucros, procuram investimentos com menor probabilidade de rendimento, mas com mais elevadas receitas.

Contudo, a esta hipótese contrapõe-se a hipótese da concorrência-estabilidade, que consiste essencialmente em afirmar que os bancos que atuam em mercados mais concorrenciais tendem a oferecer melhores condições de empréstimo aos seus clientes. Com as melhores condições, os clientes desenvolverão o investimento com mais elevada probabilidade de retorno. O que implica que os bancos terão mais elevada probabilidade de serem ressarcidos. Isto, na medida em que, a concorrência bancária diminui as taxas de juros nos empréstimos, e também favorecerá a realização de maior número de projetos de investimento, pelo que a concorrência bancária terá efeito de crescimento económico.

Ponderando estas duas correntes, consideramos que deve ser realizado um *trade off* entre concorrência e estabilidade, tentando-se atingir o nível intermédio entre a manutenção de portfolios menos arriscados e a concessão de empréstimos a taxas de juros inferiores, para que a finança possa ter o seu efeito no crescimento económico, sem provocar instabilidade.

Para isto ser atingido, poder-se-ia pensar em medidas políticas que procurem regular o óptimo de concorrência na banca, criando-se uma divisão especial na regulação financeira ou no direito da concorrência que se preocupe em manter a concorrência bancária em níveis aceitáveis.

Quanto aos efeitos da regulação sobre a estrutura dos mercados bancários, destacamos que a mesma, quando liberalizadora, provoca diminuições no poder de mercado dos bancos. Por outro lado, destacamos que políticas que aumentem a quantidade de capital necessária para prossecução da atividade bancária tendem a evitar certos riscos provenientes da concorrência exagerada no mercado bancário, porque impõem um certo nível de qualidade nos ativos, acompanhada de um nível de capital suficiente para enfrentar os riscos que possam advir desses ativos. Contudo, estas políticas devem ser ponderadas, já que os bancos repercutirão os custos de obtenção de maior capital nos seus clientes.

Por último, quanto a este tema, destacamos que a supervisão bancária pode ter efeitos adversos no crescimento económico, designadamente, o instrumento de fecho da atividade pelo regulador, pode conduzir, em tempos de estabilidade, a bloqueios nos canais de empréstimos e de liquidez.

Sobre a não centralização das atividades regulatórias, destacamos que tal facto pode constituir um incentivo para um *race to the bottom*, ou seja, um relaxamento por parte das autoridades nacionais dos critérios de supervisão que conduzem a padrões de supervisão de pior qualidade, mas mais atrativos para os bancos. Este risco é particularmente acentuado num espaço como a UE, devido às liberdades fundamentais do mercado.

A União Bancária surge como consequência da consciencialização que a crise financeira criou nos decisores políticos europeus. Com este projeto pretende-se essencialmente colocar um termo na ligação entre risco soberano e risco financeiro, um termo no risco que os depositantes enfrentam perante crises financeira e um termo nas diferenças de tratamento das várias instituições bancárias dentro da UE.

A União Bancária compõe-se em três pilares: o MUS, o MUR e o SGD.

O MUS é constituído por uma atuação em rede¹⁹⁹ das ANC e do CSMUS, dividindo-se certas competências, nomeadamente e a mais notória, é a divisão que se opera entre instituições significativas e menos significativas para entregar ao CSMUS a supervisão relativamente às primeiras e às ANC a supervisão em relação às segundas. Contudo, esta divisão de tarefas é acompanhada de direitos de informação e de oposição por parte do CSMUS e de um poder superior do CSMUS de chamar a si a supervisão de instituições menos significativas, perante menores padrões de qualidade da supervisão ao nível nacional. Assim, poder-se-ia referir à partida que dada a tendencial prevalência de descentralização, existiria aqui um perigo de *race to the bottom*, mas ele não se verifica, devido à existência destes instrumentos centralizadores. Estas considerações são extensíveis à divisão de competências entre CUR e ANR, *mutatis mutandis*.

As exigências de capital, estabelecidas pelo pacote CRD IV em cumprimento do acordo de Basileia III e aplicadas agora no âmbito do MUS, provocam uma dificuldade de entrada no mercado bancário, mas parecem necessárias para que a concorrência não se torne numa concorrência-fragilidade.

Por outro lado, os exames e informações, que o novo Regulamento MUS obriga a que sejam fornecidos, tenta que os bancos procurem melhorar os seus comportamentos, além de permitir uma análise precoce da situação financeira das instituições. O mecanismo de

¹⁹⁹ Expressão de QUELHAS (2012b, p. 240).

destituição de administração permite que os riscos gerados pelo problema de agência sejam mitigados.

A introdução do princípio do *bail in* mitiga os riscos soberanos, mas além disso responsabiliza as atitudes dos bancos. O que implica que a decisão estratégica de um banco se transmute num mercado concorrencial, deixando este de procurar ativos mais arriscados, como defende a hipótese concorrência-fragilidade. Antes o banco balanceará riscos e vantagens para concluir pela melhor atitude. Daqui também retiramos que um mercado com concorrência bancária apresentará menor probabilidade de riscos do que antes da introdução deste instrumento.

A harmonização dos SGD poderia ter consistido numa uniformização com construção de instituições e um fundo comum para credibilizar a resposta às crises bancárias. Não tendo sido assim, coloca problemas concorrenciais entre bancos em países que tenham menores capacidades financeiras e outros que se encontram em países mais prósperos, já que o suporte de *ultima ratio*, quando se esgotarem os fundos provenientes de contribuições dos bancos na conversão de depósitos, terá de provir de auxílio do orçamento público. Se tivesse sido construído um sistema centralizado a nível da UE, teria muito maior solidez e credibilidade.

Apesar de este ser um problema para a concorrência no mercado bancário, apresentamos em contraponto o facto de as contribuições para os SGD serem calculadas pelo risco. Com este modo de cálculo, haverá de novo incentivos para diminuir os riscos assumidos, mesmo em mercados de concorrência perfeita.

Como conclusão final geral referimos que o mercado bancário pós União Bancária tornou-se muito mais europeu do que antes. Atualmente, as instituições podem competir num quadro mais alargado, beneficiando e tendo de cumprir os mesmos parâmetros regulatórios no espaço da União.

No futuro, isto poderá implicar alterações na estrutura dos mercados bancários, porquanto a União Bancária tenta limitar o negócio das instituições com maior relevância sistémica através de maiores requisitos de capital e através de uma supervisão consolidada realizada pelo BCE, além disso, estas não serão permitidos a assumir maiores riscos, porque se o fizerem, terão de contribuir com montantes mais elevados tanto para os Fundos de

Garantia de Depósitos, como para os Fundos de Resolução. Assim, ao estabelecimento de um mercado de nível comunitário com empresas dominantes, contrapõe-se o balanceamento que é realizado através de mais pesadas regulações sobre as mesmas.

Referimos ainda que as políticas seguidas no âmbito da União Bancária conduzirão a que a hipótese concorrência-estabilidade tenha perdido a maior parte do seu conteúdo. Pelo que, quase que podemos afirmar que um mercado concorrencial bancário na União Europeia teria mais efeitos sobre o crescimento económico, pela afetação mais eficiente dos fundos excedentários aos agentes carecidos de liquidez, do que aqueles perniciosos efeitos que tradicionalmente são apontados pela hipótese da concorrência-fragilidade.

Para nós, a União Bancária, consiste, desta forma, numa verdadeira política de concorrência adaptada ao sistema bancário, que deve ser desta forma encarada e aprofundada. E para a qual oferecemos o humilde contributo desta dissertação que procurou relacionar inovadoramente as estruturas possíveis do mercado bancário com a União Bancária.

Bibliografia

AKERLOF, George A., (1970), "The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", em *The Quarterly Journal of Economics* 84, 488–500

ALENCAR, Leonardo S., (2011), *Um Exame Sobre como os Bancos Ajustam seu Índice de Basileia no Brasil*. Trabalhos para Discussão, Banco Central do Brasil

ALLEN, Franklin, e GALE, Douglas, (2004), "Competition and Financial Stability", em *Journal of Money, Credit and Banking* 36, 1–30

ALMEIDA, Aníbal, (1990), "Prelúdio a uma reconstrução da economia política (continuação)", em *Boletim de Ciências Económicas XXXIII*, 1–47

ALMEIDA, Aníbal, (2000), "Sobre a Racionalidade do «Estado» ou «Governo» como operador económico", em *Boletim de Ciências Económicas XLIII*, 1–94

ANGELINI, Paolo, e CETORELLI, Nicola, (2003), "The Effects of Regulatory Reform on Competition in the Banking Industry", em *Journal of Money, Credit and Banking* 35, 663–684

ARPING, Stefan, (2017), "Deposit competition and loan markets", em *Journal of Banking and Finance* 80, 108–118

AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA, (2016), *EBA Report on the Leverage Ratio Requirements under article 511 of the CRR*

AVELÃS NUNES, A. J., (2007), *Economia Política: A produção, mercados e preços*, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, Coimbra

BAGLIONI, Angelo, (2016), *The European Banking Union: A Critical Assessment*, Palgrave Macmillan, Londres

BANCO DE PORTUGAL, (2017), *Glossary*, em *Glossary*, em: <https://www.bportugal.pt/glossario/b> (consultado em 06/07/2017)

BARR, Michael S., e MILLER, Geoffrey P., (2006), "Global Administrative Law : The View from Basel", em *The European Journal of International Law* 17, 15–46

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, (2010a), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bank for International Settlements, Basileia

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, (2010b), *Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, Bank for International Settlements, Basileia

BERTRAND, J., (1883), "Théorie des Richesses", em *Journal des Sanvants*, 499–508

BESANKO, David, e THAKOR, Anjan V., (1992), "Banking deregulation : Allocational consequences of relaxing entry barriers", em *Journal of Banking and Finance* 16, 909–932

BINDER, Jens-Hinrich, (2016), "Resolution planning and structural bank reform", em Juan E. Castañeda, em David G. Mayes, e em Geoffrey Wood ed.: em *European Banking Union: Prospects and Challenges* Routledge

BOLT, Wilko, e TIEMAN, Alexander F., (2004), "Banking Competition, Risk and Regulation", em *The Scandinavian Journal of Economics* 106, 783–804

BONACCORSI DI PATTI, Emilia, e DELL'ARICCIA, Giovanni, (2004), "Bank competition and firm creation", em *Journal of Money, Credit and Banking* 36, 225–251

BOONE, Jan, (2008), "A New Way to Measure Competition", em *The Economic Journal* 118, 1245–1261

BOOT, Arnoud W. A., e THAKOR, Anjan V., (2000), "Can Relationship Banking Survive Competition?", em *The Journal of Finance* LV, 679–713

BOYD, John H., e DE NICOLÓ, Gianni, (2005), "The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited", em *The Journal of Finance* 60, 1329–1343

BURKETT, John P., (2006), *Microeconomics: Optimization, Experiments, and Behavior*, Oxford University Press, Oxford

BUSCH, Danny, (2015), "Governance of the Single Resolution Mechanism", em Danny Busch e em Guido Ferrarini ed.: em *The European Banking Union* Oxford University Press, Oxford

CABRAL, Luís, (1994), *Economia Industrial*, McGraw-Hill, Lisboa

CABRAL, Nazaré da Costa, (2016), "Which Budgetary Union for the E (M) U?", em *Journal of Common Market Studies* 54, 1280–1295

CANHOTO, Ana, e DERMINE, Jean, (2003), "A note on banking efficiency in Portugal, New vs. Old banks", em *Journal of Banking and Finance* 27, 2087–2098

CARLETTI, Elena, (2008), "Competition and Regulation in Banking", em Anjan V. Thakor e em Arnoud W. A. Boot ed.: em *Handbook of Financial Intermediation and Banking* Elsevier

CARLETTI, Elena, e LEONELLO, Agnese, (2016), "Regulatory Reforms in the European Banking Sector", em Thorsten Beck e em Barbara Casu ed.: em *The Palgrave Handbook of European Banking* Palgrave Macmillan, Londres

CASU, Barbara, GIRARDONE, Claudia, e MOLYNEUX, Philip, (2006), *Introduction to Banking*, Prentice Hall, Harlow

CETORELLI, Nicola, (2004), "Real Effects of Bank Competition", em *Journal of Money, Credit and Banking* 36, 543–558

CETORELLI, Nicola, e PERETTO, Pietro F, (2000), *Oligopoly Banking and Capital Accumulation*. Working Paper

CHEVALLIER-GOVERS, Constance, (2013), "Article 13 [The Institutions]", em Hermann-Josef Blanke e em Stelio Mangiameli ed.: em *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary* Springer

COMISSÃO EUROPEIA, (1985), *White Paper: Completing the Internal Market*,

COMISSÃO EUROPEIA, (2004), *Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas*,

COMISSÃO EUROPEIA, (2008), *Orientações para a apreciação das concentrações não horizontais nos termos do Regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas*,

COMISSÃO EUROPEIA, (2012), "*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, «Roteiro para uma União Bancária» (COM(2012) 510 final) de 12.09.2012*",

COMISSÃO EUROPEIA, (2013), "*Comunicação da Comissão sobre a aplicação, a partir de 1 de agosto de 2013, das regras em matéria de auxílios estatais às medidas de apoio aos bancos no contexto da crise financeira («comunicação sobre o sector bancário»)*, OJ 2013, C 216/01",

COMISSÃO EUROPEIA, (2016), *European Commission - Fact Sheet: Frequently Asked Questions: Capital Requirements (CRR/CRD IV) and resolution framework (BRRD/SRM) amendments*

CONLON, Thomas, e COTTER, John, (2016), "Euro area bank resolution and bail-in: intervention, triggers and writedowns", em Juan E. Castañeda, em David G. Mayes, e em Geoffrey Wood ed.: em *European Banking Union: Prospects and Challenges* Routledge

COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel, (2013), *Curso de Direito Comercial* (vol. I),. 9.a. Almedina, Coimbra

DANISEWICZ, Piotr, MCGOWAN, Danny, ONALI, Enrico, e SCHAECK, Klaus, (2016), "The real effects of banking supervision: Evidence from enforcement actions", em *Journal of Financial Intermediation* (esboço aceite)

DE JONGHE, Olivier;, DIEPSTRATEN, Maaïke, e SCHEPENS, Glenn, (2016), "Competition in EU banking", em Thorsten Beck e em Barbara Casu ed.: em *The Palgrave Handbook of European Banking* Palgrave Macmillan, Londres

DE NICOLÓ, Gianni, (2000), *Size, Carter Value and Risk in Banking* em International Finance Discussion Papers, Board of Governors of the Federal Reserve System

DEGRYSE, Hans, ACEVEDO, Paola Morales, e ONGENA, Steven, (2015), "Competition in Banking", em Allen N. Berger, em Philip Molyneux, e em John O. S. Wilson ed.: em *The Oxford Handbook of Banking*. 2.a. Oxford University Press

DELIS, Manthos, e KOURETAS, Georgios, (2011), "Interest rates and bank risk-taking", em *Journal of Banking and Finance* 35, 840–855

DEMSETZ, Harold, (1973), "Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy", em *The Journal of Law and Economics* XVI, 1–9

DERMINE, Jean, (2002), "European Banking: Past, Present and Future.", em *The Transformation of the European Financial System*, Conference Paper, BCE

DIAMOND, Douglas W., (1984), "Financial intermediation as delegated monitoring: A simple example", em *The Review of Economic Studies* 51, 393–414

DIAMOND, Douglas W, e DYBVIK, Philip H, (1983), "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", em *Journal of Political Economy* 91, 401–419

FABOZZI, Frank J., MODIGLIANI, Franco, e JONES, Frank J., (2010), *Foundations of Financial Markets and Institutions*,. 4.a. Prentice Hall, Boston

FEINER, Lukas, (2015), *European Banking Union: Another Brick in the wall of the European Financial System*, Akademiker Verlag

FINANCIAL STABILITY BOARD, (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*

FONSECA, José Soares da, (2015), *Economia Monetária e Financeira*,. 2.a ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra

FRANK, Robert H., (2015), *Microeconomics and Behavior*, 9.a ed. McGrawHill

FREIXAS, Xavier, e ROCHET, Jean-Charles, (2008), *Microeconomics of Banking*,. 2.a. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts

FRIEDMAN, Milton, e SCHWARTZ, Anna Jacobson, (1963), *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton

GEEROMS, Hans, e KARBOWNIK, Pawel, (2014), *A Monetary Union Requires a Banking Union*. Bruges European Economic Policy Briefings

GILBERT, R. Alton, e ZARETSKY, Adam M., (2003), "Banking Antitrust : Are the Assumptions Still Valid?", em *Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis* November, 29–52

GIOVANOLI, Mario, (1989), "The Role of the Bank for International Settlements in International Monetary Cooperation and Its Tasks Relating to the European Currency Unit", em *The International Lawyer* 23, 841–864

GOLDSTEIN, Itay, e PAUZNER, Ady, (2005), "Demand deposit contracts and the probability of bank runs", em *Journal of Finance* 60, 1293–1328

GONÇALVES, Pedro Costa, (2015), "Supervisão Bancária pelo BCE - Uma Leitura Jurídico-Administrativa do Mecanismo Único de Supervisão", em Pedro Costa Gonçalves (org.) ed.: em *Estudos de Regulação Pública (vol. II)* Coimbra Editora, Coimbra

GOODHART, C. A. E., (1987), "Why do Banks Need a Central Bank?", em *Oxford Economic Papers, New Series* 39, 75–89

GOODHART, Charles, e SCHOENMAKER, Dirk, (1995), "Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?", em *Oxford Economic Papers, New Series* 47, 539–560

GROS, Daniel, (2015), "Deposit Insurance: How to deal with the Missing Pillar of the Banking Union", em Luis Hinojosa e em Jose Beneyto ed.: em *European Banking Union: The new regime* Wolters Kluwer

GUZMAN, Mark G., (2000), "Bank structure, capital accumulation and growth: a simple macroeconomic model", em *Economic Theory* 16, 421–455

HÄDE, Ulrich, (2012), "The Treaty of Lisbon and the Economic and Monetary Union. Constitutional Basis, Economic Order and External Action", em Hermann-Josef Blanke e em Stelio Mangiameli ed.: em *The European Union after Lisbon* Springer, Berlim

HIRSCHMAN, Albert O, (1964), "The Paternity of an Index The Paternity of an Index", em *The American Economic Review* 54, 761–762

KEELEY, Michael C., (1990), "Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking", em *The American Economic Review* 80, 1183–1200

KLEIN, Michael A., (1971), "A Theory of the Banking Firm", em *Journal of Money, Credit and Banking* 3, 205–218

LARANJEIRO, Carlos, (2009), *Lições de Integração Monetária Europeia.*, Reimp. da. Almedina, Coimbra

LERNER, A. P., (1934), "The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly", em *The Review of Economic Studies* 1, 157–175

LOBO, Carlos Baptista, (2001), *Concorrência Bancária?*, Almedina, Coimbra

MACHADO, Jónatas E. M., (2014), *Direito da União Europeia*, 2.a. Coimbra Editora, Coimbra

MONTI, Mario, (1971), "A Theoretical Model of Bank Behavior and Its Implications for Monetary Policy", em *L'Industria: rivista de economia politica*, 165–191

MONTI, Mario, (1972), "Deposit, credit, and interest rate determination under alternative bank objectives", em G. P. Szego e em K. Shell ed.: em *Mathematical Methods in Investment Finance* North Holland, Amsterdam

MUNDELL, Robert A., (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", em *The American Economic Review* 51, 657–665

NORTHCOTT, Carol Ann, (2004), *Competition in banking: A review of the literature*, Working Paper do Bank of Canada, n.o 24

OGURA, Yoshiaki, (2006), "Learning from a rival bank and lending boom", em *Journal of Financial Intermediation* 15, 535–555

PANZAR, John C ., e ROSSE, James N ., (1987), "Testing For « Monopoly » Equilibrium", em *The Journal of Industrial Economics* 35, 443–456

PELTZMAN, Sam, (1977), "The Gains and Losses from Industrial Concentration", em *Journal of Law and Economics* XX, 229–263

PETERSEN, Mitchell A., e RAJAN, Raghuram G., (1995), "The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships", em *The Quarterly Journal of Economics* 110, 407–443

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, (1996), "Sobre a Evolução Recente do Sistema Financeiro (Novos «Produtos Financeiros»)", em *Boletim de Ciências Económicas* XXXIX, 121–210

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, (2012a), *Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistemática*, Almedina, Coimbra

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, (2012b), "Dos objetivos da união bancária", em *Boletim de Ciências Económicas* LV, 235–298

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, (2013), "Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007", em *Boletim de Ciências Económicas* LVI, 473–549

ROCHET, Jean-Charles, e TIROLE, Jean, (1996), "Interbank Lending and Systemic Risk", em *Journal of Money, Credit and Banking* 28, 733–762

ROCHET, Jean-Charles, e VIVES, Xavier, (2004), "Coordination failures and the lender of last resort: Was Bagehot right after all?", em *Journal of the European Economic Association* 2, 1116–1147

SAMUELSON, Paul A., e NORDHAUS, William D., (2012), *Economia* (trad. de Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes),. 19.a. Mc-Graw-Hill, New York

SHELLER, Hanspeter K., (2006), *The European Central Bank: History, Role and Functions*,. 2.a. Banco Central Europeu

SMITH, Bruce D., (1984), "Private Information, Deposit Interest Rates, and the “Stability” of the banking system", em *Journal of Monetary Economics* 14, 293–317

STIGLITZ, Joseph E., (2000), *Economics of Public Sector*,. 3.a. W.W. Norton & Company, New York/London

TEIXEIRA, Maria Emília, e MAIA, Gil Valente, (2017), "A supervisão do sistema financeiro: a experiência europeia e americana", em Ricardo Miranda Gonçalves, em Fábio da Silva Veiga, e em Irene Maria Portela ed.: em *O Direito Atual e as Novas Fronteiras Jurídicas* Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Barcelos

THE HIGH-LEVEL GROUP ON FINANCIAL SUPERVISION IN THE EU, (2009), *Report*

TIAN, Weidong, (2017), "Regulatory Capital Requirement in Basel III", em Weidong Tian ed.: em *Commercial Banking Risk Management: Regulation in the Wake of the Financial Crisis* Palgrave Macmillan

TOBIN, James, (1985), "Financial innovation and deregulation in perspective", em *Bank of Japan Monetary and Economic Studies* 3, 19–29

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (1958), *Meroni c. Alta Autoridade*, de 13/06/1958, C-9-56

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (1978), *United Brands c. Comissão*, de 14/02/1978, proc. C-27/76

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (1979), *Cassis de Dijon*, de 20/02/1979, C-120/78

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, (1979), *Hoffman-La Roche c. Comissão*, 13/02/1979, 85/76

US DEPARTMENT OF JUSTICE, e FEDERAL TRADE COMMISSION, (2010), *Horizontal Merger Guidelines*,

VAN HOOSE, David, (2017), *The Industrial Organization of Banking: Bank Behavior, Market Structure, and Regulation*,. 2.a. Springer Berlin Heidelberg

VIVES, Xavier, (2011), *El Paradigma De La Competencia En El Sector Bancario Despues De La Crisis*. Occasional Paper

WRUUCK, Patricia, (2014), "Deposit guarantee reform in Europe: A systemic perspective", em *Deutsche Bank Reserch*

Anexo

As medidas de concentração de mercado: do paradigam SCP ao paradigma NEIO

a) As medidas de concorrência na Organização Industrial Tradicional

Na teoria económica, a concorrência nos mercados é habitualmente estudada pelas disciplinas da Microeconomia e da Organização Industrial ou Economia Industrial.

Numa primeira fase, a concorrência bancária foi medida pelo paradigma da Organização Industrial Tradicional, onde a estrutura do mercado desempenhava o papel principal na determinação da concorrência aí existente.

Neste paradigma, encontra-se a *hipótese da Estrutura-Conduto-Resultados (SCP²⁰⁰)*, desenvolvida por *Joe S. Bain* em 1956²⁰¹. A abordagem SCP parte do pressuposto de que a estrutura (ou a maior ou menor concentração do) mercado determinará um maior poder de mercado para as empresas que aí se encontram. Ora, dependendo do poder de mercado, refere esta teoria, também o comportamento ou conduta da empresa será diferente, menos competitivo à medida que existe maior concentração e vice-versa. Assim, por exemplo, num mercado mais concentrado, a empresa teria maior poder de mercado e, portanto, manifestaria uma conduta menos competitiva, e isto poderia ocorrer por via da precificação ou pela celebração de acordos colusivos com as restantes (poucas) empresas. As consequências destas circunstâncias, seriam, desde logo, melhores resultados empresariais, ou seja, maiores lucros. Todavia apresentando menores resultados do ponto de vista social²⁰².

Portanto, a abordagem consiste no estabelecimento de uma relação entre os lucros e a concentração de mercado, sendo que esta é tida como prévia, o que significa que no

²⁰⁰ A sigla corresponde à versão inglesa do paradigma, na qual este é designado por *Structure-Conduct-Performance*. Adotamos a tradução portuguesa de CABRAL (1994, p. 46).

²⁰¹ Na obra *Barriers to New Competition: Their Character and Consequences in Manufacturing Industries*, Cfr. DEGRYSE, ACEVEDO, e ONGENA (2015, p. 591) e DE JONGHE, DIEPSTRATEN, e SCHEPENS (2016, p. 188).

²⁰² DEGRYSE, ACEVEDO, e ONGENA (2015, p. 591).

cálculo de concentração de acordo com esta teoria, o primeiro passo seria a utilização e cálculo de um indicador de concentração. Após o que se relacionará esse índice num outro que representa a rentabilidade da empresa.

E foi por causa desta teoria que os índices de concentração começaram a ser utilizados e ainda hoje o são, nomeadamente pela Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia²⁰³ e pelas norte americanas *Antitrust Division* do *US Department of Justice* e *Federal Trade Commission*²⁰⁴, nos estudos prévios às decisões sobre concentrações de empresas. Os dois principais índices utilizados pela literatura e pela prática decisória são os do grupo CR_n e o índice de *Herfindahl-Hirschman (HHI)*²⁰⁵.

O cálculo destes dois indicadores é relativamente simples. Para calcular os indicadores do grupo CR_n começa-se por eleger um número de empresas (para os efeitos do presente trabalho, bancos) de maior dimensão no mercado, após o que se somam as respetivas quotas de mercado²⁰⁶. O resultado varia entre 0 e 1²⁰⁷, sendo que quando o valor se aproxima de 0, o mercado bancário tem uma quantidade elevada de bancos de dimensão semelhante, quando se aproxima de 1, os bancos incluídos no cálculo são quase os únicos presentes em toda a indústria.

Para calcular o índice de *Herfindahl-Hirschman*, somam-se os quadrados das quotas de mercado de todos os bancos²⁰⁸. O HHI variará de um número maior que zero a 10.000²⁰⁹, correspondendo o primeiro a um mercado com muitas empresas de pouca dimensão e o segundo a um monopólio.

²⁰³ Ver as orientações para aplicação da política relativa a concentrações: COMISSÃO EUROPEIA (2008, cap. III); COMISSÃO EUROPEIA (2004, par. 16), onde é expressamente referido que o índice de *Herfindahl-Hirschman* pode fornecer informações acerca da situação concorrencial no mercado.

²⁰⁴ US DEPARTMENT OF JUSTICE e FEDERAL TRADE COMMISSION (2010, pp. 18–20) que reportam a utilização do HHI pelas agências norte americanas, demonstrando até qual os intervalos em que o mercado é considerado mais ou menos concentrado.

²⁰⁵ Proposto por *Albert O. Hirschman* em 1945 e depois reinventado por *Orris C. Herfindahl* em 1950, dando-lhe este autor a forma em que atualmente se apresenta, habitualmente. Ver HIRSCHMAN (1964).

²⁰⁶ Matematicamente, os índices do grupo CR_n são descritos pela fórmula:

$$CR_n = \sum_n^{i=1} MS_i$$

²⁰⁷ Ou entre 0% e 100%, quando no cálculo sejam utilizadas as quotas de mercado em percentagem.

²⁰⁸ Matematicamente o índice de *Herfindahl-Hirschman* é descrito pela fórmula:

$$HHI = \sum_n^{i=1} MS_i^2$$

²⁰⁹ Implica a utilização de valores de quotas de mercado em percentagem.

No âmbito de mercados bancários, as quotas de mercado para cômputo nestes índices são calculadas tendo por base os ativos totais, os empréstimos concedidos ou os depósitos totais.

Ora, na hipótese SCP, como visto, a concentração do mercado é tratada como um dado exógeno, que influirá na conduta da empresa e na sua rentabilidade, bastando, portanto, o cálculo da concentração de mercado para depois efetuar uma regressão sobre uma fórmula de rentabilidade da empresa, que preveria os lucros da empresa àquele nível de concentração. E sempre seria maior quanto maior a concentração do mercado, pela absorção das rendas dos consumidores. No sentido de contrariar a concentração de mercado, tendo por base esta hipótese, os decisores políticos, como por exemplo, os Estados fundadores da União Europeia introduziram legislação que previne o abuso de posição dominante²¹⁰, a par de direito derivado que regula as concentrações de empresas, para evitar os malefícios sociais que a hipótese SCP imputava à concentração²¹¹.

Contra esta assunção pronunciaram-se DEMSETZ (1973) e PELTZMAN (1977), propondo a teoria que ficou conhecida como a *hipótese da estrutura eficiente*. Esta abordagem tenta demonstrar que as políticas de concorrência baseadas no modelo SCP podem ter efeitos desfavoráveis no bem-estar.

²¹⁰ Ao interpretar o significado de posição dominante o TJCE, no caso *United Brands c. Comissão* de 14/02/1978, decidiu que a posição dominante do artigo 102.º [na altura o artigo 86.º] diz “*respeito a uma posição de poder económico detida por uma empresa que lhe permite afastar a manutenção de uma concorrência efectiva no mercado em causa e lhe possibilita comportar-se, em medida apreciável, de modo independente em relação aos seus concorrentes, aos seus clientes e, finalmente, aos consumidores*” – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1978, par. 65); sendo que o acórdão ao caso *Hoffman-La Roche c. Comissão* acrescentou que “[a] *detenção de uma quota considerável de mercado, como elemento de prova da existência de uma posição dominante, não é um dado imutável e o seu significado varia de um mercado para o outro em função da sua estrutura, designadamente no que diz respeito à produção, à oferta e à procura*” – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (1979, par. 40).

O que nos faz concluir que, apesar de ter sido previsto genericamente o abuso de posição dominante, a posição a que o artigo se refere segundo a jurisprudência do TJCE, refere-se a uma posição concreta no mercado que permite controlar as relações que a empresa detentora da referida posição tem no mercado, seja de fornecimento, de barramento de entrada, discriminação de preços, etc. E, nesse sentido, concluímos que as exigências para que seja proibido em concreto o abuso de posição dominante dependem também da conduta da própria empresa para a própria definição da posição no mercado, e não como expusemos para a hipótese SCP, onde o simples facto de existência de uma concentração do mercado fazia crer num comportamento de domínio operado pelas empresas nesse mercado.

Referimos isto, apesar de existir ainda outro critério para que se verifique o abuso de posição dominante que é o comportamento abusivo e só por aqui poderíamos concluir da mesma forma.

Portanto, apesar da influência que a redação da disposição deverá ter sofrido pela disciplina da Organização Industrial no estado em que se encontrava, não podemos concluir que a disposição a tenha acolhido completamente.

²¹¹ Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho de 20 de janeiro de 2004, relativa ao controlo das concentrações de empresas. («Regulamento das concentrações comunitárias»).

DEMSETZ (1973), no artigo “Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy”, questionava diretamente as políticas de concorrência de então, que pela sua ligação à Hipótese SCP preocupavam-se apenas em prevenir a concentração do mercado. E esta Hipótese, como refere PELTZMAN (1977), não se preocupava em explicar a razão da ligação entre concentração de mercado e rentabilidade da empresa, avançando apenas que a concentração de mercado favorecia a colusão e assim a superação do custo marginal pelo preço.

De acordo com esta abordagem, a empresa pode obter lucros anormais num mercado concorrencial. Estes lucros podem-se manter, nas situações em que provêm da superior eficiência das empresas que os obtêm. Portanto, a existência de lucros anormais não tem de advir necessariamente de uma posição dominante ou monopolista, que implicaria um comportamento colusivo ou de iniciação de barreiras à entrada no mercado. Por outro lado, a maior lucratividade das empresas não tem de provir de economias de escala para as maiores empresas, como indicavam no modelo anterior *Bain*²¹² e *Stigler*²¹³, porque se assim fosse, qualquer empresa poderia e teria incentivos para crescer até à dimensão ideal, igualando as restantes, como salienta PELTZMAN (1977).

Ora, conforme DEMSETZ (1973), a maior concentração do mercado pode ser originada por uma atitude empreendedora e inovadora que aumenta a eficiência da empresa. Por outro lado, esta maior eficiência pode não ser perceptível para as empresas concorrentes, nem conduzir, pelo seu secretismo, à entrada de novas empresas, o que conduz à manutenção dos preços de fatores e à continuação da atividade da empresa com lucros anormais. PELTZMAN (1977) avança que a maior eficiência pode provir de uma tecnologia que reduza os custos de produção e que não está imediatamente disponível aos concorrentes da empresa que a detém.

Se a empresa consegue sucessivamente lucros anormais, terá maior capacidade de crescimento, porquanto tem maior quantidade de capital, e de absorver maiores quotas de mercado, tornando-o mais concentrado, apenas pela superior eficiência de certas empresas e da atuação de “*fricções naturais e ignorância [das restantes empresas] que caracterizam qualquer economia real.*”²¹⁴.

²¹² No artigo de 1954: *Economies of Scale, Concentration, and the Condition of Entry in Twenty Manufacturing Industries*, publicado na *American Economic Review*.

²¹³ No artigo de 1958: *The Economies of Scale*, no *Journal of Law and Economics*.

²¹⁴ DEMSETZ (1973, p. 3), tradução nossa.

Os autores consideram que a este mecanismo ou causa de concentração de mercado não se podem atribuir os mesmos defeitos que a hipótese SCP atribuía a um mercado concentrado, porquanto com maior inovação e maior empreendedorismo, os consumidores terão benefícios, aumentando-se o bem-estar geral.

Daqui, DEMSETZ (1973) concluiu pela necessidade de uma nova abordagem no que tange às políticas de concorrência e concentração, porque não se pode combater este tipo de mecanismo, sob pena de se penalizar a inovação e o espírito empreendedor. Neste sentido propõe um novo mecanismo de medida da concorrência no mercado que relacione também a eficiência, como poder originador de maiores lucros.

Todavia, os índices de concentração continuam a ser os mais utilizados para estudos académicos e aplicação de políticas de concorrência, nomeadamente, pela Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia e pelas norte americanas *Antitrust Division* do *US Department of Justice* e *Federal Trade Commission*²¹⁵

. Segundo vários autores, designadamente, De Jonghe, Diepstraten e Schepens (2016, p. 188), a razão pela qual os índices de concentração ainda são tão usados prende-se com o facto de que para calculá-los são necessários pouco dados, além do que os cálculos para a sua aplicação são de extraordinária simplicidade.

Depois de conhecer a concentração do mercado, os investigadores realizam uma regressão da medida dos resultados bancários, por exemplo e mais comum, a lucratividade dos bancos. O que pode ser representado como²¹⁶:

$$\Pi_{ijt} = \alpha_0 + \alpha_1 CR_{jt} + \sum_k \gamma_k X_{k,ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

Π representa tipicamente os lucros de uma empresa, no caso representa a lucratividade do banco i , no mercado bancário j no período t , CR_{jt} é a concentração no mercado j no período t , e $X_{k,ijt}$ representa o vetor k de variáveis de controlo que podem afetar

²¹⁵ Ver, as já referidas orientações para aplicação da política relativa a concentrações: COMISSÃO EUROPEIA (2008, cap. III); COMISSÃO EUROPEIA (2004, par. 16), e US DEPARTMENT OF JUSTICE e FEDERAL TRADE COMMISSION (2010, pp. 18–20).

²¹⁶ DEGRYSE, ACEVEDO, e ONGENA (2015, p. 591).

os lucros dos bancos (por exemplo, variáveis que controlam as implicações do perfil de risco para os resultados do banco). Os bancos que operam em mercados mais concentrados são capazes de estabelecer taxas de juros mais elevadas nos empréstimos. Assim, como o paradigma SCP implica que $\alpha_1 > 0$, o que quer dizer, que uma concentração de mercado maior implica maior poder de mercado e maiores lucros bancários. A estrutura de mercado nestes modelos é assim assumida como exógena²¹⁷.

Tanto ao SCP como às hipóteses de eficiência podem ser assacadas críticas. Nomeadamente, os estudos de acordo com estes paradigmas, apenas têm em conta uma via de transmissão que é aquele que vai da estrutura de mercado para os resultados. Não têm em conta a conduta dos bancos no mercado e o impacto dos lucros na estrutura de mercado.

b) As medidas de concorrência na Nova Organização Industrial Empírica (NEIO)

Ao anterior paradigma da Organização Industrial Tradicional sucedeu o paradigma da Nova Organização Industrial Empírica (NEIO²¹⁸). Este caracteriza-se por não partir de indicadores indiretos como a estrutura de mercado para determinar o grau de concorrência entre as empresas, nem sequer argumenta que a estrutura de mercado é o resultado da eficiência de determinadas empresas. Pela positiva, a NEIO procura atingir uma medida do nível de concorrência através do comportamento das empresas em resposta a variações nas condições da procura e da oferta.

Neste novo paradigma incluem-se várias abordagens que correspondem a indicadores, das quais referiremos: a *estatística-H de Panzar-Rosse*, o *índice de Lerner* e o *índice de Boone*.

Estes novos indicadores permitem uma abordagem direta da concorrência entre bancos e estão assentes na teoria dos mercados e da concorrência. Contudo, são índices que exigem uma grande quantidade de dados e assentam em assunções teóricas para serem interpretados.

²¹⁷ DEGRYSE, ACEVEDO, e ONGENA (2015, pp. 591–592).

²¹⁸ Sigla na língua inglesa, onde o paradigma é designado por: *New Empirical Industrial Organization*.

PANZAR e ROSSE (1987) partem do mercado de jornais diários dos Estados Unidos da América, onde, tipicamente, os mercados são monopólios locais. Com base em constatações quanto a esse mercado constroem depois um modelo que relaciona os custos respeitantes a aquisição de fatores e a rentabilidade da empresa monopolista. Do que concluem que quando uma empresa se encontra em equilíbrio num mercado em monopólio, um aumento no preço dos fatores implica uma diminuição da receita total. Verificando-se que a soma das elasticidades das receitas, relativamente ao preço dos fatores de produção deve ser não positiva.

E a partir desta assunção é construída a estatística-H, que consiste na utilização de um índice que reflete em que medida uma variação no custo de fatores tem impacto na receita total²¹⁹.

No modelo de PANZAR e ROSSE (1987), através dos resultados pode-se distinguir entre mercado em monopólio, em concorrência monopolística e em concorrência perfeita.

Quando o índice tiver valor negativo ou for igual a zero, estamos em face de um monopólio. Porquanto, se acontecer uma variação de, por exemplo, 1% nos preços de fatores, para um monopolista, tal aumento significa uma diminuição da receita, já que este enfrenta uma elasticidade-preço da procura maior do que 1²²⁰. Isto é, a soma das elasticidades da receita, relacionadas com o custo de fatores devem ser negativas ou iguais a zero.

²¹⁹ Com as considerações já referidas, podemos adiantar que a estatística-H é calculada habitualmente pela utilização de uma fórmula reduzida de equação de receitas, que relaciona uma variável de receita, com o preço dos fatores de produção.

Matematicamente:

$$\ln(\text{receitas}) = \alpha + \sum_n^{i=1} \ln(w_i) + \sum_n^{i=1} \delta_j \ln(X_j) + \varepsilon$$

Onde w_i é o preço de fatores de produção, X_j são variáveis de controlo.

Depois de cálculo desta equação, procede-se à soma das elasticidades (β_i):

$$H = \sum_n^{i=1} \beta_i$$

Ver: DE JONGHE, DIEPSTRATEN, e SCHEPENS (2016, p. 189).

²²⁰ Isto considerando um mercado de monopólio equilibrado em que o monopolista sempre atua na secção elástica da curva da procura.

Numa situação de concorrência perfeita, a estatística-H deve resultar em 1. Isto significa que um aumento nos preços dos fatores de produção é seguido por uma variação similar nos custos marginais e nas receitas totais, tal e qual acontece numa situação de concorrência perfeita.

A concorrência monopolística, por seu lado, resulta numa estatística-H entre 0 e 1, o que significa que os bancos iriam produzir mais, mas menos que o ótimo em cada caso individual. Este resultado é o mais comum nos estudos que usam a estatística-H, conforme informam DE JONGHE, DIEPSTRATEN, e SCHEPENS (2016, p. 190).

Outro índice deste grupo, é o índice de *Lerner* (proposto em LERNER (1934)), que mede o poder de precificação e capta a possibilidade e em que extensão as empresas podem aumentar o preço marginal acima do custo marginal²²¹. O autor começa por referir que a forma mais direta de calcular o monopólio seria construir uma espécie de índice em que se atentaria na própria definição de monopólio, ou seja, a existência de um único vendedor. Contudo, logo refere que este tipo de procedimentos é inadequado²²², porquanto não atinge as implicações sociais e económicas do monopólio. É que, no limite, pode existir um único vendedor, mas a procura relativamente ao bem produzido ser infinitamente elástica, implicando que o monopólio não tem significado económico nem social, por outro lado, se o mesmo vendedor, com quota de mercado igual a 100%, oferecer um bem com procura absolutamente inelástica, pode aumentar o preço pela redução da produção ofertada no mercado²²³.

O índice construído por *Lerner* tenta captar o ratio das receitas monopolistas, em relação às receitas totais, o que corresponde ao ratio da divergência do preço ao custo marginal, relativamente ao preço. Raciocínio que deriva necessariamente da condição de maximização dos lucros no monopólio e é equivalente ao inverso da elasticidade-preço da oferta, no equilíbrio, porque, no equilíbrio, as receitas marginais coincidem com os custos marginais²²⁴.

²²¹ Tendo em conta que as empresas em concorrência perfeita parificam o preço com os custos marginais.

²²² Relembramos que o *paper* onde Lerner cogita estas considerações data de 1934, muito antes sequer do paradigma da OI tradicional.

²²³ LERNER (1934, p. 166).

²²⁴ Matematicamente, a fórmula do índice de *Lerner*:

Para um monopolista, o índice será igual a 1, enquanto que em concorrência perfeita, o índice será igual a 0, porquanto neste os preços e os custos marginais devem ser iguais. Os custos marginais devem ser calculados por uma função de custos ou aproximados pelos custos médios. A vantagem do índice de Lerner é permitir que o investigador avalie o poder de mercado de uma empresa individual, tornando possível comparar o poder de mercado entre empresas sem ter que fazer suposições ou qualquer tipo de cálculos acerca do mercado relevante para o qual o indicador deve ser calculado. Uma desvantagem é que mais poder de mercado para uma empresa pode não significar, necessariamente, um mercado menos competitivo.

Outra abordagem à concorrência, mas mais recente é o indicador desenvolvido em BOONE (2008). O autor procura construir um modelo de avaliação da concorrência, depois de criticar as abordagens que computam o nível de concorrência através da divergência entre preço e custo marginal, porque, segundo refere, existem estudos teóricos que apresentam conclusões no sentido de que uma mais intensa concorrência pode conduzir a maior divergência entre o preço e o custo marginal. Assim, o autor, ponderando que os índices desse tipo são facilmente calculáveis, com dados existentes na maioria dos conjuntos disponibilizados, tenta a construção de um índice que use dados também disponíveis na maioria das bases de dados.

BOONE (2008) introduz uma medida de concorrência que designa por diferenças relativas nos lucros (RPD²²⁵). O autor considera que as empresas menos eficientes serão mais prejudicadas por maior intensidade na concorrência. Para esta suposição parte de um modelo com três empresas em que as três têm diferentes graus de eficiência. Neste modelo, um aumento da concorrência, conduz a maiores ganhos para a empresa mais eficiente, relativamente à menos eficiente, do que os ganhos da empresa com eficiência intermédia, relativamente à menos eficiente. Assim, o aumento da concorrência será a relação entre a diferença dos lucros da empresa mais eficiente e da menos eficiente, com a diferença entre a empresa de eficiência intermédia e a empresa menos eficiente.

$$Lerner = \frac{P - CMarg}{P}$$

LERNER (1934, p. 169).

²²⁵ *Relative profits difference*, no original em BOONE (2008, p. 1246), a tradução é nossa.

A razão sustentadora deste modelo é, assim, que as empresas mais eficientes ganharão maior quota de mercado e maiores lucros e que este efeito será mais forte nos mercados competitivos, ideias que colhe da já referida abordagem da estrutura eficiente. O indicador de Boone demonstra que o efeito de reafecção das empresas menos eficientes para as mais eficientes aumenta a concorrência. Na prática, o indicador de Boone é usualmente estimado pela seguinte equação:

$$\ln \pi_i = \alpha + \beta \ln mc_i^{226}$$

Onde π_i é a lucratividade ou a quota de mercado do banco i e mc_i é o custo marginal do banco i (estimado usando uma função de custos ou através de generalização dos custos médios). O indicador de Boone é então igual ao coeficiente β . O indicador de Boone é habitualmente negativo e apresenta valores mais baixos tanto mais a competitividade do mercado. O facto de o indicador ser de fácil interpretação, assentar numa regressão linear simples e exigir poucos dados tornam-no atrativo. Por outro lado, os ganhos de eficiência podem não estar diretamente refletidos em maiores lucros e em maior quota de mercado no curto prazo, o que pode distorcer a medida do indicador de Boone.

²²⁶ DEGRYSE, ACEVEDO, e ONGENA (2015, p. 596).