



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Cláudia Sofia Cristóvão Carreto

REGULAÇÃO DA UNIÃO BANCÁRIA

VOLUME 1

Dissertação Apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
no Âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

Julho de 2019



Cláudia Sofia Cristóvão Carreto

Regulação da União Bancária
Regulation of the Banking Union

Dissertação Apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra no Âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada

Orientador: Doutor João Nuno Calvão da Silva

Coimbra

2019

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo examinar o sistema de supervisão e resolução bancária ao nível europeu, sendo este designado de União Bancária.

A União Bancária surge no sentido de dar resposta às deficiências encontradas no decorrer da crise iniciada em 2007. Neste trabalho, inicialmente, serão destacados os objetivos deste sistema, ao passo que numa segunda parte será descrita a sua estrutura, estando esta assente em três pilares: O Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos.

Palavras-chave: União Bancária; Banco Central Europeu; Mecanismo Único de Supervisão; Mecanismo Único de Resolução; Sistema de Garantia de Depósitos.

Abstract

This thesis aims to study the banking supervision and resolutions system at an European level, designated Banking Union.

The Banking Union emerges in order to respond to the shortcomings encountered during the crisis initiated in 2007. This thesis has as an initial approach the highlights of the objectives of this system. In a second part I will describe this system structure, being the same based on three pillars: Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism and the European Deposit Insurance Scheme.

This thesis has as keywords: Banking Union; European Central Bank; Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism and the European Deposit Insurance Scheme.

Abreviaturas

ANC – Autoridades Nacionais Competentes
BCE – Banco Central Europeu
BP – Banco Portugal
CAESB – Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Económica Europeia
CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNEF – Comité Nacionais para a Estabilidade Financeira
CNSF – Conselho Nacional de Supervisão Financeira
CSB – Comité de Supervisão Bancária
CUR – Conselho Único de Resolução
EBA – Autoridade Bancária Europeia
ECS – Equipas Conjuntas de Supervisão
EDIS – Sistema Europeu de Garantia de Depósitos
ESA – Autoridade Europeia de Supervisão
ESRB – Comité Europeu de Risco Sistémico
EUA – Estados Unidos da América
FGD – Fundo de Garantia de Depósitos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUR – Fundo Único de Resolução
ISP – Instituto de Seguros de Portugal
MEE – Mecanismo Europeu de Estabilidade
MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública
MUR – Mecanismo Único de Resolução
MUS – Mecanismo Único de Supervisão
PAS – Plano de Atividades de Supervisão
PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais
SESF – Sistema Europeu de Supervisão Financeira

SGD – Sistema de Garantia de Depósitos

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

EU – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

Índice

INTRODUÇÃO	7
I - PORQUÊ A CRIAÇÃO DE UMA UNIÃO BANCÁRIA?	8
1.1. CRISE FINANCEIRA	8
1.2. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA UNIÃO BANCÁRIA	9
1.3. OBJETIVOS DA UNIÃO BANCÁRIA	9
1) REFORÇO DA RESILIÊNCIA DO SISTEMA FINANCEIRO	10
2) A EVITAÇÃO DO “EFEITO DE CONTÁGIO”	13
3) A DESTRINÇA ENTRE A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA SOBERANA E A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA BANCÁRIA	18
4) A CONTENÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS OPERAÇÕES DE <i>BAILOUT</i>	20
5) O PROGRESSO DA COORDENAÇÃO SUPERVISORA PARA A HARMONIZAÇÃO DECISÓRIA	22
6) O IMPEDIMENTO DA FRAGMENTAÇÃO DOS MERCADOS FINANCEIROS	25
1.4. REGULAÇÃO BANCÁRIA OU SUPERVISÃO BANCÁRIA?	26
II – ESTRUTURA DA UNIÃO BANCÁRIA	29
2.1. MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO (MUS)	29
2.1.1. PRINCÍPIOS DE SUPERVISÃO DO MUS	29
2.1.2. CLASSIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO: “SIGNIFICATIVAS” E “MENOS SIGNIFICATIVAS”	34
2.1.3. A IMPORTÂNCIA DO BANCO CENTRAL EUROPEU	37
2.1.4. ESTRUTURA ORGÂNICA E OPERACIONAL DO MECANISMO ÚNICO DE SUPERVISÃO (MUS)	43
2.2. MECANISMO ÚNICO DE RESOLUÇÃO	48
2.2.1. CONSELHO ÚNICO DE RESOLUÇÃO	50
2.2.2 FUNDO ÚNICO DE RESOLUÇÃO	54
2.3. SISTEMA DE GARANTIA DE DEPÓSITOS	56
CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

Introdução

O presente trabalho encontra-se organizado em duas partes. Um primeiro capítulo que se refere à origem da União Bancária, mencionando as falhas e as deficiências que levaram a que a mesma fosse criada e quais os objetivos que pretendia alcançar. De seguida, um segundo capítulo que tem explanado a estrutura da União Bancária, estando esta dividida em três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos.

O objetivo primordial deste trabalho é o de entender melhor como a União Europeia está estruturada em termos financeiros, assim como também estudar a resposta da mesma em relação à crise financeira de 2007/08.

A União Bancária é um tema relativamente recente, tendo a mesma sido criada devido a uma crise financeira iniciada em 2007, originária dos Estados Unidos da América e posteriormente alastrada para a Europa. Por conseguinte, foi proposta pela Comissão a criação de uma União Bancária, numa Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, denominado *Roteiro para uma União Bancária*, tendo esta em vista a transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu, de forma a que os mesmos se tornassem mais sólidos e viáveis.

Este sistema em apreço ainda hoje é um processo que se encontra em progresso. O Banco Central Europeu revelou-se uma entidade essencial para o funcionamento desta recente União Bancária, nomeadamente na supervisão das entidades de crédito dos Estados-membros que tenham como moeda o euro e outros países da área euro que escolham participar. De igual modo, as autoridades nacionais competentes têm um importante papel no funcionamento desta União Bancária, trabalhando em conjunto com o Banco Central Europeu.

I - Porquê a criação de uma União Bancária?

1.1. Crise financeira

A ideia de criação de uma União Bancária vem no seguimento da crise financeira iniciada em 2007. Inicialmente, a crise teve origem apenas nos Estados Unidos da América (EUA) em 2007/08. Esta tinha somente afetado um dos setores do sistema financeiro dos EUA, mas, dada a conectividade dos sistemas financeiros, rapidamente se alastrou para os países da Europa. (Boccuzzi, p2)

Apesar de a União Bancária já estar estabelecida e algumas das suas “partes” já se encontrarem em total operação, apenas em 2024 este sistema se encontrará completamente operacional. (Castaneda, Mayes e Wood, p.1)

Segundo Vasconcelos (2015: 284), esta crise veio expor “deficiências na estrutura de capital, no cumprimento dos deveres de conduta e no governo societário de múltiplas instituições de crédito”. Estas deficiências fizeram-se notar devido ao elevado número de bancos que entraram em falência, pelo facto de haver uma má ou mesmo falta de gestão de risco; um nível baixo de preparação para lidar com situações difíceis; sérias deficiências quanto à regulação e supervisão; falta de homogeneidade nos arranjos institucionais e financeiros e falta de ferramentas para lidar com situações patológicas (Boccuzzi, p13).

Segundo o Regulamento da UE, “a fragmentação do setor financeiro” poderia vir a pôr em causa a “integridade da moeda única e do mercado interno.¹”. Para além disso, levou à “perda de confiança dos depositantes, ao agravamento das condições de financiamento dos Estados e particulares, à ampliação do risco sistémico e a fenómenos de “nacionalização” do sistema bancário, como sucedeu na Irlanda e, de alguma forma, em Espanha e em Portugal.” (Rodrigues, p.139).

Torna-se, por isso, fundamental que haja uma intensificação na integração da supervisão bancária para que seja restaurada a estabilidade financeira e recuperada a economia. Para além desta integração é, igualmente, necessário a intensificação do controlo por parte das autoridades de supervisão. Estas medidas, entre outras, são fundamentais para que ocorra uma redução nas crises bancárias e para que seja assegurada a própria sobrevivência da União Económica e Monetária. Ou seja, o objetivo principal deve ser o de

¹ Regulamento da UE, n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013.

não repetir os erros cometidos no passado, nomeadamente no que diz respeito à crise iniciada em 2007.

No seguimento desta crise realizaram-se intervenções e modificações legislativas com o intuito de resolver as deficiências causadas e prevenir que a mesma não se repita no futuro.

Assim, a União Bancária veio a ser um passo importante no sentido de vir a criar uma “verdadeira união económica e monetária”, permitindo “a aplicação consistente da regulamentação bancária da União Europeia (UE) nos países participantes.”²

1.2. Proposta de criação de uma União Bancária

Em 2012 nasceu a proposta de criação da União Bancária na Cimeira da Área Euro. Ainda em 2012 foi apresentado um *Roteiro para uma União Bancária*, em Bruxelas, tendo este sido apresentado pela Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

O apelo feito por parte da Comissão para a criação de uma União Bancária tinha como propósito a colocação do setor bancário numa “base mais sólida e restaurar a confiança no euro”, no sentido de criar uma “perspetiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo”³. Na sequência deste processo, torna-se fundamental a transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu, juntamente com outras medidas, tais como um sistema comum de proteção de depósitos e uma gestão integrada na resolução de futuras crises bancárias. A 26 de junho de 2012 foi aprovada esta perspetiva no relatório dos Presidentes do Conselho Europeu, do Eurogrupo, da Comissão e do Banco Central Europeu.

1.3. Objetivos da União Bancária

A União Bancária é composta pelos países pertencentes à área euro e outros países que escolham participar na mesma. Esta tem como objetivo garantir a fiabilidade e a segurança dos bancos da UE. Caso os bancos sejam vistos como “não viáveis”⁴, serão alvo de uma

² Retirado da página *web* do Banco Central Europeu (União Bancária): <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>.

³ A partir da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Roteiro para uma União Bancária*. Bruxelas, 12.9.2012.

⁴ Retirado da página *web* do Conselho Europeu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/>.

resolução com o mínimo de impacto possível na economia real e sem que sejam usados os recursos monetários dos contribuintes.

Do mesmo modo, a União Bancária tem também como objetivos a garantia da robustez dos bancos e a sua capacidade para a resolução de eventuais crises financeiras, devendo evitar que seja usado o dinheiro dos contribuintes para a salvação do próprio banco em situação de insolvência, devendo ter ainda em conta o reforço da estabilidade financeira na União Europeia. Estes e outros objetivos são destacados no *Roteiro para uma União Bancária*:

“Concluir esta reforma do quadro regulamentar da UE é essencial, mas não será suficiente para enfrentar com êxito as vultuosas ameaças à estabilidade financeira em toda a União Económica e Monetária. São necessárias mais medidas, para enfrentar os riscos específicos na área do euro, onde a congregação das responsabilidades monetárias estimulou uma estreita integração económica e financeira e agravou a possibilidade de repercussões negativas além fronteiras na eventualidade de crises bancárias, e para romper a ligação entre dívida soberana e dívida bancária, bem como o ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados mais de 4,5 biliões de EUR dos contribuintes para resgatar bancos na UE. A coordenação entre as autoridades de supervisão é vital, mas a crise demonstrou que não basta uma simples coordenação, em especial no contexto de uma moeda única, e que é necessário tomar decisões em comum. Importa igualmente travar o risco crescente de fragmentação dos mercados bancários da UE, que mina significativamente o mercado de serviços financeiros e prejudica a transmissão efetiva da política monetária para a economia real em toda a área do euro.”

Segundo Quelhas, existem pelo menos seis objetivos essenciais para a construção da União Bancária. São eles os seguintes: o reforço da resiliência do sistema financeiro; a evitação do “efeito de contágio”; a destrição entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária; a contenção do financiamento público das operações de *bailout*; o progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória e o impedimento da fragmentação dos mercados financeiros.

1) Reforço da resiliência do sistema financeiro

O presente objetivo decorre da crise financeira de 2007 que veio arrasar com os

mercados internacionais. A referida crise veio a demonstrar que a União Económica e Monetária não se encontrava à altura de resolver tais situações, ou seja, “a crise evidenciou a fragilidade genésica” da mesma. Como já foi dito anteriormente, a crise veio, portanto, destabilizar o sistema financeiro. (Quelhas, p.237).

Neste sentido, foi iniciado pela União “o processo de aplicação das novas normas mundiais sobre capital e liquidez dos bancos”, tendo como objetivo impor aos bancos “exigências prudenciais mais rigorosas”, de forma a evitar riscos de crédito, riscos de mercado, entre outros. Procurou, do mesmo modo, elevar-se à “proteção dos investidores através da definição de um enquadramento comum” e evitar adversidades económicas, financeiras e sociais, através do alívio da “rigidez tradicional em matéria de auxílios públicos e direito da concorrência”. (Silva, p.400-401)

Quelhas menciona a “subalternização” da estabilidade financeira e refere que esta pode ser comprovada a partir do artigo 127.º do TFUE, nomeadamente a 1ª parte do n.º 1 e do n.º 2 e os números 5.º e 6.º.

Ainda no mesmo artigo, são mencionados os objetivos, as funções e as atribuições do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Quanto às atribuições de supervisão prudencial, estas “só podem ser outorgadas ao SEBC através de regulamentos do Conselho adotadas por unanimidade”. (Quelhas, p.238)

Em anexo ao TUE e ao TFUE encontramos o Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (BCE), sendo que este vem confirmar “a secundarização da atividade de supervisão prudencial do BCE”. (Quelhas, p.239)

Ainda segundo o artigo 25.º, n.º 1 do Protocolo relativo aos Estatutos do SEBC e do BCE, “o BCE pode dar parecer e ser consultado pelo Conselho, pela Comissão e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros sobre o âmbito e a aplicação da legislação da União relativa à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro”.

Além do mais, no n.º 2 do mesmo artigo, comprova-se a possibilidade de o Conselho conferir ao BCE o exercício de “funções específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e de outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.” Assim, atribuídas estas funções mais específicas no que

toca à supervisão prudencial, podemos identificar “por um lado, um papel consultivo e de coordenação” (relativamente ao artigo 25.º, n.º 1 do Protocolo relativo ao ESEBC) “e, por outro lado, um possível papel de implementação da supervisão prudencial através da cláusula” transcrita anteriormente no n.º 2 do artigo 25.º dos ESEBC (Santos, p.68).

Dito isto, o TFUE e o Protocolo relativo aos Estatutos do SEBC e do BCE estabelecem “uma linha divisória entre as atribuições de definição e execução da política monetária e de supervisão prudencial das instituições de crédito.” (Quelhas, p.239).

De facto, esta “bipolarização” leva-nos a crer que essas funções devem ser “objeto de reflexão à luz das respostas da União Europeia e dos estados-membros à instabilidade decorrente da crise financeira que deflagrou em 2007”. Devemos igualmente ter em atenção o “pacote de novembro de 2010” que aponta para a “desarticulação entre as autoridades de supervisão nacionais e europeias” (Quelhas, p.239).

O Regulamento n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, descreve nos seus considerandos o facto de a supervisão financeira não estar preparada para a evolução do mercado: “A crise financeira revelou graves lacunas em matéria de supervisão financeira, que não conseguiu prever a evolução macroprudencial adversa nem impedir a acumulação de riscos excessivos no sistema financeiro” (considerando (1)). De igual modo, no considerando (2) faz-se mais uma vez menção a essa falha, em que o Parlamento Europeu realça as “falhas significativas na supervisão, efetuada pela União, de mercados financeiros crescentemente integrados”. Consequentemente, defendeu-se a ideia da criação de um Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), tendo esta como finalidade consagrar “os agentes da supervisão financeira a nível nacional e da União, para que atuem em rede”, principalmente o Comité Europeu de Risco Sistémico, a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (considerando (14)).

A atuação em rede mencionada no considerando (14), para além de querer interligar as autoridades de supervisão dos Estados-Membros e da União Europeia, igualmente deseja “conexionar os níveis de supervisão macro e microprudencial.” (Quelhas, p.240). De acordo com o Regulamento n.º 1092/2010, a supervisão macroprudencial do sistema financeiro da União Europeia competiria ao Comité Europeu de Risco Sistémico, enquanto a supervisão microprudencial seria da responsabilidade da Autoridade Bancária Europeia, da Autoridade

Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.

Encontra-se ainda prevista no Regulamento n.º 1092/2010 a instituição do Comité Conjunto das autoridades europeias de supervisão, estando este representado nos Regulamentos n.º 1093/2010, n.º 1094/2010 e n.º 1095/2010. Este Comité tem como propósito “garantir a coordenação e a coerência intersectorial entre as várias autoridades europeias de supervisão” (Quelhas, p.240).

De acordo com Quelhas, identicamente, o “pacote legislativo” de novembro de 2010 teve como objetivo a “tentativa de compensar a aludida fragilidade genésica da União Económica e Monetária, aumentando a importância relativa da estabilidade financeira”. Esta ideia encontra-se prevista na 1ª parte do considerando (1), do Regulamento n.º 1092/2010, realçando “uma condição prévia para que a economia real proporcione a criação de postos de trabalho, a concessão de crédito e o crescimento”.

Neste seguimento, são apresentadas duas propostas, sendo que ambas vão ao encontro da base jurídica já referida anteriormente, no art.º 127.º do TFUE, tendo maior importância, neste caso, o n.º 6, onde se constata que:

“O Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.”

Esta citação remete-nos para o Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013, o qual confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito à supervisão prudencial das instituições de crédito, vindo este apontar para a importância da “coordenação entre as autoridades de supervisão”, e concluir como a “a crise demonstrou que isso não é suficiente, em particular, no contexto da moeda única” (Correa, p.66). Em suma, de modo a que seja preservada a estabilidade financeira e para que haja efeitos positivos da integração do mercado, deverá ser aprofundada a integração da função de supervisão.

2) A evitação do “efeito de contágio”

Como referido anteriormente, o *Roteiro para uma União Bancária* pretende advertir para os problemas que uma crise bancária possa causar, como se pode verificar no seguinte exemplo:

“A integração financeira mundial e o mercado único da UE permitiram 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. Por outro lado, a experiência demonstra que até a falência de bancos relativamente pequenos pode causar danos sistémicos além-fronteiras. Acresce 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.”

Sendo assim, o excerto mencionado anteriormente alerta para as consequências do “efeito de contágio”, tais como: a) a integração internacional dos mercados financeiros; b) o desfasamento entre os ritmos de crescimento dos sectores bancário e real da economia; c) a política do *«too big to fail»*; d) as disrupções económicas sistémicas das falências bancárias; e) a propagação além-fronteiras das «corridas bancárias» e f) o constrangimento ao financiamento dos sectores público e privado (Quelhas, 242-243).

Explicitando alguns dos aspetos anteriores, no que diz respeito à integração internacional dos mercados financeiros, esta consequência não é apenas verificada internacionalmente, visto que também o é a nível europeu. Quanto a nível internacional, é de notar a separação entre a integração e, por exemplo, a globalização, a desregulação, entre outros. No caso da integração a nível europeu, de acordo com Quelhas, com “a concretização das sucessivas fases da União Económica e Monetária” foi acentuada “a integração dos mercados financeiros”.

Merece, também, a nossa atenção a discordância entre a comunidade dos economistas, das autoridades monetárias, dos reguladores e dos supervisores tendo em conta a integração financeira internacional. Correa aponta para os “efeitos desestabilizadores” que a integração pode trazer aos sistemas e os impactos negativos que a falência de um banco pode trazer, tais como a não restrição aos acionistas e credores, “propagando-se de forma direta ou

indireta por toda a atividade económica”. Torna-se importante remeter para o Regulamento (UE) n.º 1092/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que cria o Comité Europeu de Risco Sistémico, sendo que este vem também sublinhar o problema mencionado anteriormente, ou seja, a ideia de que, por vezes, a crise de um banco não se restringe apenas às fronteiras nacionais, pois alastra-se para outros países.

A segunda consequência, tendo em conta Quelhas, vem acentuar a “bancarização” e a “financeirização” da atividade económica. Segundo o mesmo autor, a “bancarização” representa “o crescimento das operações passivas e ativas dos bancos”, o “alargamento do objeto negocial das instituições de crédito”, assim como “o exercício de operações bancárias por intermediários financeiros não bancários”.

Surgiram grandes “mutações subjetivas e objetivas” dentro da intermediação bancária que levaram a uma maior proliferação do “efeito contágio”, tendo este afetado diversos operadores e vários setores dos mercados financeiros (Quelhas, p.245).

O grande problema da “financeirização” tem que ver com a desproporção entre o setor financeiro e o setor produtivo, tendo em conta o seu ritmo de crescimento. Esta desproporção leva à “quebra da natureza instrumental do primeiro sector e a consequente autonomização em relação ao segundo” (Quelhas, p.246). Sendo assim, quanto maior a discrepância entre ambos os ritmos de crescimento, maior a separação entre o setor financeiro e a base produtiva. Esta diferença pode levar a que o “investimento indireto” esteja em primazia em relação ao “investimento direto”.

A política do “*too big too fail*” diz respeito à necessidade de intervenção *ab initio*, no caso de falência de uma instituição de crédito de grande dimensão que possa ser desastrosa para o bom funcionamento do sistema financeiro. Assim, caso uma destas instituições de crédito fracasse, esta situação poderá originar um efeito catastrófico para toda a economia (Quelhas, p.247). Esta política já se encontra consagrada no “pacote legislativo de novembro de 2010”.

Estando descrito no considerando (10) do Regulamento n.º 1092/2010, a missão do Comité Europeu de Risco Sistémico é a de monitorizar e avaliar o “risco sistémico em períodos normais, com o objetivo de atenuar a exposição do sistema ao risco de falência de componentes sistémicos e aumentar a resistência do sistema financeiro aos choques. Neste sentido, o ESRB deverá contribuir para assegurar a estabilidade financeira e atenuar os impactos negativos no mercado interno e na economia real”. Sendo assim, o considerando

(9) do mesmo regulamento vem demonstrar como identificar a importância sistémica dos mercados e das instituições, realçando que

“Os critérios fundamentais para ajudar a identificar a importância sistémica dos mercados e das instituições são a dimensão (o volume de serviços financeiros prestados pela componente individual do sistema financeiro), a substituíbilidade (a capacidade de outros componentes do sistema proporcionarem os mesmos serviços em caso de falência) e a interconectividade (vínculos com outros componentes do sistema).”

Além do mais, é realçado no mesmo considerando a seguinte afirmação:

“uma avaliação baseada nestes três critérios deverá ser completada por uma indicação das vulnerabilidades financeiras e da capacidade do quadro institucional para enfrentar falências financeiras, e deverá atender a toda uma série de fatores adicionais como sejam a complexidade de determinadas estruturas e modelos empresariais, o grau de autonomia financeira, a intensidade e o âmbito da supervisão, a transparência dos mecanismos financeiros e as conexões que podem afetar o risco global das instituições.”

Por fim, encontra-se estipulado o facto de a autoridade bancária europeia contribuir “para o desenvolvimento de métodos para a resolução de situações de falência de instituições financeiras, especialmente as que possam apresentar um risco sistémico, em moldes que evitem o contágio e permitam a liquidação da sua atividade de uma forma ordenada e atempada, incluindo, se for caso disso, mecanismos de financiamento coerentes e sólidos⁵.”

De seguida, abordamos as disrupções sistémicas, afirmando que estas podem resultar através da falência de grandes bancos, insolvências ou falta de liquidez de instituições de crédito com menor dimensão. Tudo isto pode levar a que haja desconfiança por parte dos depositantes e investidores, sendo que tal situação os leva imediatamente a levantar os seus depósitos, tendo como consequência a descida dos preços que, por sua vez, leva à contração

⁵ No regulamento n.º 1093/2010, art.º 27.º, n.º 1.

da atividade económica. Segundo Quelhas, este desencadeamento de ações é designado de “capacidade amplificadora” do sistema financeiro.

A quinta consequência trata da propagação além-fronteiras das «corridas bancárias» que “perpassa o «pacote legislativo» de 24 de novembro de 2010, bem como as propostas de 12 de setembro de 2012, apresentadas conjuntamente com o *Roteiro para uma União Bancária.*” (Quelhas, 252). Esta propagação leva a que haja uma “crescente interconexão entre instituições e mercados financeiros dos diferentes Estados-Membros, que possibilita que a crise num banco se alastre aos restantes países” (Marques, p.20).

Para que não tenham lugar consequências deste tipo, o Comité de Risco Sistémico deve focar a sua intervenção em duas frentes: “através da supervisão macroprudencial, da coordenação com as autoridades europeias de supervisão microprudencial e da cooperação com as autoridades nacionais para evitar a deflagração de crises”, assim como também através da “adoção de respostas integradas que restaurem a confiança entre os operadores transfronteiriços, que atuam no mercado comum de serviços financeiros” (Marques, p.20).

Devemo-nos, neste sentido, remeter ao Regulamento n.º 1093/2010⁶, com o objetivo de encontrar respostas para que se mantenha a estabilidade do mercado interno e do sistema financeiro. Podemos ainda mencionar o *Roteiro para uma União Bancária*, uma vez que este veio estabelecer três áreas de atuação prioritária necessárias para a consolidação de uma União Bancária, sendo estas a criação do Mecanismo Único de Supervisão⁷ (MUS), um Sistema Comum de Garantia de Depósitos e ainda um quadro integrado de gestão de crises.

Por último, o constrangimento ao financiamento dos sectores público e privado vem no seguimento da consequência do “efeito de contágio” e da “corrida bancária”. Mais uma vez está implícita a falta de confiança por parte dos depositantes. Neste cenário, são reduzidas as autorizações, por parte das instituições de crédito, de empréstimos “junto de mutuários públicos e privados de um Estado, em decorrência da mobilização antecipada de depósitos noutra Estado, podendo levar a que os mesmos estados tenham credores bancários comuns” (Marques, p.21).

Finalmente, é ainda importante mencionar como o “objetivo de evitar o efeito contágio está intimamente ligado” (Correa, p.67) aos pilares da União Bancária, que explicarei no

⁶ Em particular, vide os considerandos 5, 7, 11, 15, 16, 17 e 66.

⁷ A proposta surgiu na Cimeira da Área do Euro de 29 de junho de 2012, onde foi proposta pela Comissão a apresentação de “propostas, com base no artigo 127.º, n.º 6, tendo em vista a criação de um Mecanismo Único de Supervisão.”

segundo capítulo. Segundo Correa, esta ligação foi criada para que “haja uma atuação a montante e a jusante da quebra das instituições”. A atuação a montante, feita por via de um mecanismo de supervisão que seja mais eficiente e coerente, e a jusante, por via de um mecanismo de resolução com o objetivo de diminuir o impacto sistémico e evitar que seja usado o dinheiro público para os resgates dos bancos. O sistema de garantia de depósitos é igualmente importante, pois evita as “corridas bancárias contagiosas aumentando a proteção dos depositantes e garantindo a estabilidade financeira”.

3) A destriça entre a evolução da dívida soberana e a evolução da dívida bancária

Segundo Quelhas (2012), o considerando (5) da Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito vem sustentar que

“a solidez das instituições de crédito está, em muitos casos ainda, estreitamente ligada ao Estado-Membro em que se encontram estabelecidas. A incerteza que rodeia a sustentabilidade da dívida pública, as perspectivas de crescimento económico e a viabilidade das instituições de crédito têm vindo a criar ciclos de retroação negativa, que se alimentam mutuamente. Tal pode pôr em risco a viabilidade de certas instituições de crédito, bem como a estabilidade do sistema financeiro, sendo ainda suscetível de impor uma carga pesada sobre a situação, já delicada, das finanças públicas nos Estados-Membros em causa. Este problema levanta riscos específicos na área do euro, onde a moeda única potencia a probabilidade de uma evolução negativa num Estado-Membro poder comprometer o desenvolvimento económico e a estabilidade na área do euro no seu conjunto”.

Devemos, ainda, ter em atenção o artigo 123.º do TFUE, relativo à proibição da monetarização dos défices públicos:

“É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, adiante designados por "bancos centrais nacionais", em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais, ou outras autoridades públicas, outros organismos do setor público ou empresas

públicas dos Estados-Membros, bem como a compra direta de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais.”

Segundo Quelhas, esta proibição “impele os estados-membros a procurarem financiamento junto dos mercados de crédito globais, em concorrência com os restantes devedores soberanos e privados”. Também o artigo 124.º descreve mais uma proibição, sendo esta relativa ao “acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições, órgãos ou organismos da União, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades públicas, de outros organismos do setor público ou de empresas públicas dos Estados-Membros”.

É de sublinhar que a concorrência pelo financiamento opera entre diferentes Estados soberanos e entre mutuários públicos e privados. Disto isto, ambos os mercados (público e privado) se convertem em segmentos do mesmo mercado de crédito global, “onde prestamistas e devedores disputam as condições dos empréstimos” (Quelhas, p.261), nomeadamente os montantes, os prazos, as taxas de juro e as garantias.

Quelhas faz menção a um *crowding out* que “não se verifica apenas no seio de cada estado-membro, nem sequer se circunscreve ao mercado interno europeu, mas sobrevém à escala global de mercados de crédito desregulamentados e de movimentos de capitais liberalizados”. O *crowding out* trata-se de um conceito “desenvolvido no contexto da emergência das teorias keynesianas sobre as potencialidades de estabilização económica da manipulação fiscal” e “refere-se a tudo aquilo que pode correr mal quando a política fiscal financiada com dívida é empregue para afetar o produto” (Esteves, p.28). Não obstante, quando os mercados de crédito internacionais avaliam o risco dos devedores privados estes têm em consideração os riscos dos respetivos países de origem, ou seja, o “*sovereign rating* condiciona o *corporate rating*” (Quelhas, p.261).

Em 2012, foi lançado o alerta, pela Comissão Europeia, devido à relação negativa entre a dívida pública e a dívida privada, enfatizando-se o facto de haver a ausência de um mercado bancário único, o que leva a que haja uma fragmentação dos mercados de crédito à escala nacional, assim como também a complicações de “comparabilidade entre as notações de *rating* de bandos dos diferentes Estados-Membros”. (Quelhas, p.262 e Marques, p.23) Dito isto, o método a usar para superar esta desfragmentação dos mercados bancários é, precisamente, o da destrição entre a dívida soberana e a dívida bancária.

4) A contenção do financiamento público das operações de *bailout*

Segundo os dados do Relatório Final do *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*⁸, entre 2008 e 2011, os parlamentos nacionais dos Estados-Membros autorizaram um total de 4,5 triliões de euros (36,7% do PIB da UE) de auxílios estatais, a maioria sob a forma de garantias sobre obrigações bancárias com prazos até 5 anos⁹.

O peso dos *bailouts* sob os orçamentos públicos dos Estados-Membros tornou-se um ponto a destacar no pacote legislativo de 24 de novembro de 2010. Desta forma, para que se evite “défices excessivos, os Estados membros vêm-se obrigados a compensar o aumento das despesas em *bailouts* com a subida das receitas fiscais ou com a diminuição das demais despesas públicas, através de medidas de austeridade” (Correa, p.67).

De igual modo, torna-se importante mencionar os tipos de intervenção pelas autoridades públicas que se destinam à recuperação da resolução de instituições sem que seja necessário o financiamento por parte dos contribuintes, sendo estas as seguintes: a preparação e prevenção, ou seja, “medidas preparatórias e planos para minimizar os riscos de potenciais problemas, procurando essencialmente evitar situações de colapso desorganizado que podem causar instabilidade financeira”; a intervenção precoce, de modo a evitar a insolvência, impedindo a “deterioração da situação de um banco numa fase prematura” e a resolução no caso da “insolvência de uma instituição levantar problemas para o interesse público geral, [podendo] ser usadas ferramentas que permitam reorganizar ou liquidar o banco de forma gradual, preservando as suas funções críticas e limitando ao máximo qualquer exposição dos contribuintes a perdas em caso de insolvência”. (Silva, p.403)

Assim, verificamos no artigo 27.º (números 1 e 2) do Regulamento n.º 1093/2010 o estabelecimento de um sistema europeu de dispositivos de resolução bancária e mecanismos de financiamento. Este sistema contribui “para o desenvolvimento de métodos para a resolução de situações de falência de instituições financeiras, especialmente as que possam

⁸ Apresentado a 2 de outubro de 2012.

⁹ Segundo *High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector* (2012: 21), Quelhas (2012: 263) e Marques (2016:24).

apresentar um risco sistémico”, “para a avaliação da necessidade de criar um sistema coerente, sólido e credível” e ainda “para o trabalho sobre as questões relativas às condições equitativas de concorrência e aos impactos cumulativos de eventuais regimes de taxas e contribuições a cargo das instituições financeiras”.

Relativamente às taxas de contribuição mencionadas no n.º 2, estas já se encontravam previstas na Comunicação da Comissão, de 7 de outubro de 2010. A cobrança de taxas de contribuição às instituições financeiras estava já prevista na referida Comunicação da Comissão. Esta reflete essencialmente “sobre o papel da fiscalidade para a estabilidade do sistema financeiro e examina o impacto da proposta de aplicação de dois novos impostos – IOF e IAF” (Quelhas, p.266 & 269).

Ainda neste sentido, a Comissão Europeia apresentou, a 28 de setembro de 2011, uma Proposta de Diretiva do Conselho sobre um sistema comum de impostos acerca das transações financeiras, alterando assim a Diretiva 2008/7/CE. Esta proposta diretiva tem como base jurídica o artigo 113.º do TFUE, referente à “harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência”. Ainda segundo a Proposta de Diretiva e do artigo 113.º do TFUE, “esta base jurídica determina que o Conselho delibere por unanimidade segundo um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social.”

Tal como refere Quelhas, a dita proposta tinha como finalidade o alcance da sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros e a estabilidade do sistema financeiro europeu. O primeiro objetivo seria alcançado “através do aumento das receitas fiscais”, ao passo que o segundo seria “através da internalização dos custos pelos operadores”.

Relativamente à contribuição, a Proposta de Diretiva enuncia três objetivos: “evitar a fragmentação do mercado interno dos serviços financeiros”; “assegurar que as instituições financeiras contribuam de maneira justa para os custos da recente crise e para assegurar uma equidade do ponto de vista fiscal com os outros sectores” e, por último, “criar medidas apropriadas para desincentivar transações que não aumentem a eficiência dos mercados financeiros” (Quelhas, p. 274).

Além dos objetivos anteriormente enunciados, a Proposta alerta para uma possível fragmentação dos mercados financeiros dentro da União Europeia, sendo, também, realçada a importância da coordenação nos Estados-Membros, com a finalidade de que estes mantenham a estabilidade do sistema financeiro, assegurando a regulação e a supervisão do mesmo.

5) O progresso da coordenação supervisora para a harmonização decisória

Segundo Quelhas, é de enunciar, mais uma vez, o pacote legislativo de novembro de 2010 que destacou “a importância da coordenação entre as autoridades supervisoras europeias e propôs a instituição de mecanismos de decisão comuns”. Sendo assim, está instituído no Regulamento n.º 1092/2010 o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), sendo este composto pela Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), criada pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010; a Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), criada pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010; a Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), criada pelo Regulamento (UE) n.º 1095/2010; o Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão (Comité Conjunto) previsto nos artigos 54.o do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, do Regulamento (UE) n.º 1094/2010 e do Regulamento (UE) n.º 1095/2010 e as autoridades competentes ou de supervisão dos Estados-Membros especificadas nos atos da União referidos no n.º 2 dos artigos 1.º do Regulamento (UE) n.º 1093/2010, do Regulamento (UE) n.º 1094 e do Regulamento (UE) n.º 1095/2010.

Tal como aponta o artigo 3.º (n.º 2, al. g) do Regulamento n.º 1092/2010, é da competência do Comité Europeu de Risco Sistémico

“cooperar estreitamente com todas as outras partes no SESF; se for caso disso, facultar às ESAs as informações sobre riscos sistémicos necessárias para o exercício das respetivas atribuições e, em particular, definir, em colaboração com as ESAs, um conjunto comum de indicadores quantitativos e qualitativos (painel de riscos) para a identificação e medição do risco sistémico”.

Ainda neste sentido, compete ao mesmo “coordenar as suas ações com as das organizações financeiras internacionais, em particular o FMI e o Conselho de Estabilidade Financeira, e com os organismos interessados de países terceiros, no que respeita a questões relacionadas com a supervisão macroprudencial” (artigo 3.º, n.º 2, al. i, do Regulamento n.º 1092/2010). Tal como refere Quelhas, “a cooperação interinstitucional deveria abarcar, *inter alia*, o FMI, o Conselho de Estabilidade Financeira, o Banco de Pagamentos Internacionais e os G-20, ou seja, a natureza sistémica das crises exige uma resposta concertada à escala internacional, por força da integração crescente dos mercados e dos operadores financeiros.”

É ainda de notar que todos os três regulamentos que criam a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados partilham o texto do considerando (1) dos Regulamentos n.º 1093/2010, n.º 1094/2010 e n.º 1095/2010:

“A crise financeira de 2007 e 2008 veio tornar patentes importantes deficiências na supervisão financeira, tanto em casos específicos como em relação ao sistema financeiro no seu conjunto. Os modelos de supervisão numa base nacional não acompanharam a globalização financeira e a realidade de integração e interligação entre os mercados financeiros europeus, nos quais muitas instituições financeiras desenvolvem as suas operações além-fronteiras. A crise veio expor sérias deficiências nas áreas da cooperação, da coordenação e da coerência de aplicação da legislação da União, bem como a nível da confiança entre as autoridades nacionais de supervisão.”

Neste sentido, os três regulamentos que estabeleceram as autoridades europeias de supervisão estavam em sintonia quanto ao diagnóstico que decorreu em 2010: não estava a ser dada uma resposta relativa aos problemas da globalização e da integração dos mercados, tanto à escala europeia como à escala nacional. Esta resposta exigia a “cooperação, a coordenação e a coerência entre as autoridades nacionais de supervisão” (Quelhas, p.280).

Ainda nos considerandos dos três regulamentos mencionados anteriormente, estão também explícitas as insuficiências mencionadas anteriormente. Nomeadamente o considerando (8) do Regulamento n.º 1093/2010, o considerando (7) do Regulamento n.º 1094/2010 e o considerando (8) do Regulamento n.º 1095/2010, que referem que

“A União atingiu os limites do que pode ser feito no quadro do atual estatuto dos comités europeus de autoridades de supervisão. A União não pode continuar numa situação em que não existe qualquer mecanismo para assegurar que as autoridades nacionais de supervisão adotem as melhores decisões no que respeita à supervisão das instituições financeiras transfronteiriças; em que a cooperação e o intercâmbio de informações entre autoridades nacionais de supervisão são insuficientes; em que qualquer ação conjunta por parte dessas autoridades exige mecanismos complicados para tomar em consideração a disparidade dos requisitos regulamentares e de supervisão; em que as soluções a nível nacional constituem na maior parte das vezes a única opção praticável para dar resposta aos problemas da União; e em que existem diferentes interpretações dos mesmos textos legais. O Sistema Europeu de Supervisão Financeira (a seguir designado «SESF») deverá ser estruturado de modo a ultrapassar essas deficiências e proporcionar um sistema que seja conforme com o objetivo de garantir um mercado de serviços financeiros estável e único para toda a União, que associe as autoridades nacionais de supervisão numa rede reforçada da União.”

Segundo Quelhas, também a reforma do quadro institucional e regulamentar de supervisão da União Europeia, de novembro de 2010, vem a reafirmar a “insuficiência das soluções vigentes”, particularmente as relacionadas com o funcionamento dos “colégios de autoridades de supervisão”, previstos na Diretiva 2006/48/CE.

Importa mencionar o “pacote legislativo” de novembro de 2010 e a Proposta de setembro de 2012, no que toca à superação das insuficiências, tendo em atenção a criação do Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão, já previsto no Regulamento n.º 1093/2010, n.º 1094/2019 e n.º 1095/2010.

Encontra-se previsto nos três regulamentos no artigo 54.º a criação do Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão (n.º 1), sendo que este

“constitui uma instância na qual a Autoridade coopera regular e estreitamente para garantir a coerência intersectorial com a Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma) e com a Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), em particular quanto às seguintes matérias: conglomerados financeiros, contabilidade e auditoria, análises microprudenciais dos acontecimentos, riscos e vulnerabilidades intersectoriais para a estabilidade financeira, produtos de investimento de retalho, medidas de luta contra o branqueamento de capitais, e intercâmbio de informações com o ESRB e desenvolvimento das relações entre o ESRB e as ESAs.” (n.º 2).

O referido Comité “é composto pelos Presidentes das ESAs e, se for o caso, pelos Presidentes dos subcomités criados nos termos do artigo 57.^o”. O presidente “é nomeado anualmente numa base rotativa, de entre os Presidentes das ESAs. O Presidente do Comité Conjunto é vice-presidente do ESRB¹⁰.”

Em suma, Quelhas refere que “os objetivos de cooperação interinstitucional e da coerência intersectorial estão patentes na própria estrutura orgânica das várias autoridades europeias de supervisão e do Comité Europeu do Risco Sistémico”.

6) O impedimento da fragmentação dos mercados financeiros

Todos os objetivos anteriores pretendem “revelar um denominador comum” que vem a coincidir com a apreciação deste último objetivo, sendo esse a “incipiência da união bancária” poder vir a “fragmentar os mercados financeiros e perigar a consolidação do mercado interno” (Quelhas, p.283). Segundo Quelhas, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e o Banco Central Europeu “subalternizam a estabilidade do sistema financeiro à estabilidade dos preços”.

Somente após o início da crise de 2007 se começou a ter em atenção a estabilização do sistema financeiro, tendo como objetivo a “coordenação entre as atividades de supervisão prudencial das autoridades nacionais e comunitárias”, tendo como fim a “resiliência do mercado financeiro da União Europeia” (Quelhas, p.284).

Torna-se, mais uma vez, importante referir o “pacote legislativo de novembro de 2010”, neste caso quanto às falhas na estrutura da União Económica e Monetária, nomeadamente na coordenação entre as autoridades de supervisão prudencial dos Estados-Membros e da União Europeia e, também, na coerência intersectorial entre as três novas autoridades europeias de supervisão.

Para que se mantenha a estabilidade do sistema financeiro, é necessário que se evite o “efeito contágio” (2º objetivo para a construção de uma União Bancária), sendo esta uma das

¹⁰ Artigo 55.^o dos três regulamentos.

condições fundamentais para que haja uma boa regulação do mercado interno, aplicada pelo Regulamento que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico.

Identicamente, *o Roteiro para uma União Bancária*, de 12 de setembro de 2012, chama a atenção para as falências bancárias, visto que estas podem levar à desconfiança por parte do público. Assim, ao “assegurar que a supervisão e a resolução dos bancos na área do euro obedecem a normas rigorosas, garantir-se-á aos cidadãos e aos mercados que a todos os bancos é consistentemente aplicado um nível comum e elevado de regulamentação prudencial”, sendo a confiança entre os Estados-Membros “uma condição incontornável para a introdução de mecanismos financeiros comuns de proteção dos depositantes e de apoio à resolução ordenada de falências bancárias”.

Também Silva (2017) faz menção a um “enquadramento europeu da resolução de bancos em crise”, de forma a que os bancos em situação de insolvência/liquidação não causem danos/riscos à estabilidade financeira e sem que haja custos para os contribuintes.

No que toca à liquidação dos bancos, importa ter em atenção o risco sistémico. Na Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, no considerando (45), é referido que “a liquidação ao abrigo dos processos normais de insolvência poderá pôr em causa a estabilidade financeira, interromper a prestação de funções críticas e afetar a proteção dos depositantes”. Assim, o interesse público poderá tomar a decisão de posicionar a instituição sob resolução ao invés de proceder com os processos normais de insolvência, tendo como objetivo a proteção dos depositantes e investidores cobertos e evitar que haja efeitos adversos sobre a estabilidade financeira, entre outros. Quanto à insolvência, para que se mantenha a estabilidade financeira é importante que sejam previstos “mecanismos especiais que permitam a recuperação ou, não sendo tal possível, a estabilidade e o controlo do impacto do colapso da instituição em causa, liquidando-a ordenadamente ou, de algum modo, reestruturando-a”.

1.4. Regulação bancária ou supervisão bancária?

Neste contexto, relativamente à regulação do setor bancário é possível designar-se a mesma como supervisão¹¹. É importante ter em linha de conta que a supervisão, neste caso,

¹¹ Segundo Santos (2010: 8), “A supervisão prende-se com os poderes de acompanhamento da atividade das entidades reguladoras, traduzindo-se em atos administrativos, determinações concretas e/ou sanções.”

tem como objetivo vir a “ajudar a restaurar a confiança do setor bancário europeu e aumentar a resiliência dos bancos¹²”.

Tal como já foi referido anteriormente, existe a possibilidade de utilizar, dentro do setor bancário, o conceito de supervisão bancária ao invés do de regulação bancária. Neste sentido, alguns autores apontam diferenças e são variadas as definições entre os dois conceitos, sendo a mais apropriada, no entender de Luís Máximo dos Santos (2009), a regulação bancária como o “estabelecimento do enquadramento normativo do setor e das instituições que nele operam” e a supervisão bancária como o “acompanhamento, fiscalização e eventual sanção das entidades supervisoras”. Note-se que o próprio legislador usa o conceito de “supervisão” em ambas as normas legais com objetivo prudencial e nas normas em matéria comportamental, dando a entender que o legislador se refere ao conceito de “supervisão” como um conceito amplo.

Quase desde a sua origem que a atividade bancária tem sido regulada, sendo fundamentos dessa regulação a preservação da estabilidade do sistema financeiro, que leva à prevenção do risco sistémico e à proteção dos consumidores ou dos clientes bancários. Verificadas estas condições, é assegurada a confiança no sistema bancário e financeiro, tornando assim a confiança o objetivo final da regulação financeira.

- **Preservar a estabilidade do sistema financeiro evitando o risco sistémico**

A preservação da estabilidade do sistema financeiro é o objetivo central da regulação bancária, isto porque, em caso de falência de um banco, a probabilidade de serem causados “danos colaterais” é muito grande, levando os mesmos a causar vítimas diretamente ou indiretamente ligadas ao banco em causa. Ou seja, esta é uma “área onde as externalidades negativas são particularmente elevadas” (Santos, p.71). Neste sentido, reiteramos que é necessário que seja mantida a estabilidade para que haja confiança, sendo esta fundamental para que se mantenha a solidez de um banco. De acordo com Santos (2009), “a estabilidade do sistema bancário é uma peça essencial da estabilidade financeira e esta, por sua vez, um ingrediente fundamental da promoção do crescimento económico”.

¹² Retirado da página *web* do Banco Central Europeu (Mecanismo Único de Supervisão): <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.pt.html>.

O objetivo de maior foco da supervisão bancária passa por evitar que as instituições supervisionadas cheguem a situações de crise. Assim, é defendida a estabilidade do sistema, estando implicada a “defesa da estabilidade, da solidez e da solvabilidade de cada uma das instituições que o compõe” (Santos, p.72).

Mesmo com todo o rigor da supervisão bancária, ainda assim, não se consegue evitar que não haja crises bancárias e financeiras. É de notar que, desde a existência dos bancos, sempre se geraram crises neste setor, praticamente em todos os países. No entanto, em certas situações deve deixar-se que os bancos entrem em falência em vez de os tentar salvar, deixando o mesmo desaparecer do mercado. Mas, por vezes, o banco é de tal dimensão que os próprios não aceitam a falência, o que pode causar problemas graves, de tal forma que “a sua salvação por um Estado isoladamente pode não se revelar sequer viável” (Santos, p.73).

- **A proteção dos consumidores ou clientes bancários**

A proteção dos consumidores é outro objetivo de grande importância por parte da supervisão bancária. Segundo Santos (2009), a “necessidade de proteção resulta das inultrapassáveis incertezas com que os consumidores se defrontam a dois grandes níveis: a solvabilidade das instituições e o tipo de comportamento dessas instituições para com os seus clientes”.

II – Estrutura da União Bancária

Segundo o Banco Central Europeu (BCE), a União Bancária centra-se em dois pilares: o Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e o Mecanismo Único de Resolução (MUR). São estes dois pilares que terão mais foco ao longo deste capítulo. Para além destes dois, o BCE faz também menção a um terceiro pilar, o Sistema de Garantia de Depósitos¹³.

De acordo com o artigo 7.º do Regulamento-Quadro do MUS, estes três pilares referem um conjunto de regras a serem seguidas pelos países participantes, sendo estes os pertencentes à área euro, e a outros Estados-Membros que escolham participar. Neste contexto, como refere Silva (2017), “o estabelecimento da União Bancária coenvolve a articulação do aprofundamento da disciplina regulatória europeia com uma significativa centralização de responsabilidades de supervisão a nível europeu”.

2.1. Mecanismo Único de Supervisão (MUS)

O Mecanismo Único de Supervisão, proposto pela Comissão, trata-se da transferência das funções de supervisão dos bancos estabelecidos nos Estados-Membros da área euro para o nível europeu, tendo este entrado em vigor em novembro de 2014.

Tal acontecimento ocorreu pelo facto de a crise de 2007/08 ter demonstrado insuficiências quanto à regulação, à estrutura e à falta de meios para enfrentar uma crise bancária. Foi necessária uma intervenção e a criação de meios mais sofisticados para que o mesmo não se voltasse a repetir.

2.1.1. Princípios de supervisão do MUS

O Mecanismo Único de Supervisão (MUS) tem como missão “manter os mais elevados padrões e assegurar a coerência da supervisão”. Este mecanismo tem como base para a sua regulamentação, governação, supervisão e gestão do risco do setor bancário, as

¹³ Retirado da página *web* do Banco Central Europeu (União Bancária). (In <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>).

regras da EBA e os Princípios Fundamentais para um Controlo Eficaz (da revista do Comité de Basileia¹⁴).

É importante mencionar, mais uma vez, a importância da cooperação e coordenação. Sendo que, no que toca à supervisão, esta “pressupõe a cooperação entre as instâncias nacionais e europeias, bem como entre entidades nacionais” (Santos, p.71).

Foi criado em Portugal o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF) pelo DL n.º 228/2000, de 23 de setembro, tendo este “resultado de um esforço de coordenação de funções entre as autoridades supervisoras” – sendo as funções de coordenação competência do CNSF, mencionadas no artigo 2.º (Santos, p.71). A supervisão do sistema financeiro nacional “cabe a três autoridades distintas e independentes entre si: o Banco de Portugal (BP), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e o Instituto de Seguros de Portugal (ISP)¹⁵”.

Ainda relativamente à cooperação, e no sentido de reforçar a estabilidade financeira a nível nacional, as autoridades do CNSF e o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) assinaram, em 2007, um Memorando de Entendimento que veio a criar o Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF).

A cooperação, para além de ter importância a nível nacional, é também importante a nível comunitário e internacional. A nível comunitário temos algumas entidades que têm como fim esta cooperação, tais como: o Comité Consultivo Bancário (tendo este surgido através da Diretiva 77/780/CEE do Conselho de 12 de dezembro); o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB) (criado pela Decisão n.º 2004/5/CE, de 5 de novembro de 2003); o Comité de Supervisão Bancária (CSB) e os Memorandos de Entendimento. Quanto a nível internacional, temos presente o Comité de Supervisão Bancária de Basileia.

O MUS tem como principais objetivos os que, de seguida, descreveremos, sendo estes princípios fundamentais para que haja um funcionamento eficaz do sistema e essenciais para o BCE e as ANC, visto que ajudam a guiar as mesmas no cumprimento das suas atribuições.

1) Boas práticas

¹⁴ BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014. p.5.

¹⁵ Em DL n.º 228/2000, de 23 de setembro.

O primeiro princípio foca-se na aplicação das melhores práticas. Para o MUS, é essencial que este seja visto como um foco de excelência no que toca às práticas utilizadas. O MUS tem como fim assegurar a “segurança e solidez do setor bancário”, usando, para este efeito, um “modelo evolutivo de supervisão”. As metodologias usadas pelo MUS passam por um processo de revisão contínua, tendo este processo como base os “padrões de referência internacionalmente aceites” e o “escrutínio interno da experiência operacional prática, que visa identificar os domínios em que seja necessário introduzir aperfeiçoamentos” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.5).

2) Integração e descentralização

O segundo princípio tem em conta a integração e a descentralização. Como já foi referido, o MUS procura ser o melhor, do mesmo modo que todos os seus participantes têm em vista resultados de alta qualidade no que toca à supervisão. Além do mais, o MUS, no decorrer das suas atribuições de supervisão, recorre a “conhecimentos específicos” e “recursos” das ANC, “beneficiando ao mesmo tempo da centralização de processos e procedimentos para assegurar a obtenção de resultados coerentes no plano da supervisão”.

Deste modo, é essencial que haja ao dispor, por ambas as partes, informação qualitativa desenvolvida e um conhecimento consistente das instituições de crédito e, também, informação quantitativa de confiança. O uso de “procedimentos descentralizados e um intercâmbio contínuo de informação entre o BCE e as ANC” capacita o MUS a retirar maior proveito “da maior proximidade das entidades de supervisão nacionais em relação às instituições de crédito supervisionadas” e, ao mesmo tempo, manter a “coerência necessárias da supervisão no conjunto dos Estados-Membros participantes”. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.5)

3) Homogeneidade

O terceiro princípio dá importância à “homogeneidade no quadro do MUS”. É importante que os princípios e procedimentos de supervisão sejam aplicados de igual modo e homogêneos às instituições de crédito em todos os Estados-Membros participantes, para

que não haja “fragmentações e distorções no tratamento”, segundo afirma o Banco Central Europeu no Guia sobre supervisão bancária. p.6.

4) Coerência

O quarto princípio tem em atenção a “coerência com o mercado único”. O MUS tem em conta um conjunto único de regras, sendo estas desenvolvidas pela EBA. O MUS contribui e dá o seu apoio para que estas regras sejam mais bem desenvolvidas e dá, também, o seu contributo para que haja uma melhoria nas respostas aos riscos sistémicos na Europa. O referido mecanismo tem influência direta nos Estados-Membros que tenham o euro como moeda única, contudo, dá espaço a Estados-Membros que decidam instituir “uma cooperação estreita com o BCE”. O Regulamento do MUS confere ao BCE atribuições de supervisão e, tendo em conta estas atribuições, o BCE usa-as, não só, mas também, para contribuir para o reforço do “processo de convergência no âmbito do mercado único” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.6).

5) Independência e responsabilização

O quinto princípio diz respeito à independência e à responsabilização. Quanto à independência, esta refere-se às entidades às quais são conferidas as atribuições de supervisão, sendo que esta supervisão está sujeita “a elevados padrões de responsabilização democrática”, tendo como objetivo a garantia da confiança nos Estados-Membros participantes. A responsabilização nacional, mencionada anteriormente, existe “tanto a nível europeu como nacional”, estando esta exposta no Regulamento-Quadro do MUS (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.6).

6) Abordagem baseada no risco

Tendo em conta a supervisão, “o MUS segue uma abordagem baseada no risco”, sendo este o sexto princípio. Esta abordagem “tem em conta tanto a magnitude dos danos que a falência de uma instituição é suscetível de causar à estabilidade financeira como a

probabilidade de ocorrência de um tal evento”. Quando for detetada uma possível ameaça de “riscos acrescidos” numa instituição ou grupo de instituições de crédito, estas são sujeitas “a uma supervisão mais intensa até que os riscos em questão diminuam para um nível aceitável”. A abordagem exercida pelo MUS “assenta em parâmetros qualitativos e quantitativos” e abrange um trabalho “de análise e avaliação de críticas prospetivas”. Desta forma, a abordagem é implementada de forma a que os recursos disponíveis não sejam desperdiçados, ou seja, são focados em áreas que apresentam maior perspectiva de eficácia quando à sua estabilidade financeira. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.6).

7) Proporcionalidade

O MUS tem como sétimo princípio o princípio da proporcionalidade. Querendo isto dizer que “as práticas de supervisão do MUS são proporcionais à importância sistémica e ao perfil de risco das instituições de crédito sob supervisão”. A utilização deste princípio traz uma grande vantagem ao MUS, pois visto que os recursos do MUS são limitados, o uso do princípio da proporcionalidade facilita o uso eficiente dos recursos de supervisão. Desta forma, o método utilizado para supervisionar as instituições de crédito varia conforme a sua dimensão e a sua complexidade ou, ainda, caso seja uma filial relevante num grupo bancário significativo. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.7)

8) Níveis adequados de supervisão

O MUS tem como oitavo princípio a adoção de “níveis adequados de atividade de supervisão para todas as instituições de crédito”. Este princípio aplica-se com mais ênfase nas instituições de crédito significativas, sendo que é assegurado um “nível adequado de controlo” e são adotados “níveis mínimos de atividade de supervisão”, sejam estas significativas ou menos significativas. Este controlo é feito da mesma forma no caso de a instituição de crédito se encontrar, ou não, em risco estimado de insolvência. Por conseguinte, é fixado um “nível mínimo de controlo para cada categoria”, conforme o impacto que uma insolvência possa vir a ter na estabilidade financeira. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.7)

9) Implementação de “medidas corretivas atempadas e eficazes”

Por fim, o nono princípio refere-se a uma implementação de “medidas corretivas atempadas e eficazes”. A segurança e a solidez das instituições de crédito são extremamente importantes para o MUS, visto que tem como objetivo manter uma estabilidade financeira nos Estados-Membros e no sistema europeu. O MUS supervisiona as instituições de crédito de forma a evitar, ou mesmo extinguir, a possibilidade de uma falência e o facto de estas virem a causar danos na estabilidade financeira. Para que tal não aconteça, é usada a supervisão para controlar o “risco de um colapso descontrolado”.

Dada a supervisão “minuciosa” e a sua monitorização constante das respostas dadas pelas instituições de crédito, torna-se possível o MUS intervir “numa fase precoce”, havendo menor risco de “perdas potenciais dos credores da instituição de crédito (incluindo os depositantes)”. Não obstante, as instituições podem não ser “autorizadas a pedir a instauração de procedimentos de resolução”. No caso de ocorrer um colapso, os procedimentos que devem dar seguimento são os presentes na Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014. Esta diretiva vem ajudar a prevenir a utilização de recursos desnecessários, sendo que, por vezes, os mesmos são limitados. Neste sentido, evitam-se “efeitos negativos significativos no sistema financeiro” e são protegidas as finanças públicas. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.7 & 8).

2.1.2. Classificação das instituições de crédito: “significativas” e “menos significativas”

O MUS “é responsável pela supervisão de cerca de 4700 entidades nos Estados-Membros participantes” (Corrêa, p.59). Para que a supervisão seja eficiente, as instituições de crédito são classificadas como “significativas” ou “menos significativas” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.2), sendo que as instituições “significativas” ficam sob supervisão direta do Banco Central Europeu (BCE) e as instituições “menos significativas” ficam sob supervisão das autoridades nacionais (ANC).

As instituições de crédito significativas devem dar cumprimento ao Regulamento do Banco Central Europeu, de 14 de março de 2016 (Regulamento (EU) 2016/445). Este regulamento estabelece o quadro de referência em matéria de opções e devem ser observados os critérios estabelecidos no *Guia do Banco Central Europeu* sobre as discricionariedades. Quanto às instituições de crédito “menos significativas”, “o Banco Central Europeu identifica, na Orientação (EU) 2017/697 (BCE/2017/9), de 13 de abril de 2017, um conjunto de opções que devem ser exercidas de modo uniforme por parte das autoridades nacionais competentes e, a par destas disposições normativas, recomenda ainda uma abordagem comum para o exercício das opções e discricionariedades constantes da Recomendação (BCE/2017/10), de 13 de abril de 2017¹⁶.”

As instituições de crédito consideradas “significativas” (aproximadamente 1200) são supervisionadas diretamente pelo Banco Central Europeu, com o apoio das autoridades nacionais competentes (ANC). A supervisão destas instituições é “quotidiana” e é “assegurada por equipas conjuntas de supervisão (ECS), que integram pessoal das ANC e do BCE¹⁷.”

Quanto às instituições de créditos consideradas “menos significativas” (aproximadamente 3500 entidades), estas são supervisionadas diretamente pelas autoridades nacionais competentes (ANC), estando sob superintendência por parte Banco Central Europeu (BCE). Caso seja necessário, o Banco Central Europeu (BCE) pode, também, assumir a supervisão direta das instituições consideradas “menos significativas”, tendo como fim a garantia de “uma aplicação consistente de elevados padrões de supervisão¹⁸.”

De igual modo, o Banco Central Europeu trata da supervisão de instituições de crédito e de grupos que operam a nível transfronteiras, “quer como entidade de supervisão do Estado-Membro de origem, quer como entidade de supervisão do Estado-Membro de acolhimento nos colégios de autoridades de supervisão¹⁹.”

Ainda no que diz respeito às instituições de crédito incluídas num conglomerado, o Banco Central Europeu (BCE) desempenha um papel na sua supervisão complementar e

¹⁶ Aviso do Banco de Portugal n.º 10/2017.

¹⁷ BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014. p.10 & artigo 3.º e seguintes do Regulamento-Quadro do MUS.

¹⁸ BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014. p.10 & artigo 7.º e seguintes do Regulamento-Quadro do MUS.

¹⁹ BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014. p.10 & artigo 13.º do Regulamento-Quadro do MUS.

assume as funções de coordenador definidas na diretiva em matéria de conglomerados financeiros²⁰.

Além do mais, o MUS trata de verificar regularmente as instituições de crédito para que seja determinado se estas são “significativas” ou “menos significativas”. Assim sendo, “todas as instituições de crédito autorizadas nos Estados-Membros participantes são avaliadas para determinar se preenchem os critérios de determinação do caráter significativo” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.9).

Ainda segundo o *Guia sobre supervisão bancária*, para determinar se a instituição de crédito é ou não “significativa”, são designadas condições que a instituição deve preencher: “quando o valor total dos ativos excede 30 milhões de euros ou – no caso de o valor dos seus ativos ser inferior a 5 mil milhões de euros – excede 20% do produto interno bruto (PIB) nacional”; caso seja “uma das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro”; caso receba “assistência financeira pública direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)” e quando “o valor total dos seus ativos excede 5 mil milhões de euros e o rácio dos seus ativos/passivos transfronteiras em mais do que um Estado-Membro participante em relação aos seus ativos/passivos totais é superior a 20%”. Preenchidos todos estes requisitos, a instituição de crédito passa a ser considerada como uma instituição “significativa”. Por vezes, para que seja garantida a “aplicação coerente de elevados padrões de supervisão”, o MUS pode classificar esta instituição como “significativa” sem que seja necessário o preenchimento dos requisitos mencionados anteriormente. Para facilitar esta decisão, o Banco Central Europeu (BCE) e as autoridades nacionais competentes (ANC) podem apresentar algumas informações.

No caso de uma instituição de crédito ser considerada “menos significativa”, quando ocorra, por exemplo, uma aquisição ou uma fusão, e esta consiga preencher os critérios relevantes, passa a ser considerada “significativa” e a responsabilidade pelo exercício da sua supervisão direta passa da autoridade nacional competente (ANC) para o Banco Central Europeu (BCE). Por outro lado, caso uma instituição de crédito deixe de preencher os critérios necessários para ser considerada “significativa”, a responsabilidade da sua supervisão é entregue de novo à autoridade nacional competente (ANC). O Banco Central Europeu (BCE) e as autoridades nacionais competentes (AMC), em ambos os casos,

²⁰ BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014. p.10 & artigo 18.º e seguintes do Regulamento-Quadro do MUS.

examinam e debatem meticulosamente a questão e, a não ser que se verifiquem circunstâncias específicas, estas “programam e executam a transferência das responsabilidades de supervisão de forma a não afetar a continuidade e a eficácia da supervisão.” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.9).

Para que não seja constante a alternância da supervisão entre as autoridades nacionais competentes (ANC) e o Banco Central Europeu (BCE), foi estabelecido um mecanismo de moderação: como já foi mencionado anteriormente, enquanto houver a possibilidade de a passagem de uma instituição passar de “menos significativa” para “significativa”, sendo apenas necessário a verificação do preenchimento de um critério em qualquer ano, um grupo ou uma instituição de crédito “significativo” “só será elegível para reclassificação como menos significativo” caso se verifique no período de três anos civis consecutivos que um dos critérios, já acima identificados, não esteja a ser cumprido (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.9-10).

Quando houver a transferência da responsabilidade de supervisão, tanto da autoridade nacional competente (ANC) para o Banco Central Europeu (BCE) como do Banco Central Europeu (BCE) para a autoridade nacional competente (ANC), a decisão do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) é logo notificada às instituições. Contudo, antes de a decisão ser definitivamente tomada, o Banco Central Europeu dá oportunidade à instituição de apresentar observações que esta considere relevantes para a decisão.

No caso de haver um processo de transição, as instituições em causa são apresentadas a uma nova equipa de supervisão. Após esta transição, os representantes da instituição supervisionada e as entidades de supervisão realizam uma sessão formal com o objetivo de transferir as responsabilidades da entidade cessante para a que vem assumir o cargo de supervisão.

O principal objetivo deste mecanismo é o de garantir a “solidez do setor financeiro da Europa, através de controlos regulares e exaustivos da saúde dos bancos com base em regras iguais para todos os países da EU²¹”.

2.1.3. A importância do Banco Central Europeu

²¹ Retirado da página *web* do Banco Central Europeu (Mecanismo Único de Supervisão): <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>.

O MUS é composto pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelas Autoridades Nacionais Competentes (ANC) dos Estados-Membros participantes, segundo o considerando (1) do regulamento (EU) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014. Para além do Banco Central Europeu (BCE) e das autoridades nacionais competentes (ANC), funciona também, juntamente com estas, a Autoridade Bancária Europeia, o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Eurogrupo e o Comité Europeu do Risco Sistémico.

O artigo 127.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que

“O Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.”

Ao abrigo deste artigo e do considerando (2) do regulamento (EU) n.º 468/2014 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014, é dado ao Banco Central Europeu a responsabilidade pelo funcionamento do MUS e pela sua supervisão. Assim, o BCE torna-se responsável pela supervisão de todos os bancos da União Bancária, sendo aplicadas um conjunto de regras em todo o mercado único. “Para além da condução da política monetária em termos que assegurem a estabilidade dos preços, ao BCE cabe contribuir para a supervisão prudencial das instituições de crédito e para a estabilidade do sistema financeiro.” (Martins, p.295 & artigo 127.º, n.º 5 do TFUE).

O BCE tem como funções de supervisão, sendo estas aplicáveis e exercidas ao nível da União Europeia de forma a garantir “uma aplicação uniforme e eficaz das normas prudências, as que estão descritas nos artigos 5.º e 9.º-19.º do Regulamento Quadro do MUS:

“licenciamento e autorização das instituições de crédito, avaliação das participações qualificadas, garantia da conformidade com os requisitos mínimos de capitais, da adequação do capital interno ao perfil de risco de uma instituição de crédito, da supervisão numa base consolidada e do exercício de funções de supervisão relativamente aos conglomerados financeiros, do cumprimento das disposições em matéria de alavancagem financeira e liquidez, da aplicação das margens de reversa de fundos próprios e da adoção, em

coordenação com as autoridades de resolução, de medidas de intervenção precoce quando um banco infringe, ou está prestes a infringir, os requisitos regulamentares de capital, o controlo dos riscos e prevenção de crises”. (Silva, p.430)

Com a crise de 2007/08 chegou-se à conclusão de que até os “bancos relativamente pequenos podem ter impactos negativos consideráveis na estabilidade financeira dos Estados-Membros²²”. Assim, desde o início, o Banco Central Europeu (BCE) teve competências para tomar decisões quanto à supervisão de qualquer banco que pertencesse à área euro. Quanto a outros bancos, a supervisão do BCE foi sendo introduzida ao longo dos anos: “a 1 de julho de 2013, para os bancos europeus com importância sistémica mais significativos; a 1 de janeiro de 2014, para os restantes. Deste modo, até 1 de janeiro de 2014, todos os bancos da área do euro ficarão sob supervisão europeia²³”.

Segundo Martins (2016), são expostas algumas questões quanto às atribuições de poderes de supervisão cedidas ao BCE, sendo estas a possível “existência de um conflito de interesses entre a supervisão bancária e a condução da política monetária”, o que pode levar a que haja uma separação entre estas duas funções; o facto de passar a estar concentrado um conjunto de poderes de supervisão na banca central que pode envolver “um substancial aumento do risco de esta ver ser posta em causa a sua credibilidade”; a possibilidade de uma eventual falha no exercício da supervisão, ao serem provocadas “pressões políticas sobre o BCE”, podendo causar a destruição da sua independência; a incerteza das esferas nacionais em “renunciar às suas prerrogativas [que] pode condicionar a supervisão a nível supranacional”, entre outras.

Os aspetos anteriormente mencionados levam a crer que o poder de supervisão dado ao BCE pode vir a trazer alguns problemas. Sob outro ponto de vista, este poder poderá ser um benefício para a economia como um todo, sendo que o BCE tem um conhecimento económico mais “abrangente e aprofundado” que a política monetária pode vir a beneficiar (Martins, p.298).

Neste sentido, alguns autores defendem “a existência de sinergias entre a condução da política monetária e a supervisão bancária, que através do fluxo de informações favorecerá

²² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: *Roteiro para uma União Bancária*. Bruxelas, 12.9.2012.

²³ *idem, ibidem*.

um papel do Banco Central mais proveitoso do que o expectável na hipótese do estabelecimento de entidades distintas, com as suas respetivas especializações funcionais” (Martins, p.298). Neste sentido, duvida-se do facto de haver necessidade da separação entre estas duas atribuições na esfera do BCE.

O exercício da supervisão por parte do BCE deve ser desenvolvida em termos transparentes, ou seja, deve ser feita tendo em atenção as informações obtidas por parte da entidade supervisora, sendo esta informação divulgada periodicamente e de forma consistente, relativamente às instituições supervisionadas. Deste modo, segundo alguns autores, “são favorecidas a responsabilização democrática e a eficiência do mercado não permitir, respetivamente, que o público avalie a condução da supervisão e que os investidores sejam munidos de informações importantes para a orientação dos seus investimentos” (Martins, p.298).

A lista de entidades supervisionadas é publicada pelo BCE²⁴, referindo que

“O BCE publicará uma lista contendo a designação de cada entidade e grupo supervisionado diretamente supervisionados pelo BCE, com indicação do grupo supervisionado a que a entidade supervisionada pertence, se for o caso, assim como a base jurídica específica para a referida supervisão direta. A lista incluirá, no caso de uma classificação como significativa com base no critério da dimensão, o valor total dos ativos da entidade supervisionada ou do grupo supervisionado. O BCE publicará igualmente os nomes das entidades supervisionadas que, embora cumpram um dos critérios referidos no artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento do MUS, qualificando-se, por conseguinte, como significativas, são, contudo, consideradas menos significativas pelo BCE devido às circunstâncias específicas previstas no título 9 da parte IV e, por conseguinte, não são diretamente supervisionadas pelo BCE.”

Para além da lista de entidades supervisionadas pelo BCE, é também publicada uma lista que contém o nome de cada entidade supervisionada que seja supervisionada por uma ANC²⁵. Além do mais, estas listas são publicadas por via eletrónica e estão acessíveis no sítio do BCE, sendo as mesmas atualizadas regularmente²⁶.

²⁴ Vide artigo 49.º, n.º 1, do Regulamento Quadro do MUS.

²⁵ Vide artigo 49.º, n.º 2 do Regulamento Quadro do MUS.

²⁶ Vide artigo 49.º, n.º 3 e 4, do Regulamento Quadro do MUS.

Igualmente se torna relevante mencionar como se dá o início e a cessação da supervisão direta do BCE, já mencionada anteriormente. O BCE assume a supervisão direta de uma entidade supervisionada ou de um grupo supervisionado quando estes são classificados como significativos, sendo a data de início desta supervisão decidida pelo próprio BCE. Quando esta decisão é tomada, cada uma das entidades supervisionadas em causa é informada com uma antecedência mínima de um mês em relação à data em que o BCE assumirá a supervisão direta²⁷. As cópias destas decisões são enviadas às ANC relevantes²⁸.

Da mesma forma, é possível o BCE ter supervisão direta em entidades supervisionadas ou grupos supervisionados quando for feito um pedido ou na concessão de assistência financeira pública direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Caso seja aceite, o BCE notificará em devido tempo a decisão do BCE, referida anteriormente, a cada uma das entidades supervisionadas em causa, tendo como prazo mínimo de uma semana em relação à data na qual o BCE assumirá supervisão direta das mesmas²⁹.

A notificação da decisão do BCE deve ser efetuada por escrito, no prazo já mencionado anteriormente. E após a notificação da entidade supervisionada ou da tomada de decisão, a supervisão direta do BCE terá início, o mais tardar, no prazo de 12 meses³⁰.

No caso de cessação da supervisão direta do BCE de uma entidade ou grupo supervisionado, “o BCE adotará uma decisão do BCE, dirigida a cada uma das entidades supervisionadas em causa, especificando a data e as razões pelas quais a supervisão direta cessa. O BCE adotará a referida decisão com a antecedência mínima de um mês em relação à data de cessação da supervisão direta pelo BCE. O BCE fornecerá também um exemplar da referida decisão do BCE às ANC relevantes³¹”. Antes que esta decisão seja tomada, é dada a oportunidade à entidade ou grupo supervisionado de apresentar por escrito as suas observações.

Além do mais, é importante ter em conta a competência exclusiva que é dada ao BCE no que toca à política monetária, relativamente aos Estados-Membros cuja moeda seja o

²⁷ Vide artigo 45.º, n.º 1, do Regulamento Quadro do MUS.

²⁸ Vide artigo 45.º, n.º 3, do Regulamento Quadro do MUS.

²⁹ Vide artigo 45.º, n.º 2, do Regulamento Quadro do MUS.

³⁰ Vide artigo 44.º, n.º 2 e artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento Quadro do MUS.

³¹ Vide artigo 46.º, n.º 1 e n.º 2, do Regulamento Quadro do MUS.

euro³², tornando, assim, o BCE como que um “interlocutor único da Europa do Euro” (Silva, p.436).

Para que seja alcançado o fim mencionado anteriormente, é necessário que as ações dos Estados-Membros e da União impliquem a adoção de uma “política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados-membros, no mercado interno e na definição de objetivos comuns, e conduzida de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”³³. Esta ação é importante para que sejam verificados preços estáveis, finanças públicas e condições monetárias sólidas e balança de pagamentos sustentáveis³⁴.

Silva (2017) faz menção à consequência possível caso o BCE perca a independência “na definição de política monetária e do objetivo primordial da manutenção da estabilidade dos preços”, sendo essa a “deficiência congénita” da União Económica e Monetária (UEM), o que pode levar a que haja um “relaxamento da disciplina orçamental de vários Estados da zona Euro, confiantes na proteção absoluta desta divisa única”.

Na sequência desta afirmação, devem ser evitados défices orçamentais excessivos por parte dos Estados-Membros, cabendo à Comissão acompanhar estas situações e estabelecer regras, sendo que o procedimento levado a cabo pode levar a sanções. (Silva, p.437 & artigo 126.º, do TFUE).

Em 1997, os Estados-Membros avançaram com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que “consiste numa resolução do Conselho Europeu de 17 de junho de 1997 e em dois regulamentos do Conselho”. As disciplinas orçamental, fiscal, política e económica mantêm-se como responsabilidade de cada Estado-Membro, apesar dos “critérios de convergência do PEC” (Silva, p.437-438).

Note-se que os Tratados, neste caso o TFUE, têm como objetivo “excluir a solidariedade financeira entre os Estados-membros ou a cargo da EU” (Silva, p.438), procurando proibir “a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pela Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-membros”³⁵, evitando assim direta ou indiretamente os défices orçamentais. São igualmente proibidas todas as medidas que não sejam “baseadas em considerações de ordem prudencial

³² Vide artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do TFUE.

³³ Vide artigo 119.º, n.º 1, do TFUE.

³⁴ Vide artigo 119.º, n.º 3, do TFUE.

³⁵ Vide artigo 123.º, do TFUE.

que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte das instituições, órgãos ou organismos da União, dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou outras autoridades públicas, de outros organismos do setor público ou de empresas públicas dos Estados-membros”³⁶ e, por fim, a prever uma “*no-bailout clause*”. (Silva, p.438 & artigo 125.º, do TFUE)

Tendo ainda em conta o PEC, foram sendo destacados alguns diplomas importantes no que toca ao seu reforço, sendo estes: o Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; o Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos; o Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro; o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos; o Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro; e, por fim, a Diretiva n.º 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (Silva, p.440-442).

2.1.4. Estrutura orgânica e operacional do Mecanismo Único de Supervisão (MUS)

- **Estrutura orgânica**

O Mecanismo Único de Supervisão é composto por um Conselho de Supervisão que é “responsável pelo planeamento e execução das atribuições de supervisão” e “pela apresentação de projetos de decisão completos para adoção pelo Conselho do BCE.” Estes

³⁶ Vide artigo 124.º, do TFUE.

projetos centram-se em fornecer “informação exaustiva, objetiva e transparente”, tendo como objetivo o interesse da EU no seu todo. A forma como o Conselho de Supervisão opera vem a ter impacto na sua independência (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.12-13).

O Conselho de Supervisão realiza trabalhos preparatórios tendo em conta as atribuições conferidas ao Banco Central Europeu (BCE) e apresenta projetos de decisão ao Conselho do BCE, projetos esses que são posteriormente adotados conforme o procedimento estabelecido pelo Banco Central Europeu (BCE). De seguida, são “transmitidos simultaneamente às autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros em causa”. O projeto de decisão só se considera adotado se o Conselho do Banco Central Europeu (BCE) não apresentar objeções num prazo até ao máximo de dez dias, pois caso contrário o projeto é considerado adotado. Caso sejam apresentadas objeções, estas devem ser apresentadas por escrito com especial atenção às preocupações quanto à política monetária³⁷.

O Conselho do BCE não tem o poder de alterar os projetos de decisão, pode apenas adotar ou objetar os mesmos. Neste sentido, o Banco Central Europeu (BCE) criou o Painel de Mediação com o objetivo de solucionar divergências expressas pelas autoridades nacionais competentes (ANC) envolvidas, tendo em consideração as objeções formuladas pelo Conselho do BCE a um dos projetos de decisão do Conselho de Supervisão. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária., p.13)

O Conselho de Supervisão é constituído pelo Presidente, nomeado por um período de cinco anos (não renovável), um Vice-Presidente, selecionado de entre os membros da Comissão Executiva do BCE, quatro representantes do Banco Central Europeu (BCE) e um representante das autoridades nacionais competentes (ANC) de cada Estado-Membro participante³⁸.

O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho de Supervisão são cargos propostos pelo Banco Central Europeu (BCE) e ficam dependentes da aprovação do Parlamento Europeu. Depois de aprovada a proposta, o Conselho executa uma decisão de execução com a finalidade de nomear o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho de Supervisão. É realizado um concurso com um intuito de escolher o Presidente, no qual o Parlamento

³⁷ Vide artigo 26.º do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012.

³⁸ Vide artigo 26.º do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012, e página *web* do Banco Central Europeu (Conselho de Supervisão: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>).

Europeu e o Conselho devem a todo o tempo estar devidamente informados acerca das “personalidades de reconhecida competência e com experiência nos domínios bancário e financeiro que não sejam membros do Conselho do BCE”. De entre os membros da Comissão Executiva do BCE é selecionado o Vice-Presidente do Conselho de Supervisão³⁹. As decisões tomadas pelo Conselho de Supervisão são votadas por todos os membros, por maioria simples, e no caso de haver empate, o Presidente tem voto de qualidade⁴⁰.

O Banco Central Europeu (BCE) criou, também, a Comissão de Reexame, sendo o propósito da mesma “levar a cabo revisões administrativas das decisões tomadas pelo BCE no exercício das suas competências de supervisão” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.13), revisões essas que têm como objetivo a “conformidade processual e material da decisão em causa com o presente regulamento”⁴¹.

De acordo com o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012,

“A Comissão de Reexame é composta por cinco figuras de grande reputação dos Estados-Membros, com conhecimentos relevantes comprovados e experiência profissional, nomeadamente de supervisão, de nível suficientemente elevado no domínio das atividades bancárias ou de outros serviços financeiros, com exclusão dos atuais funcionários do BCE e dos atuais funcionários das autoridades competentes ou de outras instituições nacionais ou de instituições, órgãos e organismos da União envolvidos nas atribuições conferidas ao BCE pelo presente regulamento”

A referida Comissão possui meios e conhecimentos capazes de avaliar como o Banco Central Europeu (BCE) procede quanto ao exercício dos seus poderes. Os membros mencionados anteriormente são nomeados pelo Banco Central Europeu (BCE) juntamente com dois suplentes, que têm um mandato de cinco anos, sendo o mesmo renovável uma vez.

Os pedidos de revisão de uma decisão do Banco Central Europeu (BCE) podem ser requeridos por qualquer pessoa singular ou entidade supervisionada, sempre que esta decisão

³⁹ Segundo o artigo 26.º, n.º 3 do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012, “O Conselho delibera por maioria qualificada, sem ter em conta o voto dos membros do Conselho que não sejam Estados-Membros participantes.” Após nomeado o Presidente, este executa as “suas funções a tempo inteiro e não pode desempenhar quaisquer outras atividades nas autoridades nacionais competentes”.

⁴⁰ Vide artigo 26.º n.º 6, do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012.

⁴¹ Vide artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento (EU) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2012.

tenha impacto direto ou individual nas mesmas. Estes pedidos devem ser enviados por escrito, assim como devem estar devidamente fundamentados, tendo um prazo de um mês para poderem ser apresentados, a contar da data da notificação da decisão, ou, quando não há notificação, é tida em conta a data em que a pessoa teve conhecimento da decisão, dependendo do caso em questão.

Até que o processo de revisão se encontre terminado, a Comissão de Reexame pode sugerir que o Conselho do BCE suspenda a aplicação da decisão contestada. O direito a recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia não é afetado quando há uma apresentação de um pedido de revisão por parte da Comissão de Reexame.

- **Estrutura operacional**

A estrutura operacional do Mecanismo Único de Supervisão é composta por quatro Direções-Gerais especializadas, criadas pelo Banco Central Europeu (BCE). Estas exercem as “atribuições de supervisão que lhe são conferidas, em cooperação com as ANC”. A cargo da supervisão direta quotidiana das instituições significativas, temos as Direção-Geral de Supervisão Macroprudencial I e II. Quanto ao controlo da supervisão de instituições menos significativas exercida pelas ANC, temos a Direção-Geral de Supervisão Macroprudencial III. Por fim, a Direção-Geral de Supervisão Macroprudencial IV desempenha “funções horizontais especializadas respeitantes a todas as instituições de crédito sob a supervisão do MUS e disponibiliza apoio especializado em aspetos específicos da supervisão” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.14).

Para além destas Direções-Gerais, existe um “secretariado que dá apoio às atividades do Conselho de Supervisão”, tendo este como objetivo assistir na “preparação de reuniões” e “nas questões jurídicas com elas relacionadas”. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.14)

A Direção-Geral de Supervisão Microprudencial I tem sob responsabilidade a supervisão da maioria dos grupos mais significativos, enquanto a Direção-Geral de Supervisão Microprudencial II se certifica da supervisão dos restantes grupos significativos. Os grupos significativos estão sob supervisão contínua por parte das equipas conjuntas de supervisão (ECS), tendo estas o “apoio das divisões que prestam serviços horizontais e de

competência especializada da Direção-Geral de Supervisão Microprudencial IV” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p. 15).

Para cada grupo de instituições significativas é criada uma equipa conjunta de supervisão (ECS), sendo que a sua “dimensão, composição global e organização” pode divergir conforme a “natureza, grau de complexidade, escala, modelo de negócio e perfil de risco da instituição de crédito supervisionada” (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.16).

Em suma, as ECS têm as seguintes atribuições:

“a) levar a cabo o processo de revisão e avaliação pelo supervisor referido no artigo 97.o da Diretiva 2013/36/EU relativamente à entidade supervisionada significativa ou do grupo supervisionado significativo sob a sua supervisão; b) tendo em conta o processo de revisão e avaliação pelo supervisor, participar na preparação de um plano de atividades de supervisão a propor ao Conselho de Supervisão, incluindo um plano de inspeções no local, em conformidade com o artigo 99.o da Diretiva 2013/36/CE, para a referida entidade supervisionada significativa ou grupo supervisionado significativo; c) implementar o plano de atividades de supervisão aprovado pelo BCE e quaisquer decisões de supervisão do BCE relativas à entidade supervisionada significativa ou ao grupo supervisionado significativo sob a sua supervisão; d) assegurar a coordenação com a equipa de inspeções no local a que a parte XI se refere no que diz respeito à implementação do plano de inspeções no local; e) colaborar com as ANC sempre que necessário”. (Artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento-Quadro do MUS).

As equipas conjuntas de supervisão (ECS) são constituídas por pessoal, quer do BCE, quer das autoridades nacionais competentes (ANC). O trabalho efetuado pelos mesmos é coordenado por um membro do Banco Central Europeu (BCE) designado para esses efeitos, juntamente com um ou mais subcoordenador das autoridades nacionais competentes (ANC)⁴².

O coordenador de uma ECS tem como responsabilidade a “implementação das atribuições e atividades de supervisão constante do plano de atividades de supervisão de cada instituição de crédito significativa”. Já os subcoordenadores das ECS “são responsáveis por áreas de supervisão temáticas ou geográficas bem definidas” (BANCO CENTRAL

⁴² Vide artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS.

EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.16). O subcoordenador colabora com o coordenador da ECS no ato de supervisão das instituições de crédito significativas e contribui, também, para os “pontos de vista” das ANC. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.16 & artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento-Quadro do MUS). Em casos excepcionais, quando necessitem de conhecimentos técnicos particulares, a ECS pode requerer o suporte, por exemplo, de uma Direção-Geral de Supervisão Prudencial.

As ECS que têm uma maior dimensão, ou seja, um maior número de pessoal, sendo este composto pelo coordenador adstrito ao BCE e pelos subcoordenadores das ANC, têm como função a organização da “atribuição de tarefas entre os membros da equipa” e a preparação e revisão do PAS e monitorização da sua execução. Para além da revisão do PAS, as ECS igualmente reveem “as avaliações do risco em termos consolidados, dos fundos próprios e da liquidez”. (BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. p.16)

Segundo o *Guia sobre supervisão bancária*, existem dez divisões horizontais que apoiam as ECS e as ANC na supervisão das instituições de crédito, sejam estas significativas ou menos significativas, sendo especializadas da Direção-Geral de Supervisão Microprudencial IV. São elas as seguintes: “Análise do Risco, Políticas de Supervisão, Planeamento e Coordenação do Plano de Atividades de Supervisão, Inspeções no Local Centralizadas, Modelos Internos, Execução e Sanções, Autorização, Gestão de Crises, Garantia de Qualidade da Supervisão, e Desenvolvimento de Metodologias e de Normas.”

2.2. Mecanismo Único de Resolução

Com base no artigo 114.º, n.º 1 do TFUE, “O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno”. Deste modo, foi discutida e concebida a ideia do Mecanismo Único de Resolução (MUR) com o intuito de vir a concentrar atribuições e recursos para que haja a garantia de um sistema financeiro mais estável, por esta razão é que, desde janeiro de 2016, este se encontra ativo.

Inicialmente foram tidas em consideração algumas opções, uma delas era confiar a

resolução ao BCE com base no artigo 352.º do TFUE. Contudo, esta opção não avançou, pois provocaria uma concentração de poderes no BCE e poderia potenciar eventuais conflitos, visto este já ter a seu cargo o desempenho de tarefas quanto à política monetária e quanto à supervisão bancária.

Para além do BCE, foram consideradas outras instituições, tais como a EBA, a Comissão Europeia e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). (Boccuzzi, p.118)

Finalmente, foi decidida e estabelecida uma nova agência, o Conselho Único de Resolução (CUR). Esta foi instituída em janeiro de 2015 e tem como parceiros o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu, as Autoridades de Resolução Nacionais e a Autoridade Bancária Europeia.

O MUR tem como objetivo impedir que, no caso de um banco entrar em falência ou em insolvência, não seja afetada “a estabilidade sistémica e a situação financeira dos países onde estes operam” (Rodrigues, p.140).

Segundo Martins (2016), o MUR pretende

“pôr termo ao círculo vicioso atualmente existente entre os *bailouts* e a deterioração das situações das finanças públicas nacionais, apartando os contribuintes da necessidade de suportar aqueles resgates, assim como tenciona coartar o condicionamento da decisão de estabelecimento num Estado-membro de uma instituição de crédito pelo juízo que se faça acerca da capacidade daquele Estado de proporcionar uma rede de salvamento, o que põe em evidência as fragilidades do mercado interno e deturpa a concorrência”.

No decorrer da crise, foi de notar a falta de instrumentos adequados para que fossem tratadas com eficácia as consequências da mesma e o tratamento dos problemas das instituições de crédito e das empresas de investimento (em situações de insolvência, ou até mesmo falência). Os Estados-Membros viram-se obrigados a usar o dinheiro dos contribuintes como resolução para estas intuições em necessidade de salvamento. Assim, o MUR tem como finalidade que tal intervenção não seja necessária, pois tal situação destrói a confiança por parte dos contribuintes⁴³.

Nos termos do MUR, é da competência do BCE a decisão se, de facto, um banco está em risco de falência ou não, resultante do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento

⁴³ Segundo o considerando (1) da Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014.

Europeu e do Conselho, de 15 de julho, 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. (Rodrigues, p.140 e Martins, p.308).

Relativamente ao estabelecimento de um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento, sem que seja necessário recorrer aos contribuintes, devemos recorrer à Diretiva 2014/59/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014.

O Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, estabelece “regras uniformes” e “processos uniformes” que serão “aplicados pelo Conselho Único de Resolução, criado ao abrigo do artigo 42.º”. O MUR é também “apoiado por um fundo único de resolução⁴⁴”.

O poder do MUR aplica-se às instituições de crédito estabelecidas num Estado membro participante, empresas-mãe, empresas de investimento e instituições financeiras estabelecidas num Estado membro participante⁴⁵.

2.2.1. Conselho Único de Resolução

Como já foi mencionado anteriormente, foi estabelecido o Conselho Único de Resolução (CUR), criado nos termos do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho. Esta criação “é parte integrante do processo de harmonização do domínio da resolução, operado pela Diretiva 2014/59/UE e pelo conjunto de disposições uniformes de resolução previstas” no Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho (considerando 11). Também neste regulamento estão definidos os poderes do CUR, de formar e gerir o Fundo Único de Resolução (FUR).

No artigo 42.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, é apresentado como foi estabelecida a criação do CUR e está indicado como esta agência tem personalidade jurídica. Deste modo, O CUR é composto por um presidente, nomeado “com base no seu mérito, competências, conhecimento nos domínios bancário e financeiro e na sua experiência em matéria de supervisão e regulação financeira, bem como em resolução bancária”.

O CUR procede à consulta de candidatos numa sessão plenária e a Comissão fornece

⁴⁴ Artigo 1.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁴⁵ Artigo 2.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

a mesma ao PE. Por fim, a “Comissão submete à aprovação do Parlamento Europeu uma proposta para a nomeação do Presidente”, e quando é aprovada, o Conselho “adota uma decisão de execução a fim de nomear o presidente”, sendo o mesmo deliberado por maioria qualificada. O mandato de um presidente tem a duração de cinco anos, não sendo o mesmo renovável⁴⁶. Para além do presidente, são membros do CUR, quatro outros membros e um membro nomeado por cada Estado-membro participante, que vêm representar as autoridades nacionais de resolução⁴⁷.

Quanto à estrutura administrativa e de gestão do CUR, esta é composta por uma sessão plenária do CUR; uma sessão executiva do CUR; um presidente e um secretariado, tendo este como competência o “apoio técnico e administrativo para o exercício de todas as competências atribuídas ao CUR⁴⁸”.

Em suma, o CUR tem as seguintes funções:

“estabelecer normas e procedimentos harmonizados para a resolução de entidades bancárias”; “tomar decisões de resolução no âmbito da União Bancária segundo um procedimento harmonizado, contribuindo assim para manter a confiança dos mercados”; “elaborar planos de resolução credíveis e viáveis”; “eliminar os obstáculos à resolução, a fim de tornar o sistema bancário na Europa mais seguro”; “minimizar os custos de resolução e evitar a destruição de ativos, exceto se necessário para a consecução dos objetivos da resolução”; “proporcionar benefícios essenciais para os contribuintes, os bancos e os depositantes” e “promover a estabilidade económica e financeira em toda a UE⁴⁹”.

O CUR tem o poder de a “qualquer momento decidir exercer os seus poderes relativamente a qualquer banco da União Bancária, independentemente da sua dimensão⁵⁰”.

O seu funcionamento está dividido em duas sessões, a sessão executiva e a sessão plenária, e estas estão presentes no Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, nos considerandos (32) e (33) e nos artigos 49.º e seguintes e 53.º e seguintes.

- **Sessão executiva**

⁴⁶ Vide artigos 43.º e 56.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁴⁷ Vide artigo 43.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁴⁸ Vide artigo 43.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁴⁹ Retirado da seguinte página *web*: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pt.

⁵⁰ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.bportugal.pt/page/mecanismo-unico-de-resolucao>.

São participantes da sessão executiva o presidente, o vice-presidente, os quatro membros permanentes e as autoridades do país onde se encontra o banco com dificuldades. Esta sessão tem como objetivo tomar decisões preparatórias e operacionais, sendo estas fundamentais no que toca ao objeto de resolução de bancos insolventes. São, também, tomadas decisões que vão ao encontro das autoridades nacionais quanto à execução de medidas. O CUR tem como competência, em sessão executiva, as descritas no artigo 54.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

São tomadas decisões que implicam medidas de resolução quando forem usados fundos abaixo dos 5 mil milhões de euros.

- **Sessão plenária**

Como já foi referido anteriormente, o CUR colabora com a EBA, sendo da competência da mesma o estabelecimento de um “código europeu para o setor financeiro que fixe um Quadro único de normas prudenciais para as instituições financeiras da UE”. Do mesmo modo, esta deve “promover a convergência das práticas de supervisão e avaliar os riscos e as vulnerabilidades do setor financeiro da UE⁵¹”.

O CUR tem como competência, em sessão plenária, as descritas no artigo 50.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho. São tomadas decisões que implicam medidas de resolução quando forem usados fundos acima dos 5 mil milhões de euros.

Estão presentes na sessão executiva e plenária, para além do presidente, dos quatro membros e o membro nomeado por cada Estado-Membro participante, um representante da Comissão e um representante do BCE, “na qualidade de observador permanente”. Estes têm o direito a participar nos debates e têm acesso a todos os documentos⁵²”.

Tal como no MUS, também no MUR são dadas responsabilidades às ANC, neste caso as autoridades nacionais de resolução. Para além destas e do CUR, intervêm também as seguintes instituições: o Conselho da União Europeia, tendo este a responsabilidade de nomear os membros do CUR e “determinar a forma como o setor bancário deve efetuar as contribuições para o Fundo Único de Resolução e, em certos casos, poderá colocar objeções aos programas de resolução”, e a Comissão Europeia, que tem como função “aprovar os

⁵¹ Retirado da seguinte página *web*: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pt.

⁵² Vide artigo 43.º, n.º 3 e n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

programas de resolução” que são posteriormente adotados pelo CUR⁵³.

- **Relativamente ao planeamento da resolução**

No que toca aos planos de resolução elaborados pelo CUR, podemos remeter-nos aos artigos 7.º e 8.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

Os planos são elaborados para instituições de crédito estabelecidas num Estado-Membro participante, empresas-mãe, empresas de investimento e instituições financeiras estabelecidas num Estado-Membro participante⁵⁴, caso estas não façam parte de um grupo ou para grupos, no caso de não serem “considerados menos significativos (nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1024/2013”) ou “em relação aos quais o BCE tenha decidido (...) exercer diretamente todos os seus poderes pertinentes⁵⁵”. Para além de outros grupos transfronteiriços⁵⁶; também são elaborados para entidades e grupos referidos no artigo 7.º, n.º 4, alínea b) do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, que refere que

“se necessário para assegurar a aplicação coerente de elevados padrões de resolução ao abrigo do presente regulamento, o CUR pode: decidir, em qualquer momento, nomeadamente quando a advertência a que se refere a alínea a) não for adequadamente atendida, por sua própria iniciativa, após consulta da autoridade nacional de resolução em causa, ou a pedido da autoridade nacional de resolução em causa, exercer diretamente todos os poderes relevantes ao abrigo do presente regulamento também no que respeita a qualquer entidade ou grupo a que se refere o n.º 3 do presente artigo.”

E, por fim, como está estabelecido no artigo 7.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, “os Estados-Membros participantes podem decidir que o CUR exerça todas as competências e poderes que lhe são conferidos pelo presente regulamento em relação a entidades e a grupos que não os referidos no n.º 2, estabelecidos no seu território”.

⁵³ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.bportugal.pt/page/mecanismo-unico-de-resolucao>

⁵⁴ Vide artigo 2.º, n.º1, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁵⁵ Vide artigos 8.º, n.º 1 e 7.º, n.º 2, alínea a) do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁵⁶ Vide artigos 8.º, n.º1 e 7.º, n.º2, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

Estabelecidas as entidades e grupos aos quais os planos se aplicam, importa mencionar como se procede à elaboração dos mesmos. O CUR “elabora os planos de resolução após consulta das autoridades nacionais relevantes, e das autoridades nacionais de resolução⁵⁷”. Dentro das autoridades nacionais de resolução, estão incluídas as autoridades de resolução a nível de grupo.

Neste sentido, o CUR tem o poder de exigir às Autoridades Nacionais de Resolução que as mesmas “elaborem e apresentem um projeto de plano de resolução e que a autoridade de resolução a nível do grupo elabore e apresente um projeto de plano de resolução a nível de grupo⁵⁸.”

Para que se obtenha uma devida elaboração dos planos de projeto de resolução, o CUR, emite orientações e instruções nacionais de resolução⁵⁹. Os referidos planos de resolução referem as medidas a que o CUR tem acesso para “adotar quando uma entidade ou grupo reúne as condições para desencadear a resolução⁶⁰”. Quanto ao conteúdo do plano de resolução de cada entidade, devemos nos remeter ao artigo 8.º, n.º 9, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, onde se enuncia o que deve estar presente num plano de resolução.

2.2.2 Fundo Único de Resolução

O MUR, através do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, “criou um sistema centralizado de tomada de decisão em matéria de resolução, confiado ao Conselho Único de Resolução, e dotou-o de um mecanismo de financiamento único para todos os membros participantes nos MUS e no MUR: O Fundo Único de Resolução (FUR)⁶¹”.

As instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes no MUR e no MUS e as empresas de investimento estabelecidas nos Estados membros no MUR e no MUS, que estão “sujeitas a supervisão em base consolidada da empresa-mãe realizada pelo Banco Central Europeu”, são instituições participantes no FUR. As contribuições que são

⁵⁷ Vide artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁵⁸ Vide artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁵⁹ Vide artigo 8.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁶⁰ Vide artigo 8.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁶¹ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao>.

feitas ao FUR por estas instituições podem ser realizadas *ex ante* e *ex post*⁶².

Segundo Boccuzzi (2015) e o artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, o FUR deve alcançar pelo menos 1% do montante dos depósitos cobertos de todas as instituições de crédito autorizadas de todos os Estados-Membros, tendo este um prazo de oito anos a contar a partir de 1 de janeiro de 2016. O valor estimado que o FUR possa vir a atingir é de 55.000 milhões de euros.

Durante este período, as contribuições para o FUR são calculadas “proporcionalmente ao montante do seu passivo (excluindo os fundos próprios e os depósitos cobertos) em relação ao passivo agregado (excluindo os fundos próprios e os depósitos cobertos) de todas as instituições de crédito autorizadas nos Estados-Membros participantes”. Estas contribuições são cobradas juntos das entidades já mencionadas anteriormente e referenciadas no artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho, “pelas autoridades nacionais de resolução e transferidas para o Fundo em conformidade com o Acordo⁶³”.

O Fundo pode ser utilizado pelo CUR “na medida do necessário para assegurar uma aplicação eficaz dos instrumentos de resolução” para os fins mencionados no n.º 1, do artigo 76.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

O FUR tem uma fase inicial, que se prolongará até 2024, e é constituído por compartimentos nacionais e a utilização dos seus recursos é feita por “utilização sequencial do “compartimento” em que se encontra sediada a instituição que é objeto de medidas de resolução e, só depois, por utilização de todos os restantes compartimentos⁶⁴”.

Por fim, importa ainda mencionar a mutualização dos fundos acumulados pelo FUR que se iniciou com 40% em 2016, 20% em 2017 e foi aumentando “em proporções iguais ao longo dos seis anos restantes até os compartimentos nacionais deixarem de existir”, ou seja, até a mutualização atingir os 100%⁶⁵.

⁶² Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao> e dos artigos 70.º e 71.º do do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁶³ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao> e dos artigos 67.º, 69.º e 70.º, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁶⁴ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao> e do artigo 77.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho.

⁶⁵ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao>.

2.3. Sistema de Garantia de Depósitos

No que diz respeito aos Sistemas de Garantia de Depósitos (SGD), é importante mais uma vez mencionar a palavra *confiança*, visto que esta se revela essencial para a manutenção de um sistema financeiro estável. Assim, neste sentido, os depositantes têm a necessidade de ter como garantido que os seus fundos serão reembolsados em caso de insolvência de um banco. Dito isto, o SGD vem desempenhar um papel importante para que esta confiança não seja quebrada, tendo o mesmo como função o reembolso dos depositantes, até um certo valor, quando o seu banco se encontrar em processo de insolvência e não houver disponibilidade de depósitos.

Este processo, desde 2015, estabeleceu um prazo máximo de vinte dias úteis para reembolsar os depositantes, tendo o mesmo de ser reduzido até que alcance os sete dias úteis, no máximo até 2024. Segundo o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), desde 1 de janeiro de 2019, o prazo é de quinze dias úteis.

Em caso de emergências, é possível o depositante fazer um pedido para lhe ser “disponibilizado um montante de emergência mais cedo”, isto no caso de o SGD não ter tido a capacidade de reembolsar o depositante no prazo estabelecido (“sete dias úteis durante o período de transição que termina a 31 de dezembro de 2023⁶⁶”). Apesar de estar estabelecido um prazo de quinze dias, o FGD tenta disponibilizar o reembolso o mais rapidamente possível, sem que seja necessário dirigir qualquer tipo de pedido por parte do depositante.

O SGD, no âmbito da União Bancária, tem como objetivos: a harmonização dos sistemas nacionais; a harmonização quanto à proteção dos depositantes de toda a União Europeia; “prevenir os levantamentos motivados pelo pânico (ou corrida aos bancos) nos casos em que um banco deixe de ser viável” e deve “contribuir para a estabilidade financeira geral no mercado único⁶⁷”.

O sistema referido foi criado após a proposta do mesmo no “relatório dos Cinco Presidentes sobre novas medidas para a União Económica e Monetária, de 22 de julho de 2015, e aprofundada na Comunicação da Comissão Europeia, de 21 de outubro de 2015,

⁶⁶ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

⁶⁷ De acordo com Martins (2016, p.312). Retirado da seguinte página *web*: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

sobre as medidas a adotar com vista à concussão da UEM⁶⁸”.

Ainda em 2015, a Comissão Europeia “apresentou uma proposta de regulamento para a criação de um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (EDIS)⁶⁹” que tem como enquadramento jurídico europeu relativamente aos SGD a Diretiva 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Esta diretiva veio no seguimento da construção da União Bancária, mas, já anteriormente, existiam diretivas relativas ao SGD, como por exemplo a de 1994, com a Diretiva 94/19/CE, de 30 de maio, que tinha como princípio a harmonização mínima. Após esta e antes da atual diretiva, esteve ainda presente a Diretiva 2009/14/CE, de 11 de março de 2009, tendo a mesma vindo alterar a Diretiva de 1994. A Diretiva de 2009 foi reformulada pela Diretiva de 2014.

Torna-se igualmente importante mencionar que, com a alteração de 1994 para 2009, o nível de cobertura passou de 20.000€ para 50.000€, sendo que mais tarde voltou a aumentar e passou para os 100.000€. Quanto ao prazo de reembolso de trinta meses (em 1994), passou para apenas vinte dias úteis. Estas alterações, que passaram a ser adotadas em 2014, foram recomendadas em 2010 pela Comissão.

É exigido nesta última diretiva que todas as instituições de crédito adiram a um SGD. Os Estados-Membros decidem a forma como a Diretiva lhes é aplicada, tendo em “consideração a necessidade de proteger os depositantes e manter a integridade do sistema financeiro”. Do mesmo modo, torna-se necessário que os depositantes tenham conhecimento dos mecanismos de garantia que poderão vir a ser aplicados⁷⁰.

No considerando (3) da Diretiva 2014/49/EU, temos presente em como a estabilidade e a confiança dos depositantes é importante e em como é “conveniente não só prever o reembolso dos depositantes, mas também permitir uma flexibilidade suficiente dos Estados-Membros para que os SGD possam pôr em prática medidas que reduzam a possibilidade de futuros créditos sobre os SGD”.

Cada Estado-Membro assegura “a constituição e o reconhecimento oficial de um ou mais SGD no seu território”, mas também existe a possibilidade de “uma fusão entre o SGD de diferentes Estados ou a criação de SGD transfronteiriços⁷¹”.

⁶⁸ Retirado da seguinte página *web* : <https://www.fgd.pt/>.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Segundo o considerando 11, da Diretiva 2014/49/EU, de 16 de abril.

⁷¹ Vide artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2014/49/UE, de 16 de abril & Martins (2016, p.314).

Os SGD são financiados através de contribuições dos bancos, os quais são obrigados a tornarem-se membros do sistema. Entre outros fatores, convém salientar que essa contribuição é determinada conforme o seu perfil de risco. Todas essas contribuições são acumuladas num fundo e são efetuadas pelos seus membros, pelo menos uma vez por ano. O perfil de risco é determinado pelo nível de risco assumido por um banco, ou seja, quanto maior for o risco, maior será a contribuição que o mesmo terá para o fundo. Até ao ano de 2025, o valor do fundo de cada Estado-Membro deve consistir em 0,8% dos depósitos cobertos.

Os recursos financeiros dos SGD são igualmente utilizados para “financiar a resolução das instituições de crédito nos termos do artigo 109.º, da Diretiva 2014/59/UE⁷²”. Tal como refere este artigo, quando a instituição se encontra em resolução, o SGD desta é responsável por: quando for “aplicado o instrumento de recapitalização interna, pelo montante da redução que os depósitos cobertos teriam sofrido para absorver as perdas da instituição”, este montante deve ser “objeto de redução a fim de garantir que o valor patrimonial líquido da instituição objeto de resolução seja igual a zero⁷³”. Isto acontece caso os depósitos cobertos tenham “sido incluídos no âmbito de aplicação da recapitalização interna e sofrido uma redução na mesma medida que os credores com o mesmo nível de prioridade por força da legislação nacional que rege os processos normais de insolvência”; quando forem aplicados tanto “um ou mais instrumentos de resolução, sendo o instrumento de recapitalização interna uma exceção, quando o montante das perdas que os depositantes cobertos teriam sofrido se tivessem tido perdas proporcionais às sofridas pelos credores com o mesmo nível de prioridade por força da legislação nacional que rege os processos normais de insolvência⁷⁴”.

De três em três anos são executados testes de esforço em todos os Estados-Membros de maneira a que seja garantido que todos os SGD estão a cumprir com as suas obrigações. Neste sentido, é fundamental que os SGD sejam transparentes e sólidos quando às suas práticas de governação⁷⁵.

A informação transmitida aos depositantes deve ser efetuada quando o mesmo celebre um contrato de depósitos, deve estar disponível e em local visível nos balcões das instituições de crédito e, no caso dos depositantes que utilizem *homebanking*, essa

⁷² Vide artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2014/49/UE, de 16 de abril.

⁷³ Vide artigo 46.º, n.º 1, da Diretiva 2014/49/UE, de 16 de abril.

⁷⁴ Vide artigo 109.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/59/UE.

⁷⁵ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

informação deve estar, também, acessível por via eletrónica. Dito isto, o FGD deve dar a conhecer ao depositante se este é elegível para a garantia prestada pelo mesmo.

O SGD abrange todos os depositantes (tanto empresas como pessoas singulares) e todos têm os seus depósitos protegidos, até ao montante de 100.000€ por cada banco. Esta é a principal garantia dada aos depositantes, porém, é também possível, com outros depósitos protegidos, incluir “planos de pensões de pequenas e médias empresas”; “depósitos de autoridades públicas com orçamentos inferiores a 500.000€” e “depósitos superiores a 100.000€ para determinados fins sociais e de habitação⁷⁶”.

É identicamente possível, por parte dos SGD, o financiamento de bancos quando estiverem em situação de resolução (desde que respeite e vá ao encontro das regras da UE quanto à recuperação e resolução bancária) e a possibilidade de prevenir a insolvência de um banco em algumas situações específicas.

Segundo o FGD, em 2018, foi criado o RED – “um sistema de informação especificamente concebido” para “aumentar as capacidades operacionais do FGD”. Quando for acionado o FGD, é disponibilizado ao depositante, na plataforma, as informações que este necessita de consultar relativamente ao seu depósito e ainda a possibilidade de interagir com o FGD⁷⁷.

Quando não for possível para o depositante a utilização da plataforma *online*, o próprio FGD encarregar-se-á de entrar em contacto com os depositantes de forma a avançar com o reembolso do depósito. São utilizados vários métodos de pagamento, mas o mais utilizado e mais viável é o de transferência a crédito, visto que é considerando o mais seguro.

⁷⁶ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

⁷⁷ Retirado da seguinte página *web*: <https://www.fgd.pt/>.

Conclusão

Com o deflagrar da crise financeira de 2007/08 na União Europeia, tornaram-se visíveis as fragilidades e as deficiências que existiam no sistema financeiro europeu. Deste modo, sentiu-se a necessidade de tomar medidas de forma a resolver esta situação e de forma a que a estabilidade financeira se mantivesse, evitando, assim, uma nova crise. Era necessário estudar estas fragilidades e criar novos objetivos que acabassem com as mesmas.

A criação de um sistema de resolução financeira, denominada União Bancária, foi a solução encontrada para combater esta crise e veio, também, dar seguimento à integração financeira da União Económica e Monetária.

Como já foi referido, a União Bancária baseia-se, essencialmente, em três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos. Ressalvamos que, apesar de estes três pilares já se encontrarem todos em vigor, este sistema ainda se encontra a ser desenvolvido, nomeadamente através do Fundo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos. Tendo em conta que o Fundo Único de Resolução tem um prazo de oito anos, a contar a partir de 1 de janeiro de 2016, de modo a alcançar pelo menos 1% do montante dos depósitos cobertos de todas as instituições de crédito autorizadas de todos os Estados-Membros (artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de julho), a mutualização dos fundos acumulados tem igualmente vindo a aumentar, segundo os dados do Fundo Único de Resolução. Além do mais, o Sistema de Garantia de Depósitos, sendo o pilar mais recente, encontra-se ainda a ajustar o número de dias como prazo máximo para reembolsar os depositantes, tendo este, segundo o Fundo de Garantia de Depósitos, o prazo máximo até 2024 para atingir os sete dias úteis, encontrando-se neste momento a cumprir com o prazo de até quinze dias úteis.

Em suma, o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos têm como objetivo planificar e executar planos de resolução nos bancos, quando necessário. E, com maior destaque, devem restaurar e manter a confiança dos depositantes e protegê-los, caso o banco se encontre em insolvência, de modo a que os mesmos não sejam prejudicados.

Já em 2014 foi publicado pelo Governador do Banco de Portugal, Carlos Costa, um artigo que continha como uma das notas finais a criação de um Sistema de Garantia de Depósitos. Chegamos, assim, à conclusão de que, desde 2014 até aos dias de hoje, já se

notam diferenças e melhorias na União Bancária, estando neste momento o Sistema de Garantia de Depósitos em vigor.

Visto que desde a criação da União Bancária se têm notado diferenças positivas e que, de facto, este sistema demonstra que consegue combater as fragilidades que existiam na União Europeia, conseguimos evidenciar que este sistema demonstra conter capacidades, credibilidade, robustez e autoridade para enfrentar as falhas do sistema financeiro, que já existiam com a crise financeira, e outras crises que possam advir.

Referências Bibliográficas

AVISO DO BANCO DE PORTUGAL n.º 10/2017 que estabelece os deveres de informação e transparência a serem observados pelas instituições de crédito e sociedades financeiras na publicidade de produtos e serviços financeiros e fixa as dimensões mínimas dos caracteres a usar na publicidade a produtos e serviços financeiros através de diferentes meios de difusão.

BANCO CENTRAL EUROPEU (Conselho de Supervisão). Retirado da página web: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>.

BANCO CENTRAL EUROPEU. Guia sobre supervisão bancária. Nov. 2014.

BANCO CENTRAL EUROPEU (Mecanismo Único de Supervisão). Retirado da página web: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.pt.html>.

BANCO CENTRAL EUROPEU (União Bancária). Retirado da página web: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.pt.html>.

BANCO DE PORTUGAL (Conselho Único de Resolução). Retirado da página web: <https://www.bportugal.pt/page/mecanismo-unico-de-resolucao>.

BOCCUZZI, Giuseppe. (2015). The European banking union: supervision and resolution. Houndmills: Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CASTAÑEDA, Juan E., MAYES, David G., & WOOD, Geoffrey. 1º Edição. (2016). European banking union: prospects and challenges. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

CIMEIRA DA ÁREA EURO de 29 de junho de 2012.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Roteiro para uma união bancária. Bruxelas, 12.9.2012, COM (2012).

CONSELHO EUROPEU (Sistemas de garantia de depósitos). Retirado da página web: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

CONSELHO EUROPEU (União Bancária). Retirado da página web: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/>.

CORRÊA, Maxilene Soares. (2015). A União Bancária Europeia: seus pilares, objetivos e uma análise de sua efetividade. N.2 V.2 (2015): Científic@ - Multidisciplinary Journal - ISSN 2358-260X.

COSTA, Carlos. Processo de Construção da União Bancária, Balanço e Perspetivas. Revista Instituto de Formação Bancária, Nº 100, 2014.

Decreto-Lei n.º 228/2000 de 23 de setembro que cria o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros.

DIRETIVA 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, que altera a Diretiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos, no que respeita ao nível de cobertura e ao prazo de reembolso.

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 crédito 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.

DIRETIVA 2006/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho de 2006, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e ao seu exercício.

DIRETIVA 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos.

DIRETIVA 2014/49/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos.

ESTEVES, Rui Pedro. (2002). Finanças Públicas e Crescimento Económico: o crowdingout em Portugal: da regeneração ao final da monarquia. Lisboa: Banco de Portugal, 2002.

FUNDO ÚNICO DE RESOLUÇÃO (O Fundo Único de Resolução). Retirado da página web: <https://www.fundoderesolucao.pt/o-fundo-unico-de-resolucao>.

FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS. Retirado da página web: <https://www.fgd.pt/>.

LIIKANEN, Erkki. High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector – final report, Bruxelas, 2 de outubro, 2012.

MARQUES, Tânia Marisa Costa. (2016). Mecanismo Único de Supervisão: uma análise retrospectiva e prospetiva da sua implementação. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

MARTINS, Felipe Figueiredo. (2016). A União Bancária Europeia. Coimbra. Sep. de: "Boletim de Ciências Económicas", 59, 2016.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE COM(2011) 594 final.

Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.

Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu.

QUELHAS, José Manuel. (2012). Dos objectivos da União Bancária. Coimbra. Sep. de: Boletim de ciências económicas, vol. 55 (2012).

REGULAMENTO (UE) 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.

REGULAMENTO (UE) N.º 1092/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010 relativo à supervisão macroprudencial do sistema financeiro na União Europeia e que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico.

REGULAMENTO (UE) N.º 1093/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão.

REGULAMENTO (UE) N.º 1094/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de Novembro de 2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão

(Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão.

REGULAMENTO (UE) N.º 1095/2010 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de Novembro de 2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão.

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).

REGULAMENTO (UE) 2016/445 DO BANCO CENTRAL EUROPEU de 14 de março de 2016 relativo à forma de exercício das faculdades e opções previstas no direito da União

REGULAMENTO (UE) N.º 806/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de julho de 2014 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.

RODRIGUES, Nuno Cunha. (2016). A União Bancária Resolve? Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus. Análise Europeia 1 (2016) 135-147.

SANTOS, Isabel Cristina Moteiro dos. (2010). A Supervisão Bancária em Portugal e na União Europeia: Desafios e Mudanças. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

SANTOS, Luís Máximo dos. (2009). Regulação e Supervisão Bancária. Regulação em Portugal: novos termos, novo modelo? Coimbra, Almedina, 2009.

SILVA, João Nuno Calvão da. 1ª Edição. (2017). Agências de regulação da União Europeia. Coimbra: GESTLEGAL, 2017.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

União Europeia (Conselho Único de Resolução). Retirado da página web: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pt.

VASCONCELOS, L. Miguel Pestana de. (2015). Regulação e Supervisão bancária. I Congresso de direito bancário. Coimbra, Almedina, Abril de 2015.

2004/5/CE: Decisão da Comissão, de 5 de Novembro de 2003, que institui o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária.