

**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**  
**FACULDADE DE DIREITO – ESCOLA DE LISBOA**  
**CATÓLICA LISBON SCHOOL OF BUSINESS & ECONOMICS**

# O Sistema Europeu de Seguro de Depósitos no contexto da União Bancária

**Mestrado em Direito & Gestão | FRANCISCO CAMACHO**  
SOB A ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA FÁTIMA GOMES



**UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA**

**LISBOA, SETEMBRO DE 2017**

## **Abreviaturas**

**BdP** – Banco de Portugal

**BCE** – Banco Central Europeu

**CUR** – Conselho Único de Resolução

**EBA** – Autoridade Bancária Europeia

**FSD** – Fundo de Seguro de Depósitos

**FUR** – Fundo Único de Resolução

**IC** – Instituição de Crédito

**MUR** – Mecanismo Único de Resolução

**MUS** – Mecanismo Único de Supervisão

**RGICSF** – Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

**SESD** – Sistema Europeu de Seguro de Depósitos

**SESF** – Sistema Europeu de Supervisão Financeira

**SGD** – Sistema de Garantia de Depósitos

**UE** – União Europeia

## Índice

<b>§1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>§2.</b>	<b>A União Bancária.....</b>	<b>2</b>
<b>2.1.</b>	<b>Génese da União Bancária .....</b>	<b>2</b>
<b>2.2.</b>	<b>Os pilares da União Bancária - uma breve descrição dos dois primeiros pilares</b>	<b>4</b>
2.2.1.	O Mecanismo Único de Supervisão.....	5
2.2.1.1.	Passos para um Mecanismo coeso .....	5
2.2.1.2.	Competências e articulação do MUS na arquitetura europeia .....	9
2.2.2.	O Mecanismo Único de Resolução.....	13
2.2.2.1.	O Fundo Único de Resolução .....	15
<b>§3.</b>	<b>O Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1.</b>	<b>A proteção da confiança dos depositantes enquanto princípio.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2.</b>	<b>Contexto histórico e legislativo .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3.</b>	<b>Enquadramento geral e finalidade prosseguida.....</b>	<b>22</b>
<b>3.4.</b>	<b>A Diretiva 2014/49/UE – regime jurídico e mecanismos introduzidos.....</b>	<b>24</b>
<b>3.5.</b>	<b>Fases de implementação .....</b>	<b>27</b>
3.5.1.	Resseguro .....	30
3.5.2.	Cosseguro.....	31
3.5.3.	Seguro integral .....	32
<b>3.6.</b>	<b>Funcionamento.....</b>	<b>33</b>
3.6.1.	Procedimento para obtenção de financiamento.....	33
3.6.2.	Procedimento pós financiamento .....	34
<b>3.7.</b>	<b>Incertezas e potenciais vulnerabilidades.....</b>	<b>35</b>
<b>§4.</b>	<b>Transposição pelo Estado português .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1.</b>	<b>Alterações na dinâmica do Fundo de Garantia de Depósitos .....</b>	<b>37</b>
<b>4.2.</b>	<b>Alterações ao âmbito de atuação do Fundo.....</b>	<b>38</b>
<b>§5.</b>	<b>Conclusão.....</b>	<b>40</b>
<b>§6.</b>	<b>Anexo I.....</b>	<b>42</b>
<b>§7.</b>	<b>Bibliografia .....</b>	<b>43</b>
<b>§8.</b>	<b>Sitiografia .....</b>	<b>46</b>

## **§1.Introdução**

O presente estudo tem como objeto de análise o terceiro pilar da União Bancária, o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, em conformidade com os desenvolvimentos vislumbrados por todo o sistema financeiro europeu.

Para tal, e tendo em mente o projeto da União Bancária, ao envolver a transferência para a esfera europeia das componentes regulatórias e institucionais com vista a salvaguardar e fortalecer a estabilidade do setor bancário, procuraremos fazer um enquadramento deste grande passo assumido pela União Europeia, revelando um pouco desta complexa arquitetura.

Não obstante os avanços e recuos, como se observará, o SESD assume-se como ponto importantíssimo na supervisão e combate aos riscos sistémicos e ao risco da dívida soberana, ao ser uma etapa fundamental a nível preventivo e na gestão de eventuais crises. Por isso, será descrita a sua implementação e respetivas fases, tendo como vértice a Diretiva 2014/49/UE.

Por último, será igualmente alvo de destaque o impacto deste processo no ordenamento jurídico nacional, por via da transposição da diretiva *supra* mencionada, a par de uma análise crítica e problemática a um dos grandes desafios institucionais que o setor bancário europeu enfrenta.

## §2. A União Bancária

### 2.1. Génese da União Bancária

O setor bancário foi o ponto central da crise mundial que se iniciou em 2007<sup>1</sup>. O colapso do *subprime*, iniciado nos Estados Unidos da América, alastrou-se a todo o globo. O mercado interbancário paralisou, deixando a economia sem garantias de financiamento. Acresce a isto o facto de o colapso financeiro ter afetado as dívidas soberanas, pelo que a crise bancária, ao influir diretamente nas finanças, proliferou por toda a economia.

Este motivo gerou uma alteração muito significativa no modo como o cidadão, em geral, passou a encarar o sistema bancário-financeiro, e, muito em particular, o depositante, dado que vislumbra incerteza e pouca fiabilidade, em torno dos seus investimentos no sistema financeiro.

A crise financeira<sup>2</sup>, cavalgada progressivamente por uma desconfiança crescente no sistema bancário, após o colapso, agudizou-se no contexto europeu, fruto das dependências políticas e económicas que estão presentes num contexto de mercado único. Desde 2007, verificou-se o risco e a factualidade de falência de múltiplas instituições de crédito, prejudicando, por diversas vezes, o erário público, pelas intervenções estatais, na maioria dos casos mal planeadas, e o simples depositante, fragilizado e impotente perante a queda do sistema, vendo as suas poupanças eclipsadas.

A complexidade e dimensão de certas instituições bancárias eram de tal modo elevadas que as dimensionavam de forma supranacional. A resposta desarticulada entre Estados e os diferentes modos de agir ditaram a construção de um caminho comum: a União Bancária. É de igual modo relevante explicar que, aquando da crise e risco de insolvência das instituições financeiras, perante a ausência de modelo concertado, os Estados tinham duas opções: ou deixavam as instituições entrar em insolvência, não onerando diretamente as finanças públicas; ou intervinham, procurando evitar a propagação do

---

<sup>1</sup> Para melhor perceção dos impactos da crise de 2007, *vide* ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, Manual de Direito Bancário, Coimbra, 6ª edição, Almedina, 2016, pp. 136 – 179.

<sup>2</sup> Sobre as causas da crise financeira importa atender ao Relatório de Larosière, publicado a 25 de fevereiro de 2009 – The High Level Group of Financial Supervision in EU, disponível em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)

risco sistémico<sup>3</sup> e o impacto económico, nos casos de instituições financeiras de grande dimensão<sup>4</sup>.

No fundo, a crise financeira tornou evidente a falta de preparação das instâncias estatais e europeias para responder a estas situações, em concreto pela ausência de poderes e instrumentos. É neste preciso ponto que nasce a União Bancária.

É igualmente pertinente compreender a visão da maioria da sociedade civil sobre este assunto, consubstanciando uma visão taxativa da responsabilidade da queda do sistema: a má gestão das instituições financeiras pelos seus responsáveis (tantas vezes influenciados por pressões político-económicas, desviando-se do alcance jurídico-financeiro)<sup>5</sup>, devendo o setor bancário responder pelas suas próprias perdas e principalmente pelas crises que gera<sup>6</sup>.

Posto isto, o projeto da União Bancária nasce precisamente destas duas realidades: uma desatualização de *modus operandi* das instituições europeias e dos Estados-Membros, perante circunstâncias financeiras de uma complexidade nunca antes vista; e uma aclamação popular, espelhada em múltiplas indignações, promovendo, assim, a atuação dos agentes políticos. É, por isso, a resposta não só à crise financeira, mas também o posicionamento político perante um problema que gerou um caos enorme à sociedade: a

---

<sup>3</sup> Cfr. o Regulamento ESRB, artigo 2º, alínea c) entende-se por risco sistémico um risco de perturbação do sistema financeiro suscetível de ter consequências negativas graves no mercado interno e na economia real. Pelo que se identifica o elemento objetivo (existência de perturbação no sistema financeira, a perceção de um certo resultado (consequências negativas graves no mercado interno e na economia real) e um nexos causal entre ambos.

<sup>4</sup> Para uma análise económica e financeira *vide* LUDWING VON MISES, *The Myth of the Failure of Capitalism*, disponível em <https://mises.org/library/myth-failure-capitalism>, onde se explora o conceito “Too big-to-Fail”: “It is opportune, because at this moment the same theory demands the intervention of the state for support of enterprises which are too big to be allowed to fail”. Basicamente o colapso gera uma onda de desconfiança, havendo uma causa notória de risco sistémico, pondo em, causa todo o sistema financeiro.

Como se verá (*infra* pp 13 e ss.), este conceito acaba por ter uma apreciação legal, conferindo ao BCE atribuições específicas no que concerne a políticas de supervisão prudencial das instituições de crédito, com base precisamente na dimensão das mesmas.

<sup>5</sup> Sobre a estabilidade do sistema financeiro, as orientações normativas e pressões políticas, *vide* PAULO CÂMARA, “O Governo dos Bancos: uma introdução”, em *A Governação de Bancos nos Sistemas Jurídicos Lusófonos*, Coleção Governance Lab, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 28 e 29.

<sup>6</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Fundos de resolução de crises nos bancos*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao BCE, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010DC0254>.

regressão da atividade económica<sup>7</sup>. Neste contexto de promoção de confiança, transparência e uniformização, surge um conjunto de novas regras, a que se dá o nome de União Bancária.

## **2.2. Os pilares da União Bancária - uma breve descrição dos dois primeiros pilares**

As bases da União Bancária Europeia foram lançadas na Comunicação da Comissão Europeia de 30 de maio de 2012 sobre “Ação para Estabilidade, o Crescimento e o Emprego”<sup>8</sup>. Desde logo, a União Bancária é vislumbrada como uma ferramenta de maior integração, tendo como objetivo a total e completa realização da União Económica e Monetária.

Esta ferramenta tem, em si, inerente um processo complexo, com três etapas principais e de gradual implementação:

1. Um Mecanismo Único de Supervisão;
2. Um Mecanismo Único de Resolução;
3. Um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.

Tendo em consideração o real impacto da União Bancária, este processo marca uma das mais importantes transformações jurídicas e institucionais alguma vez verificadas na UE, desde logo pela sua intensa regulação. O artigo 127.º, n.º 6 do Tratado sobre o Funcionamento da UE (“TFUE”) e o Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho Europeu conferem ao Banco Central Europeu atribuições específicas de supervisão prudencial das instituições de crédito. Isto significa que o BCE tem funções operacionais, deixando de ser um simples banco central, principalmente no âmbito da supervisão das instituições de crédito.

---

<sup>7</sup> Sobre o impacto da crise financeira *vide* JOAQUIM MIRANDA SARMENTO, Os Efeitos da Crise Financeira, da Crise da Dívida Soberana e da Crise Económica no Sistema Fiscal, disponível em <http://www.fd.lisboa.ucp.pt/resources/documents/Centro/JoaquimSarmientoTalk.pdf>

<sup>8</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Ação para a Estabilidade, o Crescimento e o Emprego, COM (2012) 299 final, 5.

Verdadeiramente, o BCE surge como um agente que tomará decisões de natureza administrativa, tendo como destinatários diretos as instituições de crédito. As pessoas singulares, enquanto partes relacionadas com as instituições de crédito acabam por, certamente, ser influenciados por esta nova dinâmica do BCE, mas em que medida?

A verdadeira inovação reflete-se, mais do que no surgimento de uma autoridade supranacional influente no quotidiano de pessoas coletivas e singulares, no facto de o BCE surgir como uma autoridade que se responsabiliza por uma missão de acompanhamento e vigilância contínua e permanente<sup>9</sup>. No fundo, os objetivos da União Bancária ditam uma harmonização da responsabilidade de supervisão partilhada, pela resolução e o financiamento das instituições financeiras, dentro da UE.

Ora, esta atuação mais preventiva, pronta e presente do BCE, multiplica-se na verticalidade de três grandes pilares, apesar de as suas fundações se marcarem por diferentes espaços temporais: a criação do MUS, a formação do MUR e a constituição de um SESD<sup>10</sup>.

Como se perceberá, é sobre este último e mais recente pilar<sup>11</sup>, que incidirá grande parte do estudo em causa.

## **2.2.1. O Mecanismo Único de Supervisão**

### **2.2.1.1. Passos para um Mecanismo coeso**

O primeiro passo para o nascimento e afirmação do projeto político financeiro da União Bancária passa pelo seu primeiro pilar, o MUS, modificando um conjunto significativo

---

<sup>9</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, em Novos aspetos da regulação bancária – X Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, sobre “A Crise atual e o Direito Administrativo: Semelhanças e diferenças entre Portugal sob assistência externa e Espanha sem intervenção”, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2015, as instituições de crédito poderão tomar decisões administrativas que vão “executar tarefas operacionais de natureza administrativa e cobrar tributos (...), gerando uma leitura jurídico-administrativa da nova supervisão bancária europeia instituída no quadro da União Bancária.”

<sup>10</sup> Cfr. ficha técnica da UE [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html)

<sup>11</sup> Como já referido, este pilar não foi imediatamente desenvolvido, mas surge como documento central, como se verá, a Diretiva 2014/49/EU.

de competências no BCE, e na delegação de competências das autoridades supervisoras nacionais para as instâncias europeias.

Contudo, e antes de mais, é elementar compreender o que se entende por supervisão bancária. Enquanto atuação que decorre da regulação, entende-se supervisão bancária como a intervenção pública sobre uma atividade privada<sup>12</sup>, em concreto com o objetivo de dirigir e condicionar os comportamentos dos agentes regulados.

É neste quadro de orientação do sistema e das atividades exercidas pelos regulados que surge a supervisão, na medida em que implica um exercício de acompanhamento e fiscalizações contínuas das atividades praticadas. O poder de supervisão nasce da intervenção legislativa que visa regulamentar, dotando a entidade reguladora de poderes de supervisão e, conseqüentemente, sancionamento<sup>13</sup>. Pragmaticamente, como está previsto no modelo da União Bancária, as funções de regulação e supervisão estão cruzadas entre si, não surgindo como fundamental esta divisão<sup>14</sup>.

Sendo este o primeiro dos pilares da União Bancária é também, porventura, o mais desenvolvido, envolvendo a supervisão financeira e a configuração do respetivo sistema. Neste sentido, a supervisão é essencialmente prudencial e/ou comportamental. Pelo que a regulação, prudencial surge num momento anterior, enquanto meio de prevenção de desequilíbrios e de riscos.

É prudencial a supervisão que tem por objetivo implementar regras que estabelecem exigências com a função de garantir a solvabilidade e a sustentabilidade dos bancos<sup>15</sup>. A

---

<sup>12</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Novos aspetos da regulação bancária – X Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, ob. cit., pp. 41

<sup>13</sup> Cfr. ROEL THEISSEN, EU banking supervision, Den Haag/Haia, Elevent International Publishing, 2013, pp.146 e ss, a supervisão bancária divide-se em quatro fases cronológicas:

- 1) A de licenciamento e autorização de acesso à atividade regulada;
- 2) A de supervisão estrita (vigilância da atuação);
- 3) A de imposição de penalidades, perante o incumprimento das instituições reguladas ou outras obrigações pelas mesmas (sancionamento);
- 4) A gestão de crises, por via dos mecanismos previstos para o efeito, de onde se destacam as medidas de garantia dos depósitos e de recuperação e resolução das instituições.

<sup>14</sup> Os conceitos de regulação e supervisão são diferentes, embora na prática muitas vezes se sobreponham. A regulação no setor bancário estabelece regras que dirigem, condicionam ou influenciam as instituições reguladas (no fundo, é a produção de regras). A supervisão passa pelo acompanhamento, vigilância e sancionamento das instituições reguladas.

<sup>15</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, Novos aspetos da regulação bancária – X Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo, ob. cit., pp. 43 e 44.

supervisão comportamental, por seu turno, incide sobre a verificação do cumprimento de regras aplicáveis à relação entre bancos e clientes<sup>16</sup>, procurando um acompanhamento contínuo da relação estabelecida entre as partes.

Por um lado, a supervisão bancária assume um papel fulcral na dinâmica da economia e das legítimas expectativas dos clientes bancários, visto que procura salvaguardar um interesse coletivo, ao promover a confiança no sistema por parte dos cidadãos e das empresas. Ou seja, a supervisão assegura a fiabilidade de um banco, certifica se este é provido da proteção devida para salvaguardar o depositante ao deter uma conta de depósitos sem risco de perda das suas poupanças.

Se este pressuposto não se verifica as instituições de crédito não funcionam, desde logo porque não entra dinheiro, impedindo a gestão de fluxos e consequente liquidez. Em termos sucintos, a supervisão dita que as regras determinadas no âmbito da regulação sejam efetivadas e cumpridas. É um garante da confiança do sistema bancário.

Por outro lado, a tutela dos depositantes é central neste enquadramento da União Bancária, no sentido mais amplo da tutela da clientela<sup>17</sup>, sendo a instituição de sistemas de garantia de depósitos um meio privilegiado para este foco. As regras prudenciais obrigam a que se verifique uma confiança objetivada pelas instituições, ao cumprirem um conjunto de requisitos, determinados no quadro regulatório previsto pelo legislador e fiscalizado<sup>18</sup> pelas autoridades competentes.

O MUS entrou em vigor a 4 de novembro de 2014 em toda a UE (zona euro e Estados-Membros cujo a moeda não é o euro), sendo regulado pelo Regulamento do MUS<sup>19</sup> e pelo Regulamento-Quadro do MUS<sup>20</sup>. Este passo esteve longe de ser o primeiro, trilhando-se uma uniformização desde 1993, ano em que se fundou o mercado único dos serviços

---

<sup>16</sup> Como as regras sobre deveres de informação e assistência, evitando assimetrias informativas, tal como regras dispendo sobre reclamações, publicidade, segredo profissional, entre outros.

<sup>17</sup> FERNANDO A. FERREIRA PINTO, *Contratos de Distribuição – Da tutela do distribuidor integrado em face da cessação do vínculo*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013.

<sup>18</sup> Cfr. ALEXANDER THIELE, *finanzaufsicht (der Staat und die Finanzmarkte)*, Tubingen, Mohr Siebeck, 2014, p. 11 e ss., esta fiscalização tem três etapas: observação, exame e orientação.

<sup>19</sup> Regulamento do Conselho n.º 1024/2013 de 15 de outubro de 2013.

<sup>20</sup> Regulamento do BCE, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas.

bancários, ao ter sido criado o princípio do reconhecimento mútuo de autorizações para o acesso à atividade bancária.

Ainda antes de 2014, a criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, no ano de 2011, foi uma etapa importantíssima. Perante a globalização, cresceu claramente a proliferação do risco sistémico, disparando as relações e instituições bancárias supranacionais. Com isto, e em particular no seio da UE, surgiu a óbvia necessidade de prevenir os riscos e responder às crises bancárias. Tais circunstâncias ficaram por demais evidentes com a crise económico-financeira de 2007<sup>21</sup>. Como tal, surge uma primeira resposta com o SESF, que não procura mais do que estabelecer um garante de proteção no sistema financeiro, a par e passo com uma proteção para os consumidores face aos serviços financeiros.

O SESF criou diversas entidades na esfera da União<sup>22</sup>, com especial ênfase para autoridades competentes no setor bancário e da supervisão, com vista a garantir, por um lado, a aplicação adequada das regras financeiras, por outro, preservando a estabilidade e garantindo a confiança no sistema financeiro e, por fim, assegurando uma proteção suficiente aos consumidores de serviços financeiros. Este passo inclui também o incremento e operacionalidade das autoridades competentes de supervisão nacionais em cada Estado-Membro, promovendo-se a cooperação em rede, sem se realizar uma transferência de competências nacionais para uma esfera europeia<sup>23</sup>.

A diferença substancial deu-se na regulação, tendo havido uma harmonização da regulação bancária a aplicar em toda a UE, ao contrário da supervisão, mantida nas autoridades competentes de cada Estado-Membro.

Embora esta opção procurasse estimular um sistema de *checks and balances*, efetivamente houve um desnivelamento, já que, apesar da harmonização na

---

<sup>21</sup> Sobre a excessiva dependência do sistema bancário e o dimensionamento do mesmo perante a economia real, vide LAURA NOONAN, US Investment banks open gap over Europeans with Quick moves, Financial Times, 2016.

<sup>22</sup> O Comité Europeu do Risco Sistémico, a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, o Comité Conjunto das Autoridades de Supervisão e as Autoridades de supervisão competentes dos Estados-Membros. Cfr ULRICH NEYER/THOMAS VIETEN, Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung, 2013, dice.hhu.de.

<sup>23</sup> Vide JOSÉ MANUEL QUELHAS, Dos objetivos da União Bancária, Boletim de Ciências Económicas, vol. LV, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012, p. 278

regulamentação teórica, gerou-se, por via de uma interpretação própria de cada Estado-Membro e das suas administrações, uma regulação disforme na norma e na aplicação prática dos respetivos níveis de supervisão<sup>24</sup>.

Ora, o SESF acabou por ser um mecanismo, embora importante e de utilidade atual, insuficiente, como comprovam os seus resultados insatisfatórios, nomeadamente o agravamento da crise e o declínio/insolvência de diversas instituições financeiras<sup>25</sup>, consequência de uma inoperância que permaneceu maioritariamente nos supervisores.

### **2.2.1.2. Competências e articulação do MUS na arquitetura europeia**

Assim, com o novo pacote regulatório trazido pela União Bancária, com base no Regulamento MUS, o BCE passa a ter como competências específicas<sup>26</sup>:

- “a) Conceder e revogar a autorização a instituições de crédito;
- b) Relativamente às instituições de crédito estabelecidas num Estado-Membro participante que pretendam estabelecer uma sucursal ou prestar serviços transfronteiriços num Estado-Membro não participante, exercer as atribuições que incumbem à autoridade competente do Estado-Membro de origem nos termos da legislação aplicável da União;
- c) Apreciar as notificações de aquisição e alienação de participações qualificadas em instituições de crédito, exceto no caso da resolução bancária;
- d) Assegurar o cumprimento requisitos prudenciais às instituições de crédito em matéria de requisitos de fundos próprios, titularização, limites aos grandes riscos, liquidez, alavancagem financeira, e divulgação pública de informações sobre essas matérias;

---

<sup>24</sup> Light-touch supervision, cfr. GEOFFREY WOOD, Too much regulation, in *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 9, (2001), n.º 4, p. 350 e ss.

<sup>25</sup> Destacam-se múltiplos casos, como o Allied Irish Bank, o Bank of Ireland, o Bankia, o Banco Espírito Santo, a crise bancária nacional do Chipre, entre outros.

<sup>26</sup> De acordo com o artigo 4.º, n.º1 do Regulamento (UE) n.º 468/2014.

- e) Assegurar o cumprimento dos requisitos às instituições de crédito para implementarem disposições adequadas em matéria de governo das sociedades<sup>27</sup>;
- f) Efetuar exercícios de revisão e avaliação pelo supervisor, incluindo, sempre que adequado em coordenação com a EBA, testes de esforço e a sua eventual divulgação, a fim de determinar se os dispositivos, as estratégias, os processos e os mecanismos implementados pelas instituições de crédito e os fundos próprios por elas detidos asseguram uma boa gestão e cobertura dos seus riscos, e, com base nesse processo de revisão, impor às instituições de crédito requisitos específicos de fundos próprios adicionais, requisitos específicos de divulgação de informações, requisitos específicos de liquidez e outras medidas que à luz da legislação aplicável da União possam ser adotadas pelas autoridades competentes;
- g) Exercer a supervisão em base consolidada das empresas-mãe das instituições de crédito estabelecidas num dos Estados-Membros participantes, inclusivamente das companhias financeiras e das companhias financeiras mistas, e participar na supervisão em base consolidada, incluindo nos colégios de supervisores;
- h) Participar na supervisão complementar de um conglomerado financeiro em relação às instituições de crédito que dele fazem parte e assumir as atribuições de coordenação quando o BCE for nomeado coordenador relativamente a um conglomerado financeiro;
- i) Exercer atribuições de supervisão no que respeita aos planos de recuperação e a uma intervenção precoce quando uma instituição de crédito ou grupo de que o BCE seja a autoridade responsável pela supervisão em base consolidada não satisfaz ou está em risco de infringir os requisitos prudenciais aplicáveis, bem como apenas nos casos expressamente previstos na legislação aplicável da União relativamente às autoridades competentes, no que respeita às mudanças estruturais exigidas às instituições de crédito para prevenir situações de tensão financeira ou incumprimento, excluindo quaisquer poderes de resolução.”

---

<sup>27</sup> Incluindo requisitos de adequação e de idoneidade das pessoas responsáveis pela gestão de instituições de crédito, processos de gestão dos riscos, mecanismos de controlo interno, políticas e práticas de remuneração, bem como processos internos eficazes de avaliação da adequação do capital, incluindo modelos baseados nas notações internas (Método IRB).

Este substrato de atuação circunscreve-se, conforme o artigo 6.º do Regulamento MUS, às instituições de crédito que tenham dimensão, importância para as economias da União ou de algum dos Estados-Membros e relevância para a atividade internacional<sup>28</sup>. Para além destas instituições, o BCE, ao abrigo dos artigos 96.º e ss. do Regulamento-Quadro do MUS, pode atuar sobre outras instituições de menor dimensão, perante certas circunstâncias<sup>29</sup>.

O Mecanismo prevê também uma interação cooperativa com entidades do SESF (em particular, a EBA<sup>30</sup>, a Autoridade Europeia de Valores Mobiliários - ESMA<sup>31</sup>, a

---

<sup>28</sup> O Regulamento MUS vai mais longe e, conforme o artigo 6.º, n.º 4, objetiva numericamente estes requisitos, nomeadamente enquadrando-se se: i) o valor total dos seus ativos exceder 30 mil milhões de euros; ou ii) o rácio entre a totalidade dos seus ativos e o PIB do Estado-Membro participante de estabelecimento exceder 20 %, salvo se o valor total dos seus ativos seja inferior a 5 mil milhões de euros; iii) após notificação, pela autoridade nacional competente, de que esta considera que a instituição em causa assume caráter significativo para a economia nacional, o BCE tomar uma decisão que confirma esse caráter significativo, após ter realizado uma avaliação completa da IC, incluindo uma avaliação do seu balanço. Acresce a estes requisitos, a iniciativa própria, por parte do BCE, se este considerar que uma instituição tem caráter significativo por deter filiais bancárias em mais de um Estado-Membro e os ativos/passivos respeitantes forem uma parte considerável do seu balanço.

<sup>29</sup> Artigo 97.º, n.º 1 do Regulamento n.º 468/2014 do BCE, o BCE definirá critérios gerais, em particular tomando em consideração a situação de risco e o possível impacto sobre o sistema financeiro nacional da entidade supervisionada menos significativa em causa, de modo a determinar qual a informação a notificar a respeito de cada entidade supervisionada menos significativa.

<sup>30</sup> Criada pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento e do Conselho de 24 de novembro de 2010, a EBA merece especial atenção da nossa parte. Tem o objetivo de proteger o interesse público, contribuindo para a estabilidade e eficácia do sistema financeiro a curto, médio e longo prazos, atuando num vasto âmbito, como prevê no artigo 1.º do seu regulamento, e com atribuições abrangentes, contempladas no artigo 8.º, n.º 1, do mesmo documento, e com um conjunto de competências consideráveis, previstas no n.º 2 do artigo 8.º do regulamento, de onde se destaca a elaboração de normas técnicas de regulamentação e de execução, bem como a emissão de recomendações. *Vide* SOFIA TIBHAUT TROCADO, *A Nova Estrutura de Supervisão Bancária em Especial a Autoridade Bancária Europeia, O Novo Direito Bancário* (coord. Paulo Câmara, Manuel Magalhães), Almedina, Coimbra, 2012, pp. 87 e ss.

<sup>31</sup> Criada pelo Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento e do Conselho de 25 de novembro de 2010, a ESMA, enquanto autoridade europeia independente, substituiu o Comité Europeu dos Reguladores de Valores Mobiliários (CESR). Tem três objetivos primordiais, entre os quais a proteção dos investidores, o bom funcionamento dos mercados e a estabilidade financeira, por via da preparação de normas regulatórias e contribuição para práticas comuns de supervisão entre os diversos Estados-Membros (por emissão de pareceres às instituições europeias e desenvolvimento de *guidelines* e orientações). As atribuições e competências da Autoridade encontram-se previstas nos artigos 8.º e ss. do regulamento. *Vide* NIAMH MOLONEY (2011), *The European Securities and Markets Authority and institutional design for the EU financial market: a tale of two competences: part (1) rule-making*, in *European Business Organization Law Review*, 12 (1), pp. 41-86 e *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market - a Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action*, in *European Business Organization Law Review*, 12, pp. 177-225.

Autoridade Europeia de Seguros e Pensões - EIOPA<sup>32</sup> e o Comité Europeu do Risco Sistémico – CERS<sup>33</sup>), não havendo, por isso, propriamente uma exclusividade no mecanismo, nem nas competências<sup>34</sup>. De resto, a ligação do BCE a estas estruturas faz-se de um modo variado<sup>35</sup>.

Adicionalmente a esta denominação do mecanismo, a procura de monitorização e harmonização legislativas nesta matéria, por via do *Single Rulebook*. Algo que, mais uma vez, se demonstra enganoso, visto que permanece alguma dissonância legislativa entre Estados-Membros, por via não só das diferentes opções nas transposições das diretivas (CRD IV<sup>36</sup> e a Diretiva de Recuperação e Resolução Bancárias<sup>37</sup>), mas também pela possibilidade de, no contacto com as entidades dos Estados-Membros, poderem resultar, ainda que indesejavelmente, soluções ligeiramente distintas entre si.

Contudo, apesar da ausência de precisão nos conceitos ou na obtenção do objetivo, o MUS é um ponto importantíssimo, mas não definitivo, na harmonização regulatória no quadro da UE.

---

<sup>32</sup> Criada pelo Regulamento (UE) n.º 1094/2010 do Parlamento e do Conselho de 24 de novembro de 2010, a EIOPA trata-se de um organismo da UE que visa apoiar a coordenação entre as autoridades nacionais de seguros, assegurando a supervisão deste setor (dos seguros e das pensões complementares de reforma). Tem o objetivo de contribuir para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro, garantir a transparência dos mercados e dos produtos financeiros e ajudar a proteger os tomadores de seguros e os membros e beneficiários de regimes de pensões. As atribuições e competências da Autoridade encontram-se previstas nos artigos 8.º e ss. do regulamento.

<sup>33</sup> Criado pelo Regulamento (UE) n.º 1092/2010 do Parlamento e do Conselho de 24 de novembro de 2010, o CERS é uma inovação no quadro europeu, ao ter a incumbência de fazer a supervisão macro prudencial do sistema financeiro europeu. Isto é, tem como objeto desenvolver uma supervisão global e agregada do sistema financeiro, numa perspetiva sistemática, por forma a prevenir e atenuar os riscos sistemáticos que afetam a UE. É igualmente de salientar a independência deste Comité, já que a sua organização não deve, nem pode solicitar instruções dos Estados-Membros, nem das instituições europeias.

<sup>34</sup> PAULO CÂMARA, *Supervisão Bancária: Recentes e Próximos Desenvolvimentos*, em I Congresso de Direito Bancário, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 304 e ss. explora precisamente esta circunstância, enunciando que o Mecanismo: “i) pressupõe a interação de diversas instituições – não prescindindo da atuação das autoridades de supervisão domésticas, embora com âmbito substancialmente mais reduzido; ii) incide unicamente sobre competências de supervisão prudencial (...).”

<sup>35</sup> *Vide* PAULO CÂMARA, *Supervisão Bancária: Recentes e Próximos Desenvolvimentos*, ob. cit., pp. 305 e ss.

<sup>36</sup> Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento,

<sup>37</sup> 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.

### 2.2.2. O Mecanismo Único de Resolução

O processo da União Bancária ditou não só uma transferência de competências na supervisão, mas também na resolução das instituições de crédito. Tal não surpreende, na medida em que acaba por haver uma estreita relação entre o fenómeno prudencial, que é a supervisão, e a resolução, enquanto complemento indispensável no quadro da supervisão<sup>38</sup>, e lógico numa estratégia integrada entre os Estados-Membros.

Fundamentalmente, o MUR<sup>39</sup> procura criar atuações concertadas e ordenadas para o cenário mais indesejado nas instituições financeiras - a insolvência. As alterações normativas que surgem deste segundo pilar devem-se, sobretudo, ao facto de, ao longo da crise financeira, os contribuintes terem sido várias vezes “chamados” a suportar os custos adstritos às resoluções dos bancos. Assim, as resoluções passariam a ser suportadas sobretudo pelos acionistas e credores dos bancos e, em caso de necessidade de financiamento adicional, pela figura do Fundo de Resolução (suportada pelo setor bancário<sup>40</sup>).

Verdadeiramente, o começo para a criação de um MUR comum remonta a outubro de 2009, quando a Comissão Europeia se pronuncia por via do comunicado “An EU framework for cross-border crisis management in the banking sector”<sup>41/42</sup>. Neste documento é feito um claro diagnóstico da crise financeira, nomeadamente da ausência de uma política concertada e do cruzamento de informações entre as instituições financeiras, passando pela onerosidade tremenda dos *bail-out* (socorro dos bancos) e a carência de uma intervenção rápida na gestão de falências dos bancos. As soluções, já na altura postuladas, passavam por uma forte regulação da cobertura das instituições, uma intervenção antecipada e pela resolução bancária.

---

<sup>38</sup> Cfr. MARTA COIMBRA, No caminho da união bancária: O Mecanismo Único de Resolução, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016, pp. 215 e ss.

<sup>39</sup> Essencialmente disposto na Diretiva 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 15 de maio de 2014, tendo como auxílio de transposição o Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014 – “Regulamento MUR”.

<sup>40</sup> Vide infra 2.2.1.

<sup>41</sup> BRUSSELS, COM (2009) 561/4 - An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector.

<sup>42</sup> Cfr. BRUSSELS, COM (2009) 561/4, pp. 8, a questão dos Sistemas de Garantia de Depósitos já era encarada como uma possibilidade a pôr em prática, embora não fosse consagrado enquanto pilar.

O momento decisivo de afirmação do MUR ocorre em finais de 2012, com a divulgação do documento da Comissão Europeia, conhecido pela designação “Roteiro para uma União Bancária”<sup>43</sup>. Ficam claros, a partir desse momento, os propósitos da União Bancária, em concreto “no caso de falência de um banco importante”. Por último, no processo legislativo europeu o marco fundamental ocorre com a promulgação do regulamento com as diretrizes de funcionamento do MUR, o Regulamento (UE) n.º 826/2014.

O Regulamento (UE) n.º 826/2014 uniformiza os procedimentos para a resolução e a constituição de um Fundo Único de Resolução. O MUR, enquanto sistema de resolução bancária de base europeia, é composto pelo Conselho Único de Resolução (estrutura decisória comum que exerce competências perante as instituições diretamente supervisionadas pelo BCE<sup>44</sup>) e pelo FUR (mecanismo financeiro de apoio ao CUR).

Acompanha este Regulamento (UE) n.º 826/2014 a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu, procurando prever a harmonização das diferentes legislações dos Estados-Membros. Neste sentido, o regulamento em causa acaba por implementar as orientações da diretiva.

Materialmente, e num sentido mais estrito, a resolução consubstancia-se num processo de reestruturação, em que se ultrapassam os poderes preventivos, relacionados com a regulação e a supervisão das atividades dos bancos, ao mesmo tempo que se tenta evitar a liquidação da instituição intervencionada, assegurando a manutenção das funções essenciais; no final, a resolução pode perspetivar como um processo alternativo, quer à liquidação quer à nacionalização<sup>45</sup>.

Tendo em consideração que a liquidação deve ser uma hipótese de último recurso, a resolução surge como um mecanismo essencial e de interesse público, suprimindo falhas do sistema bancário, com o propósito de “garantir a continuidade das funções essenciais,

---

<sup>43</sup> BRUXELAS, COM (2012) 510 final - Roteiro para uma União Bancária

<sup>44</sup> As instituições financeiras supervisionadas sobre a alçada do BCE estão disponíveis em [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu). Em concreto, esta fiscalização fica a cargo do MUS, assumindo como critérios o facto do volume de ativos corresponder para as restantes instituições financeiras nacionais estão ao encargo das autoridades para efeitos de processos de resolução, não obstante da possibilidade de sobreposição por parte do CUR ou da Comissão.

<sup>45</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Fundos de resolução de crises nos bancos, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, a Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao BCE.

(...) proteger a estabilidade financeira, minimizar o recurso ao dinheiro dos contribuintes e proteger os detentores de depósitos”<sup>46</sup>.

### **2.2.2.1. O Fundo Único de Resolução**

A necessidade e o propósito de autofinanciamento do fundo de resolução justificam plenamente que esteja dependente de contribuições privadas, desonerando os cofres públicos. Daí que o MUR estabeleça este mecanismo de custos suportados pelos próprios bancos, tendo o FUR como inovação a dimensão de escala europeia.

Ainda assim é oportuno destacar duas condições: 1) o FUR é eficiente se estiver devidamente capitalizado e financiado, sob pena de não conseguir dar resposta financeira para as instituições; 2) a sua aplicação é de natureza última, já que, como é próprio do instituto, para a solução do problema devem responder primeiro os credores e acionistas.

A capitalização do FUR começa a ser feita pelas contribuições a nível nacional, que posteriormente serão transferidas para um fundo único (o FUR). Segundo o Regulamento (UE) n.º 806/2014, o FUR estará totalmente funcional em 2025. Até lá, vigorará este esquema de contribuições nacionais, iniciado em janeiro de 2015 e com fim previsto para 1 de janeiro de 2023.

Os objetivos do FUR estão obviamente de acordo com o sentido do MUR, em particular:

- i) Financiar<sup>47</sup> um banco de transição;
- ii) Transferir total ou parcialmente ativos e/ou passivos da entidade em dificuldades para terceiros;

---

<sup>46</sup> Cfr. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>47</sup> Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Fundos de resolução de crises nos bancos, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao BCE.

- iii) A separação entre o banco “bom” e o banco “mau”<sup>48</sup>: Esta ideia de segregação tem especial interesse para a análise em questão, visto que a propósito da resolução bancária, um dos objetivos primordiais passa precisamente por proteger os depositantes cujos depósitos estejam salvaguardados pelo Fundo de Seguro de Depósitos (e também os investidores cujos créditos estejam cobertos pelo Sistema de Indemnização aos Investidores);
- iv) Em particular, o Regulamento MUR, no seu artigo 22.º, prevê um conjunto de instrumentos<sup>49</sup> que possibilitam este saneamento dos ativos antes das instituições entrarem em liquidação, entre os quais: i) os que implicam a transmissão total ou parcial da atividade das instituições alvo da resolução<sup>50</sup>; ii) os que estão diretamente associados a um mecanismo de recapitalização interna da instituição resolvida (*bail-in*)<sup>51</sup>;
- v) Assegurar o financiamento de custos correntes para operações essenciais (como custos administrativos, legais e de consultoria);
- vi) Garantir a preservação de custos base para a funções vitais dos bancos.

Posto isto, a dinâmica do FUR passa pelo pagamento de contribuições que, por sua vez, têm como contrapartida o assegurar das estabilidade e funcionalidade financeiras, já que as instituições de crédito têm como contrapartida das contribuições um fundo que intervém, em caso de se verificar um evento de risco assegurado<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Certas instituições, apesar de terem ativos tóxicos, muitas vezes têm ativos valiosos que, se forem separados, podem gerar valor por si, não seguindo o comando dos ativos prejudiciais ao sistema financeiro.

<sup>49</sup> No nosso ordenamento jurídico plasmados no n.º 1 do artigo 145.º-E do RGICSF.

<sup>50</sup> Nomeadamente, a alienação parcial ou total da atividade para terceiro (*sale of business tool*); a transferência parcial ou total da atividade para instituições de transição (*bridge tool*); ou a segregação e transferência parcial ou total da atividade para veículos de gestão de ativos criados para o efeito e tendo em vista posterior liquidação (*asset separation tool*).

<sup>51</sup> A este propósito releva ANDRÉ FIGUEIREDO e MANUEL SEQUEIRA, Medidas de resolução bancária - *bail-in* e *governance* da instituição de crédito sujeita a resolução, em Revista de Direito das Sociedades, N.º 3, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 525 e ss.

<sup>52</sup> Existe um debate complexo quanto ao que se entende por “risco assegurado”. O FUR só pode suportar o risco sistémico associado às falências bancárias, pelo que não se trata, como a própria Comissão Europeia esclarece, de um seguro contra a insolvência dos bancos ou para salvar os mesmos de situações débeis. O FUR garante a viabilidade da reestruturação, tal como a estabilidade financeira e a economia associada, impedindo principalmente o efeito de contágio. A própria Comissão configura o FUR, com as devidas ressalvas e reticências, como um contrato de seguro a favor de terceiro (banco), cujo benefício aproveita ao conjunto de todos os bancos.

Quanto ao momento deste financiamento, figurado nas contribuições bancárias, tendo em consideração o pensamento envolto ao FUR, parece claro que a recolha de recursos entre as instituições bancárias deve ocorrer obviamente antes da necessidade de intervenção. Postular uma posição diferente desta, em particular defendendo que as contribuições se devem verificar no momento em que o Fundo é chamado à colação<sup>53</sup>, comporta riscos substanciais. Antes de mais ao poder pôr em causa a estabilidade pretendida, por via de uma diminuição da tutela da confiança do depositante e contribuinte, bem como pela incerteza quanto à capacidade de resposta do fundo, dado que a obtenção efetiva e material das contribuições só ocorreria num muito provável momento de debilidade do sistema financeiro, gerando incertezas precisamente quanto ao cumprimento das obrigações pelos contribuintes (entenda-se, instituições bancárias que devem suportar o FUR).

O artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014 prevê que, antes de 1 de janeiro de 2025, o FUR detenha provisões financeiras correspondentes a 1% do montante total dos depósitos cobertos pelas instituições bancárias em território europeu (estima-se que o valor a ser detido pelo fundo rondará os 55 mil milhões de euros)<sup>54</sup>.

Esta questão carece de discussão, sobretudo porque a constante mutação dos mercados bancários torna imprevisível o cálculo das contribuições e o montante indicado para fazer face a uma hipotética resolução. O problema passa precisamente pela incerteza de, não se sabendo o momento e frequência com que se verificarão as crises bancárias (ainda menos a sua dimensão), ser difícil mensurar e apurar com rigor os custos relacionados com a operação de resolução. Esta circunstância é reconhecida pela Comissão Europeia que aponta, como salvaguarda, a hipótese de serem prestadas contribuições extraordinárias<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Há autores que defendem esta visão. Esta posição tem sido firmada por alguns elementos da banca, invocando a preocupação de a contribuição *ex-ante* ser demasiado onerosa para os custos operacionais das instituições.

<sup>54</sup> Este valor à partida será insuficiente, se tivermos em consideração que os estados mobilizaram montantes bem maiores durante os últimos 10 anos para intervir nos bancos europeus. Ainda assim, é relevante argumentar que as intervenções em bancos serão mais restritas e ponderadas, principalmente por ser critério a atuação do FUR como última instância e hipótese, tal como o requisito da não intervenção resultar no desenrolar de contágio e risco sistémico.

<sup>55</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Fundos de resolução de crises nos bancos, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, a Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao BCE.

Finalmente, considerando que o valor das contribuições deve ser fixado anualmente pelo banco central de cada Estado-Membro, o seu cálculo pode seguir um de dois métodos:

- 1) Cálculo simplificado, cujo critério corresponde a um critério uniforme, diretamente relacionado com a obrigação contributiva, vocacionado para instituições financeiras de menor dimensão e sem relevância sistémica, critério esse que passa pela aplicação de taxa fixa sobre os valores do passivo e volume de negócio, de modo a perceber a dimensão de cada banco;
- 2) Cálculo mutável, tendo por base a análise do risco presente em cada instituição financeira. Isto é, no cálculo do valor a contribuir, a obrigação contributiva terá por base a probabilidade de um banco contribuir para a ocorrência de uma crise no sistema bancário<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> No caso português, o caminho seguido pelo BdP foi claramente este, como fica claro pelo Aviso do BdP n.º 8/2014.

### §3. O Sistema Europeu de Seguro de Depósitos

#### 3.1. A proteção da confiança dos depositantes enquanto princípio

Importa ter em consideração, em matéria de proteção de depósitos, que o princípio da proteção da confiança surge como princípio e vértice ou motor da construção do terceiro pilar da União Bancária.

Não obstante outros princípios de atuação<sup>57</sup>, a ideia de confiança (essencial para o setor bancário) advém precisamente do princípio da segurança jurídica, na medida em que o cidadão confia, com legítima expectativa, numa instituição crédito<sup>58</sup>, enquanto entidade que assegura a tutela devida das suas poupanças.

A proteção da confiança dos depositantes só existe a partir do momento em que o princípio da segurança jurídica se verifica, dado que os cidadãos só confiam nas instituições crédito se puderem confiar nos seus atos e decisões. Ou seja, a proteção da confiança dos depositantes, sendo chave para o funcionamento do sistema financeiro, exige fiabilidade e racionalidade em relação aos montantes que dão corpo aos depósitos bancários<sup>59</sup>.

Assim, o princípio da proteção da confiança dos depositantes é, mais do que um princípio formal consagrado constitucionalmente<sup>60</sup>, uma necessidade imperiosa em nome da estabilidade financeira, pelo que a sua quebra poderá desencadear graves desequilíbrios financeiros<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> *Infra* pp. 19

<sup>58</sup> ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Manual de Direito Bancário*, ob. cit., pp. 606 e ss. explora bem o conceito de contrato de depósito, ao enunciar que “o depósito é um contrato sério, de confiança, não se admitindo o seu uso transversal ou não-sério.

<sup>59</sup> Cfr. JOSÉ M.GONÇALVES MACHADO, *A Medida de Resolução do “BES” e a confiança dos depositantes\_ um caso de hoje, uma lição para o futuro*, em *Revista de Direito das Sociedades*, Ano IX - Número 2, Almedina, Coimbra, 2017, pp 436 e ss.: “Ninguém estará disposto a depositar as suas poupanças numa instituição bancária se não houver confiança quanto ao seu reembolso”.

<sup>60</sup> Vide GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, pp. 257.

<sup>61</sup> Segundo JOSÉ M.GONÇALVES MACHADO, *A Medida de Resolução do “BES” e a confiança dos depositantes*, ob. cit., o limite máximo de 100.000 euros, enquanto teto quantitativo máximo para reembolso do depósito, poderia estar ferido de constitucionalidade, precisamente porque alegadamente o princípio constitucional da tutela da confiança dos depositantes obrigaria a proteger a totalidade dos depósitos a

Por isso, a instituição do Sistema Europeu reveste-se da maior importância, por contribuir para o reforço das garantias envolvidas aos depósitos, incentivando maior confiança nas instituições de crédito.

### **3.2. Contexto histórico e legislativo**

Com o objetivo principal de evitar a entrada em pânico dos depositantes, e consequente corrida aos depósitos<sup>62</sup>, os mecanismos de proteção dos clientes e respetivos depósitos já existem, à escala europeia, desde a década de noventa.

Com a Diretiva 94/19/CE, passaram a ser reguladas as operações de garantia de seguro de depósitos, ao criar as bases de harmonização mínima e ao estabelecer o princípio do reconhecimento mútuo entre diferentes Estados-Membros.

Em 2009, após o colapso financeiro, entendida a urgente resposta a ser dada<sup>63</sup>, procurando a convergência entre os diferentes ordenamentos, com a Diretiva 2009/14/CE iniciou-se um percurso de grande harmonização entre os sistemas de garantia de depósitos. Para além de corrigir algumas fraquezas da diretiva anterior (como o aumento de cobertura de € 20.000,00 para € 100.000,00, a redução do prazo de reembolso de três meses para vinte dias úteis), a Diretiva 2009/14/CE ditou uma maior proximidade entre os ordenamentos, em matéria de garantias de depósitos (como a eficácia de cooperação transfronteiriça

---

prazo. Contudo, não somos da mesma opinião, desde logo por estar salvaguardado, desde o momento da constituição do depósito e com conhecimento prévio do depositante, um montante significativo por depositante na instituição, havendo consciencialização que o valor remanescente terá uma garantia menor. Ainda assim, e julgando não se tratar de uma questão de expectativa jurídica, efetivamente, tendo em consideração a figura do depósito bancário, parece-nos algo desproporcional assumir tal imposição enquanto pressuposto. Isto é, ao remeter-se a salvaguarda do depósito bancário a um limite quantitativo por IC não só se assume uma potencialidade fragilidade, quando a figura do depósito bancário deve ser tipicamente segura, como se abre a possibilidade de alguma diferenciação injustificada na proteção dos depósitos, tendo como pendor a discriminação prévia feita pelo depositante no momento da escolha (abrindo diversos depósitos em diferentes instituições de crédito).

<sup>62</sup> O caso do Chipre, em 2013, é especialmente marcante neste sentido. A fragilidade do setor foi tal que, mesmo com o pedido de resgate concedido pelo Fundo Monetário Internacional no valor de 10 mil milhões de euros, os depósitos acima dos € 100.000,00 registaram perdas entre os 20% (no Cyprus Popular Bank PCL) e os 40% (registados no Bank of Cyprus PCL, maior banco até então no Chipre). Naturalmente que a corrida aos depósitos foi de tal ordem que o acesso aos mesmos ficou congelado. Informação disponível em <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324000704578392502889560768>.

<sup>63</sup> A 7 de Outubro de 2008, o Conselho estabeleceu como prioritário o restabelecimento da confiança e o bom funcionamento do setor financeiro, tendo como preocupação principal a proteção dos depósitos dos aforradores particulares.

entre sistemas de garantia de depósitos, introdução de meios alternativos de reembolso em situações específicas, deveres de informação por parte das instituições de crédito, etc.).

Acresce a esta decisão importante o facto de, em novembro de 2011, a Comissão Europeia publicar uma proposta com vista ao estabelecimento de SESD. O SESD é um “próximo passo lógico” para a concretização da União Bancária<sup>64</sup>.

Em concreto, a 22 de junho de 2015<sup>65</sup> e a 21 de outubro de 2015<sup>66</sup>, é definido um plano para aprofundamento da União Económica e Monetária (“UEM”), com medidas vocacionadas para a limitação de riscos e para a estabilidade financeira. Ora, do Relatório dos Cinco Presidentes fica clara a introdução deste terceiro pilar.

Mais, deste documento também fica patente que o SESD ficará sob a responsabilidade do CUR, sendo, a par de toda dinâmica da União Bancária, de vinculação obrigatória para os Estados-Membros da zona euro e para aberto aos Estados-Membros não pertencentes à zona euro, mas dispostas a aderir à União Bancária.

Este momento é preponderante para a análise em consideração, já que é o momento criador de um regime europeu comum e progressivamente uno em matéria de sistemas de garantia de depósitos. Importa destacar que a criação do SESD ganha especial sentido numa lógica integrada, onde a supervisão e a resolução já se configuram em mecanismos existentes e em curso, em especial pela resposta integrada que é dada a possíveis problemas de agência e *moral hazard*<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Vide GIUSEPPE BOCCUZZI e RICCARDO DE LISA, The Changing Face of Deposit Insurance in Europe: From the DGSD to the EDIS Proposal, em XXI Rapporto sul Sistema Finanziario, 2016, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2850459](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850459).

<sup>65</sup> Data do Relatório dos Cinco Presidentes - Concluir a União Económica e Monetária Europeia, 2015, disponível em [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pt.pdf). O Relatório salienta que uma vez que, tendo em consideração a que os sistemas de proteção de depósitos nacionais continuam a ser vulneráveis a grandes choques locais, um sistema comum de seguro dos depósitos asseguraria a capacidade de proteção da União Bancária, e consequentemente, da UE a futuras crises.

<sup>66</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao BCE sobre as medidas a adotar com vista à conclusão da União Económica e Monetária, COM (2015) 600 final, de 21/10/2015, onde se assume o compromisso de apresentar uma proposta legislativa antes do final de 2015 precisamente sobre as primeiras medidas a adotar para a implementação e conclusão do SESD dissociado distanciado das dívidas soberanas.

<sup>67</sup> Vide DIRK SCHOENMAKER, The Banking Union: An Overview and Open Issues, Chapter 17 in Palgrave Handbook on European Banking, Forthcoming, 2016, disponível em

### 3.3. Enquadramento geral e finalidade prosseguida

A criação do SESD afigura-se como o terceiro pilar da União Bancária, na sequência da construção e consolidação progressivas de um mercado único financeiro<sup>68</sup>. Como adiante se verificará<sup>69</sup>, a Diretiva 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e o Conselho, de 16 de abril, estabelece um percurso que aumenta as garantias dos depositantes.

O contexto da crise bancária, anteriormente abordado<sup>70</sup>, evidenciou que, para além de uma reflexão profunda sobre os modelos de *governance* dos mecanismos de garantia de depósitos<sup>71</sup>, havia uma clara necessidade de debater a rede de segurança financeira, a nível europeu. Em particular, a necessidade de dissociar as garantias de depósitos, com os seus mecanismos próprios de proteção, da solidez económica e financeira do Estado-Membro em que os depósitos se encontrem sediados.

Considerando que, apesar dos importantes passos ao nível da supervisão e resolução, os sistemas de garantia de depósitos nacionais mantinham-se vulneráveis a futuros choques sistémicos locais (prejudicando os cidadãos com base apenas na sua localização),urgia a promoção da estabilidade financeira, consolidando a proteção dos depositantes e reduzindo, para tal, ainda mais o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas.

---

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2780581](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780581). SCHOENMAKER levanta os problemas associados a um mercado financeiro europeu onde apenas existissem os mecanismos de supervisão e resolução, nomeadamente pela incompleta partilha de risco, a variação de regimes jurídicos nacionais, a perpetuação da ligação entre risco das instituições financeiras e risco soberano e, consequentemente, a diferenciação na resolução de crises das instituições financeiras com base na geografia e nos Sistemas de Garantia de depósitos nacionais.

<sup>68</sup> Cfr. RUTE SARAIVA, Direito dos Mercados Financeiros - Apontamentos, 2015, 2ª Edição, AAFDL, Lisboa, pp. 54 e ss.

<sup>69</sup> Supra pp. 18 e ss.

<sup>70</sup> Supra pp. 1 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. CHRISTOPHER GANDRUD, Competing Risks & Deposit Insurance Governance Convergence, em International Political Science Review 2014; verifica-se uma análise jurídica, económica e política entre as diferentes opções dos Estados-Membros da UE nas últimas três décadas. Para além dos problemas de agência/*moral hazard* associados à democracia, fica clara a opção por um modelo autónomo e independente de Garantias de Depósitos, em detrimentos da *governance* dependente do controlo dos bancos centrais ou dos respetivos ministérios das finanças.

Poder-se-á perguntar de onde surge a legitimidade formal de aprofundar e homogeneizar a proteção dos depósitos. Em verdade, a aplicação uniforme deste conjunto de regras tem como pilar e base jurídica o artigo 114.º do TFUE, de onde resulta a aproximações das disposições legais entre os diversos ordenamentos dos Estados-Membros.

De facto, um SGD tem duas funções relevantes<sup>72</sup>: primeiramente, e com maior importância, uma função preventiva, a par de uma função de reembolso. Isto é, tendo em consideração que os sistemas de garantia de depósitos procuram indemnizar até um limite máximo os depósitos presentes nas instituições de crédito, em caso de insolvência, surgem daqui dois efeitos:

- a) A função indireta de evitar a insolvência das instituições, na medida em que se reduz o risco de fuga massiva de depósitos (reduz claramente o incentivo de levantar os depósitos perante rumores de dificuldades financeiras) - causa potencialmente geradora de ausência de liquidez e, conseqüentemente, provocadora de falta de solvência, podendo, inclusive, contagiar todo um sistema financeiro;
- b) A função de garantir o reembolso dos depósitos até um certo montante, perante a declaração de insolvência de certas instituições - qualquer SGD se predispõe a cobrir um determinado montante dos depósitos, sendo que é imperativa a existência prévia de tal informação ao depositante.

Assim, a pronta resposta passa pela criação do SESD, respeitando a subsidiariedade<sup>73</sup> e proporcionalidade<sup>74</sup>, enquanto princípios fundamentais da atuação europeia. Esta resposta por via do SESD, associada à criação e ao acesso ao Fundo Europeu de Seguro

---

<sup>72</sup> Vide FERNANDO ZUNZUNEGUI, Comentario a La Directiva 2014/49/UE Relativa a Los Sistemas De Garantía De Depósitos, 2016, Revista General de Derecho Europeo, número 38, 2016, pp. 173 - 189, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807766).

<sup>73</sup> Cfr. o princípio da subsidiariedade, previsto no artigo 5.º, n.º 3 do Tratado da UE ("TUE"), o SESD deve intervir apenas se e na medida em que os objetivos previstos não sejam alcançados pelos SGD nacionais, ou seja, a União intervém apenas e só se os respetivos Estados-Membros não conseguirem garantir a proteção devida aos depositantes. Este princípio é essencial para compreender que a intervenção do SESD só deve ser requerida depois de os SGD nacionais terem utilizados os seus recursos até certo ponto.

<sup>74</sup> Cfr. o princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 5.º, n.º 4 do TUE, os meios e a atuação do SESD não devem exceder o estritamente necessário para alcançar os objetivos a que se propõe. Assim, o SESD é um garante que na atuação integral dos mecanismos da União Bancária (nomeadamente por via do MUR) não serão atentados os depósitos (ou parte considerável deles).

de Depósitos (“FESD”), torna o objeto da União Bancária, em matéria de reembolso dos depósitos em relação a todos os Estados-Membros, uma realidade mais premente e próxima, quando comparada com a atual situação.

Contudo, como adiante se perceberá, apostou-se, num primeiro passo, na harmonização dos diferentes ordenamentos jurídicos em matéria de garantias e respetivos fundos, encarando-se a introdução do SESD de um modo gradual.

### **3.4. A Diretiva 2014/49/UE – regime jurídico e mecanismos introduzidos**

Desde logo, a Diretiva confirma a proteção do depositante em cada IC, em vez do depósito, com uma cobertura até € 100.000,00<sup>75</sup> (algo de resto já previsto na Diretiva 2009/14/CE).

Por outro lado, o período de reembolso é reduzido para sete dias úteis<sup>76</sup>. Este prazo implica necessariamente que os sistemas de garantias de depósitos tenham um rápido acesso aos dados de cada depositante elegível. Assim, devem os bancos facultar, a pedido dos sistemas de garantias de depósitos, os respetivos dados<sup>77</sup>.

O financiamento de cada sistema tem que, naturalmente, existir de modo a possibilitar as suas intervenções. Ora, ao contrário da Diretiva anterior<sup>78</sup>, a partir da nova Diretiva combinam-se contribuições *ex-ante* e *ex-post*, tendo como base quatro possibilidades de financiamento, de aplicação subsidiária.

Num primeiro plano, o financiamento é essencialmente *ex-ante*, tendo como suporte contribuições ordinárias por partes dos bancos. Neste sentido, os Estados-Membros devem garantir que a 3 de julho de 2024 os seus respetivos sistemas de garantias de

---

<sup>75</sup> Artigo 6.º da Diretiva 2014/49/UE

<sup>76</sup> Artigo 8.º da Diretiva 2014/49/UE, apesar de se prever a possibilidade a cada Estado-Membro efetivamente estabelecer este período de reembolso, dentro de certos limites, até 31 de dezembro de 2023.

<sup>77</sup> Artigos 4.º/8 e 7.º/6 da Diretiva 2014/49/UE. Os Estados-Membros devem garantir que os sistemas de garantias de depósitos recebem, a qualquer momento, a informação necessária para preparar o reembolso, bem como assegurar que estes mecanismos podem, a qualquer momento solicitar informação sobre os montantes agregados dos depósitos elegíveis.

<sup>78</sup> A Diretiva de 2009 previa a possibilidade de o financiamento ser feito *ex-ante* ou *ex-post*, ficando ao critério de cada Estado-Membro o momento em que financiava o seu SGD.

depósitos são financiados por 0,8% do valor dos depósitos cobertos<sup>79</sup>. Salva-se ainda que até 30% destes 0,8% podem incluir compromissos de pagamento<sup>80</sup>.

Adicionalmente, perante eventual insuficiência do financiamento *ex-ante*, há contribuições *ex-post* que podem ser requeridas aos bancos quando os meios financeiros disponíveis não sejam suficientes para reembolsar os depositantes. Essas contribuições não devem exceder os 0,5% do valor dos depósitos cobertos por ano.

Uma terceira forma de financiamento passa pelas formas alternativas de financiamento. Em concreto prevê-se a possibilidade dos Sistemas de Garantias de Depósitos se financiarem por obtenção de empréstimos de curto prazo nos mercados, apenas no caso de estrita necessidade. Se, ainda assim e esgotados os mecanismos anteriores, os montantes disponíveis se demonstrarem insuficientes, os diferentes Sistemas de Garantias de Depósitos podem celebrar, entre si, empréstimos<sup>81</sup>, financiando outros sistemas europeus sob certas condições e sem nunca ultrapassar a meta de 0,5% dos depósitos cobertos.

A este respeito, é oportuna a intervenção da EBA, dado que esta autoridade contribui para o reforço do mecanismo europeu de sistemas de garantias de depósitos, com o objetivo de assegurar que os sistemas nacionais são adequadamente financiados por contribuições de instituições financeiras e de garantir um nível elevado de proteção de todos os depositantes num quadro que se pretende harmonizado.

A Diretiva deixa bem clara a aplicação e utilização dos fundos<sup>82</sup>, ao prever a utilização principal, como é expectável para reembolsar os depositantes. Só após esta previsão e havendo ainda fundos disponíveis pelos sistemas, é que se pode prever a aplicação de montantes disponíveis nos procedimentos de liquidação e insolvência e participação para recuperação de ativos<sup>83</sup>. Transversal a toda esta atuação tem de estar presente o princípio

---

<sup>79</sup> As metas contributivas para a cobertura de depósitos para o FESD são graduais. *Vide* Anexo I, Tabela 3.

<sup>80</sup> Por força desta norma, é possível que 30% do valor-alvo seja colateralizado, na medida em que o compromisso subjacente implica a apresentação de garantias.

<sup>81</sup> Artigo 12.º da Diretiva 2014/49/UE.

<sup>82</sup> Artigo 11.º da Diretiva 2014/49/UE.

<sup>83</sup> Alternativamente, durante o processo de liquidação, os SGD podem decidir que os recursos disponíveis também sejam utilizados para financiar medidas que visem preservar o acesso dos depositantes aos depósitos cobertos, incluindo a transferência de ativos e passivos e a transferência de carteira de depósitos, no contexto da liquidação de acordo com a respetiva legislação nacional.

do menor custo. Isto é, os custos suportados pelos SGD nunca podem exceder o montante líquido<sup>84</sup> de reembolso dos depositantes cobertos<sup>85</sup> na instituição financeira em causa.

A Diretiva prevê também a utilização dos recursos dos SGD para cofinanciar a resolução das instituições de crédito, conforme o artigo 109.º da Diretiva 2014/59/UE<sup>86</sup> - DRRB (Diretiva relativa à recuperação e resolução de bancos).

Por último, e ainda a respeito desta última diretiva, esta, ao dispor sobre a posição primordial dos depósitos na hierarquia da insolvência no seu artigo 108.º, para além de garantir uma blindagem destes créditos implica que os depositantes cobertos e os SGD tenham uma ampla proteção, ao constituir, perante um caso de resolução ou insolvência, um privilégio creditório face aos demais credores dos participantes insolventes ou em resolução (já que o cumprimento do reembolso não está verdadeiramente dependente da capacidade de resposta da massa insolvente, ao existir uma garantia financeira blindada, com total eficácia e em vigor<sup>87</sup>). Esta introdução de preferência dos depositantes cobertos significa que o SGD só é chamado a contribuir depois de todos outros credores de menor

---

<sup>84</sup> O valor líquido do reembolso corresponderá ao valor efetivo da prestação a reembolsar ao depositante, sendo o montante recuperável, pelo que o valor bruto do mesmo, ao incluir eventuais custos e comissões acrescidos, poderá ser superior ou igual ao montante

<sup>85</sup> Artigo 11.º, n.º 6 da Diretiva 2014/49/UE.

<sup>86</sup> Os Estados-Membros asseguram que, caso as autoridades de resolução tomem medidas de resolução, e desde que essas medidas assegurem que os depositantes continuem a ter acesso aos seus depósitos, o SGD de que a instituição faz parte seja responsável:

a) Quando for aplicado o instrumento de recapitalização interna, pelo montante da redução que os depósitos cobertos teriam sofrido para absorver as perdas da instituição. Se esses depósitos cobertos tivessem 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; ou

b) Quando for aplicado um ou mais instrumentos de resolução, com exceção do instrumento de recapitalização interna, pelo 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 insolvência.

<sup>87</sup> Em rigor, há uma impermeabilidade da garantia financeira, sendo que, para mais, nos casos em análise são contratos de garantia financeira preexistentes aos cenários de liquidação, resolução ou saneamento das instituições financeiras. Não se trata de um acordo de garantia financeira depois da abertura de algum processo *supra* referido. É anterior ou até, no limite, contemporâneo. Esta obrigação de garante perante os múltiplos riscos existentes (modo de parametrização dos mecanismos de controlo de riscos sistémicos; proteção dos próprios participantes nos sistemas; exequibilidade das garantias constituídas no âmbito do seu funcionamento, etc.) como explica ANDRÉ FIGUEIREDO e MANUEL SEQUEIRA, *Medidas de resolução bancária - bail-in e governance da instituição de crédito sujeita a resolução*, ob. cit., pp. 525 e ss. permite que as contrapartes não estejam tão expostas a estes riscos de crédito e liquidez, reduzindo consideravelmente a potencialidade de risco sistémico e de propagação.

grau (inclusive outros depositantes não abrangidos pelos SGD<sup>88</sup>) contribuírem para converter as perdas da instituição financeira e somente se destina para a restante parte das perdas.

### 3.5. Fases de implementação

O SESD trata-se de uma proposta ainda sujeita a desenvolvimentos, naturalmente vulnerável a dinâmicas e entendimentos políticos<sup>89</sup>. Apesar disto, e identificada a clara necessidade de um mecanismo que quebre com o ciclo vicioso entre a banca e a dívida soberana, este é aplicável a todos os SGD oficialmente reconhecidos nos Estados-Membros participantes (isto é, Estados cuja moeda seja o Euro ou que tenham a estreita colaboração com o BCE para participarem no MUS<sup>90</sup>) e a todas as instituições de crédito associadas a esses sistemas.

Evidência disso mesmo é o facto de ainda hoje haver debate e se estarem a limar pontos sobre este Sistema Europeu, nomeadamente pelo recente Comunicado da Comissão

---

<sup>88</sup> Neste âmbito, para além dos depósitos devidamente protegidos pelo Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, encontram-se excluídos dos fundos de garantia de depósitos nacionais: 1) Os depósitos constituídos em nome e por conta de instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras, empresas de seguros e de resseguros, instituições de investimento coletivo, fundos de pensões, entidades do setor público administrativo nacional e estrangeiro e organismos supranacionais ou internacionais (com exceção dos depósitos de fundos de pensões cujos associados sejam pequenas ou médias empresas e dos depósitos de autarquias locais com um orçamento anual igual ou inferior a € 500 000); 2) Os depósitos decorrentes de operações em relação às quais tenha sido proferida uma condenação penal, transitada em julgado, pela prática de atos de branqueamento de capitais; 3) os depósitos cujo titular não tenha sido identificado através da apresentação dos elementos previstos nas normas que regulam a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento de terrorismo; 4) os depósitos de entidades que, nos dois anos anteriores à data em que se verificar a indisponibilidade dos depósitos, ou em que tenha sido adotada uma medida de resolução, tenham tido participação direta ou indireta, igual ou superior a 2% do capital social da IC ou tenham sido membros de órgãos de administração da IC, salvo se ficar demonstrado que não estiveram na origem das dificuldades financeiras da IC e que não contribuíram para o agravamento desta situação.

<sup>89</sup> Este capítulo, embora merecedor de melhor análise, que não teremos oportunidade de aprofundar, é compreensível pela diferenciação natural que existirá nos contributos dos diferentes Estados-Membros. É que, apesar de percentagem de contribuição ser igual, por força da dimensão dos diferentes sectores bancários na Zona Euro, ter-se-á Estados com um nível de contribuição, em matéria de financiamento, quantitativamente maior, sobretudo em contribuições *ex-ante* até 2023. Segundo dados da JRC, Alemanha, Espanha, França, Itália e Holanda, por ordem decrescente, serão os Estados com maior contribuição.

<sup>90</sup> Neste decurso, caso seja suspensa ou cesse a cooperação entre um Estado-Membro não participante no euro, os SGD participantes reconhecidos por esse mesmo Estado e as suas instituições de créditos deixam de ser abrangidas pelo Regulamento MUR, conforme prevê o artigo 4.º da proposta. A título de compensação, nos casos de cessação, os SGD pertencente aos estados que deixem de ter esta cooperação têm direito a uma parte dos recursos financeiros disponibilizados pelo FESD.

Europeia, “Rumo à Conclusão da União Bancária”<sup>91</sup>, de onde resulta que, depois da bem-sucedida introdução do MUS e do MUR, o ponto-chave para encerrar um novo ciclo na regulamentação bancária e financeira passa precisamente pela introdução deste sistema.

Por isso, o SESD pretende ser estabelecido na sua plenitude num período de oito anos, mais concretamente entre 2017 e 2024, tendo três etapas sucessivas, tal qual como previsto na Proposta de Regulamento que altera o Regulamento MUR<sup>92</sup>.

A primeira delas passa por um sistema de resseguro para o SGD nacionais participantes num período de três anos (de 2017 até 2019). Posteriormente um sistema de cosseguro para o SGD nacionais participantes num período de quatro anos (de 2020 a 2023). Finalmente um seguro integral para o SGD nacionais participantes num base permanente, tendo como ponto temporal de partida o ano de 2024.

O papel e o apoio do SESD durante estas três fases serão bastante diferentes, merecendo uma análise, em razão disso, diferenciada. É certo igualmente que a base de partida é bastante heterogénea, já que os níveis de financiamento entre os diferentes SGD nacionais são, na atualidade, bastante diferenciados (algo que decorre da discricionariedade que os Estados-Membros até aqui mantinham em matéria de aplicação das normas europeias no âmbito das garantias dos depósitos). Posto isto, e com a trajetória traçada (três fases de implementação) a diferenciação ao nível do financiamento nacional entre os diversos sistemas deixará de ser um problema<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> COM(2015) 587 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao BCE, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Rumo à conclusão da União Bancária”.

<sup>92</sup> Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do SESD.

<sup>93</sup> Avaliados os 38 SGD em vigor na UE, a Comissão Europeia entende não só que o número e a dimensão dos bancos relativamente aos quais o FESD conseguirá efetuar reembolsos será muito maior do que o paradigma atual, mas também que a probabilidade de um SGD ter de movimentar fundos para compensar os depositantes aumenta obviamente conforme os riscos dos bancos sobre a sua jurisdição, pelo que as contribuições deverão variar em função do risco. A propósito desta análise feita pela CE, e presente na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do SESD é interessante analisar uma conclusão a nosso ver algo dúbia em matéria de riscos entre os diversos grupos de bancos. É que segundo a análise feita, de onde se ponderou o risco de as contribuições alterar a distribuição dos encargos financeiros entre bancos de certo setor bancário e a avaliação do risco de certo banco, perante os demais bancos da UE, entendeu-se que não se daria o caso de alterar o nível de contribuições a pagar por um certo banco, na medida em que não se identificou a presença de vantagens ou desvantagens comparativas entre nenhum grupo de bancos. Ora, esta análise, para mais tendo por base a heterogeneidade admitida pela mesma proposta e presente no quotidiano da União, aparenta ser facilitista. Segundo o European Union Banking Sector Statistics (2015), disponibilizado pela

Como já referenciado, o SESD pode e deve suportar os SGD nacionais. Aliás, o SESD garantirá financiamento em todas as fases, perante a necessidade ou dificuldade de liquidez, apoiando a prestação de apoio à liquidez e em caso de perdas do SGD participantes, dando cobertura a estas perdas provocadas por resoluções das instituições<sup>94</sup>.

Tabela 1 - Cobertura global do SESD em casos de necessidade de liquidez ou perda

Ano	Fase	Percentagem de cobertura (%)
2017	Resseguro	20
2018		
2019		
2020	Cosseguro	20
2021		40
2022		60
2023		80
2024	Seguro integral	100

Tabela 2 - Cálculo da necessidade de liquidez ou perda

		Reembolso		Resolução	
		Necessidade de liquidez	Perda	Necessidade de liquidez	Perda
2017	Resseguro	Montante de depósitos cobertos no	Montante de depósitos cobertos no	Montante de contribuição pelo SGD (-)	Montante de contribuição pelo SGD (-)
2018					

JRC Data em <https://data.jrc.ec.europa.eu/dataset/jrc-eubss-eubss-2015> fica claro que mesmo entre os próprios Estados-Membros há distintos riscos associados à solvência dos seus bancos.

<sup>94</sup> Vide GIUSEPPE BOCCUZZI e RICCARDO DE LISA, *The Changing Face of Deposit Insurance in Europe: From the DGSD to the EDIS Proposal*, ob. cit., pp. 10. As definições de “necessidade de liquidez” e “perda” diferem entre as três fases de implementação.

	Reembolso		Resolução		
	Necessidade de liquidez	Perda	Necessidade de liquidez	Perda	
2019	banco insolvente (-) apoio financeiro previsto na trajetória pelo SGD (-) contribuições extra ( <i>ex-post</i> )	banco insolvente (-) valor de reembolso proveniente da massa insolvente (-) apoio financeiro previsto na trajetória pelo SGD (-) contribuições extra ( <i>ex-post</i> )	apoio financeiro previsto na trajetória pelo SGD	Artigo 75.º da Diretiva 2014/59/UE (-) apoio financeiro previsto na trajetória pelo SGD	
2020	Montante de depósitos cobertos no banco insolvente	Montante de depósitos cobertos no banco insolvente (-) valor de reembolso proveniente da massa insolvente	Montante de contribuição pelo SGD	Montante de contribuição pelo SGD (-) Artigo 75.º da Diretiva 2014/59/UE	
2021					Cosseguro
2022					
2023					
2024					

### 3.5.1. Resseguro

De 2017 até 2019, o SESD garante financiamento limitado a cobrir uma parte das eventuais perdas de um SGD praticante, que tenha sido chamado a atuar perante casos de reembolso ou resolução.

Este apoio é limitado aos procedimentos de resolução a cabo do CUR (artigo 41.º-A, n.º 2 e artigo 79.º), sendo que os procedimentos de âmbito estritamente nacional não estão abrangidos nesta fase.

O défice de liquidez, fundamental para o financiamento pelo SESD, depende da circunstância que leva o SGD nacional a atuar, ora nos casos de reembolso ora nos casos de resolução.

Isto é, se se tratar de um caso de reembolso pelo SGD, este incorre em excesso de perdas se o montante total reembolsado aos depositantes (artigo 8.º da Diretiva 2014/49/UE) ultrapassar o soma do valor de reembolso recebido por via do processo de insolvência pelos créditos devidos a depósitos (obtidos através da massa insolvente, mediante a compensação prévia dos depositantes), com o montante de meios financeiros disponíveis que o SGD deve dispor hipoteticamente (valor tendo em conta o cumprimento da trajetória de financiamento *ex-ante* - artigo 41.º-J da proposta) e, finalmente, com as contribuições extraordinárias a título *ex-post* obtidas pelo SGD.

Apesar de o défice de liquidez ser calculado com base no montante dos depósitos cobertos (elegíveis até € 100.000,00), o excesso de perdas apura-se pelos montantes reais reembolsados aos depositantes (exercício esse que só é feito depois do resseguro). Sendo assim, o montante a atribuir pelo SESD ao SGD tem em atenção a subtração das receitas da massa insolvente e o montante hipotético dos meios financeiros que o SGD já deveria dispor à data do reembolso. Adicionalmente, e com o prazo de um ano, o montante *ex-post*, a ser assegurado pelo SGD nacional (correspondente a 0,5% dos depósitos cobertos pelos bancos membros - artigo 10.º, n.º 8 da Diretiva) também deve ser diminuído. É daqui que decorre o montante a ser prestado pelo SESD, o valor marginal prestado para salvaguardar os depósitos elegíveis<sup>95</sup>.

Se se tratar de um caso de resolução, implicando o contributo da SGD, o excesso de perdas é resultado do montante disponibilizado para a resolução (garantindo o reembolso dos depósitos salvaguardados) e a subtração do valor somado entre o montante que posteriormente pode ser reembolsado, fruto de avaliação após conclusão que a contribuição deveria ter sido inferior ao inicialmente exigido pela autoridade de resolução, e o montante de meios financeiros disponíveis que o SGD deveria dispor ao abrigo das exigências em matéria de financiamento (previstas no artigo 41.º- J<sup>96</sup>).

### **3.5.2. Cosseguro**

Concluída a fase de resseguro (2017 a 2019), os SGD participantes passam a ser cossegurados pelo SESD num período de quatro anos (de 2020 a 2023).

---

<sup>95</sup> Esta exigência de financiamento do SGD ao SESD, por via do FESD, tem um limite de 20% do seu défice de liquidez. Limite igualmente aplicável aos casos de resolução

<sup>96</sup> Ao contrário dos casos de reembolso, nesta fase não é exigível que o SGD assegure contribuições *ex-post*, conforme o artigo 10.º, n.º 8 da Diretiva.

Isto significa que os SGD, enfrentando um caso de reembolso ou a necessidade de contribuir para a resolução (artigo 41.º-D da proposta), podem pedir financiamento como cobertura de perdas ao FESD.

Sendo certo que desde a fase inicial este financiamento já é concedido para contribuições em trajetórias de cobertura de perdas decorrentes de procedimentos de resoluções nacionais, a grande alteração é que este mesmo financiamento passa a ser concedido desde o seu momento zero. Ou seja, as perdas passam a ser cobertas desde o seu primeiro euro, sendo que a parte suportada pelo SESD vai aumentando progressivamente.

Neste sentido, o SESD financia uma percentagem da necessidade de liquidez para o SGD, nos casos tipificados (reembolso ou pedido de contribuição para uma resolução), alargando este financiamento às perdas suportadas pelos sistemas nestes casos. A participação nas perdas (recorde-se que anteriormente participava na cobertura compensatória do montante respeitante ao “excesso de perdas”) começa nos 20% do montante total de “necessidade de liquidez”, aumentando anualmente 20% (atingindo, assim, os 80% no último ano desta fase)<sup>97</sup>.

Por último, a concessão de financiamento e a cobertura das perdas são ilimitadas nesta fase, o que corresponde a um avanço muitíssimo significativo.

### **3.5.3. Seguro integral**

Por último, surge a fase do seguro integral, na qual os SGD serão totalmente segurados pelo Sistema Europeu. O mesmo será dizer que o seguro integral permite o financiamento total da necessidade de liquidez e cobre todas as perdas que surjam tanto num caso de reembolso, como num caso de pedido de contribuição para uma resolução.

---

<sup>97</sup> Ainda assim, não deixa de haver alguma diferenciação, isto tendo em conta que num caso de reembolso, segundo o artigo 41.º-F, n.º 1 da proposta, a necessidade de liquidez corresponde ao montante total dos depósitos cobertos da instituição insolvente (depósitos elegíveis até € 100.000,00), devendo a perda corresponder à subtração das receitas do SGD à massa insolvente (artigo 41.º-G, n.º 1). Já no caso de resolução, a necessidade de liquidez corresponde ao montante exigido pelo CUR e pela entidade nacional de resolução (artigo 41.º-F, n.º 2), sendo que a perda equivale à subtração da diferença que pode ter sido suportada ao SGD após uma avaliação subsequente ter determinado que a contribuição inicial deveria ter sido inferior (artigo 41.º-G, n.º 2).

O mecanismo atua da mesma forma que na fase anterior, com a diferença muito considerável de que, a partir de 2024, a percentagem assegurada no montante de “necessidade de liquidez” é sempre de 100%.

### **3.6. Funcionamento**

O SESD será diretamente orientado pelo CUR em cooperação com os SGD (ou eventuais entidades designadas por estes últimos), tendo dois procedimentos relevantes marcados pelo período temporal: o antes e o depois da concessão do financiamento.

#### **3.6.1. Procedimento para obtenção de financiamento**

Tomando conhecimento das circunstâncias típicas de um caso de reembolso ou pedido que se destine à contribuição num caso de resolução, o SGD nacional é obrigado a informar o CUR de imediato<sup>98</sup>.

Posto isto, o SGD deve apresentar ao CUR uma estimativa do défice esperado (na fase de resseguro) ou da necessidade de liquidez (fases de cosseguro e de seguro integral), apresentando também as informações necessárias ao CUR para fixar o cumprimento das condições<sup>99</sup>.

De acordo com a celeridade exigida e necessária para estes casos, o CUR, em vinte e quatro horas, deve pronunciar-se acerca da verificação das condições de acesso ao financiamento e, estando satisfeitas, idealmente deve estabelecer as condições de financiamento<sup>100</sup>.

Por último, surge um aspeto particularmente interessante e que nos gera algumas reservas. Em particular, admite-se a possibilidade de em casos em que um ou mais SGD participantes se deparem com vários casos de reembolso ou pedidos de contribuição para efeitos de resolução não ser possível fazer face ao financiamento necessário<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> Como resulta do artigo 41.º-K da proposta. Conforme a norma, mesmo nos casos em que o CUR já tenha solicitado contribuição para resolução, o dever por parte do SGD em causa mantém-se.

<sup>99</sup> Como resulta do artigo 41.º-L da proposta.

<sup>100</sup> Como resulta artigo 41.º-M, n.º 1 da proposta.

<sup>101</sup> Nesta situação, o financiamento a obter para cada SGD e cada caso está limitado aos fundos disponíveis no FESD, aplicando-se um cálculo com base num rácio previsto no artigo 14.º - M, n.º 2.

Mais do que a fórmula, o que parece estranho é o SESD reconhecer, desde já, a possibilidade de não dar resposta a todas as necessidades de reembolso de depósitos ou contribuição para as resoluções aos SGD participantes e cumpridores das obrigações previstas na trajetória de financiamento. Até porque, tendo em perspectiva os problemas estruturais que ainda perduram no sistema financeiro e na banca europeias, é um cenário que não poderá não estar fora de um futuro próximo.

### **3.6.2. Procedimento pós financiamento**

O CUR deve determinar o excesso de perdas (caso de resseguro) ou a perda (cosseguro ou seguro integral) do SGD, acompanhando a utilização do financiamento prestado para o objeto em causa, para além de acompanhar os esforços do SGD na cobrança dos créditos dos depósitos na massa insolvente.

Nos casos de reembolso, torna-se mais clara o montante de perdas (excesso), já que o SGD garante as contribuições adicionais e obtém o montante relacionado com a massa insolvente. Já na resolução, no caso de o SGD não garantir as contribuições adicionais (*ex-post*) e não dispor de créditos perante terceiros, as perdas (excesso) são fixadas após o SGD ter recebido o pagamento da eventual diferença entre uma avaliação posterior ter concluído que a contribuição inicial deveria ter sido menor.

Em suma, após o reembolso, o CUR deve avaliar a evolução (do excesso) de perdas antes de fixar o total (excesso) das perdas<sup>102</sup>. Não obstante, o SGD deve reembolsar ao CUR o financiamento obtido, na medida em que corresponda às contribuições *ex-post* ou aos valores da massa insolvente disponibilizados ao SGD, isto é, a diferença entre o financiamento inicial atribuído pelo FESD ao SGD e o montante que acaba por ter de reembolsar ao CUR resultante das perdas (excesso) asseguradas efetivamente pelo SESD.<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Cumpre também ao CUR acompanhar o processo de reembolso, sendo que o SGD participante está adstrito a um conjunto de deveres perante o CUR, nomeadamente por prestação de informações, maximização da massa insolvente, cumprindo de forma diligente os mesmos, de modo a evitar qualquer pagamento indemnizatório ao CUR (artigo 41.º-Q da proposta).

<sup>103</sup> Como resulta artigo 41.º-O da proposta.

### 3.7. Incertezas e potenciais vulnerabilidades

Apesar de o SESD assumir hoje um protagonismo e um grau de implementação bem mais elevados do que se pensaria anteriormente, a realidade é que a sua concretização plena não deixa de depender de diversas variáveis. Esta vulnerabilidade é inclusive reconhecida pelo Parlamento Europeu<sup>104</sup>.

O SESD só atingirá os seus objetivos se:

a) A Diretiva estiver totalmente implementada pelo menos nos Estados-Membros participantes na União Bancária. Este passo, embora seja um pressuposto óbvio para a concretização do SESD, está longe de ser certo, uma vez que a própria Diretiva permite alguma discricionariedade aos Estados-Membros e aos seus sistemas de garantias de depósitos. Ora, esta circunstância dificulta a harmonização entre os diferentes sistemas, pelo que a solução deve passar por, após se realizar um levantamento das diferenças entre os sistemas, estreitar a margem discricionária existente entre os diferentes Estados e tirar as devidas consequências sobre os diferentes perfis de risco (tanto a nível de cobertura, como de reembolso e sobretudo de exigências no financiamento<sup>105</sup>);

b) O CUR tiver efetivamente a capacidade e os poderes para desempenhar as funções que lhe são conferidas pelo Regulamento MUR<sup>106</sup> e as novas funções previstas no SESD. Para a prossecução destes propósitos é possível que o CUR precise de outros mecanismos de financiamento, como uma linha de crédito, na pendência da implementação total do FUR;

---

<sup>104</sup> Cfr. Working Document on European Deposit Insurance Scheme (EDIS) pela Comissão de Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu, de 16.6.2016, disponível em [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-585.423%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-585.423%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN).

<sup>105</sup> A questão do método de cálculo das contribuições, prendendo-se principalmente com uma visão contabilística, pode gerar algumas disparidades. *Vide* EBA Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes by European Banking Authority, disponível em <https://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-guidelines-on-contributions-and-payment-commitments-to-deposit-guarantee-scheme>.

<sup>106</sup> 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 MUR e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

c) A supervisão dos bancos tem que funcionar corretamente para que a informação obtida por esta via seja transmitida ao CUR pelo BEC, permitindo avaliar risco em tempo útil, possibilitando a devida informação para exercer as suas funções;

d) A premissa de que os credores assumem os custos de resolução, ao invés dos contribuintes, se verificar integralmente. Esta regra de resolução, em particular num fenómeno de *bail-in*, reveste-se de especial importância, na medida em que os diferentes sistemas de garantia de depósitos deixaram de ser imediatamente obrigados a intervir sempre que tal operação afetasse os depósitos cobertos.

Torna-se claro que terá que existir uma verdadeira articulação entre os diversos Estados-Membros e a UE para se atingir o SESD na sua plenitude, sob pena de se tornar um projeto concretizado a meio-termo.

Em rigor, a implementação do SESD não depende única e exclusivamente dos novos mecanismos que introduz, mas primeiramente da implementação da Diretiva MUR. O que nos faz concluir que, pela complexidade envolta, o SESD poderá sofrer algumas alterações no espaço temporal de aplicação, prejudicando a confiança daqueles que mais precisam dela: os depositantes.

#### **§4. Transposição pelo Estado português**

A Diretiva 2014/49/UE (“Diretiva”) foi incorporada na ordem jurídica portuguesa por via da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março. Esta lei englobou igualmente a transposição da Diretiva 2014/59/UE (referente à recuperação e resolução das instituições de crédito e empresas de investimento), tendo entrado em vigor a 31 de março de 2015.

Assim, foram comportadas importantes alterações legislativas, não só em sede de RGICSF, mas também em diplomas legais avulsos, como a Lei n.º 63-A<sup>107</sup>, de 24 de novembro, e o Decreto-Lei n.º 345/98<sup>108</sup>.

Em linhas gerais, com a transposição da Diretiva o Fundo de Garantia de Depósitos (“Fundo”) viu ampliada as suas funções sobretudo na esfera da atuação preventiva. Em particular, e como veremos, o Fundo passa a ter um papel mais interventivo em matéria de prevenção de insolvências bancárias, ao assumir um importante estatuto no ordenamento português em matéria de confiança na banca e minimização dos custos das crises.

##### **4.1. Alterações na dinâmica do Fundo de Garantia de Depósitos**

O Fundo de Garantia de Depósitos, regido pelo disposto nos artigos 154.º a 173.º do RGICSF e pelos seus Regulamentos, criado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, ganha novas competências e mecanismos de atuação por via da União Bancária.

No que diz respeito aos recursos a serem contribuídos de forma periódica (isto é, anualmente) para o Fundo pelas instituições de crédito, é estabelecido um objetivo mínimo de 0,8% do valor dos depósitos garantidos<sup>109</sup>. Extraordinariamente e a título

---

<sup>107</sup> Embora relativo ao estabelecimento de medidas de recapitalização das instituições de créditos, estabelece de forma relevante a atuação do Fundo de Garantia de Depósitos, nomeadamente pela possibilidade do BdP poder designar uma entidade independente para avaliar a IC, como resulta do artigo 8.º-H da lei em apreço.

<sup>108</sup> Este diploma regula o funcionamento do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, figura sobre a qual não recairá o nosso estudo.

<sup>109</sup> Como resulta do artigo 159.º, n.º 2 do RGICSF.

complementar podem ser exigidas outras contribuições às instituições de crédito, embora nunca possam exceder 0,5% dos depósitos abrangidos pela garantia do Fundo<sup>110</sup>.

Acresce, a previsão de cooperação entre o Fundo e os diferentes sistemas de garantia de depósitos constitui igualmente uma novidade no ordenamento<sup>111</sup>. Especificamente, os acordos alcançados entre os diferentes fundos de outros Estados-Membros, com vista ao pagamento dos montantes garantidos, devem ser comunicados devidamente à Autoridade Bancária Europeia, a quem podem solicitar assistência técnica<sup>112</sup>.

No exercício de sua função preventiva, onde a situação insolvente de uma IC prevê que o Fundo possa vir a ser chamado a pagar, podem ser tomadas medidas preventivas e corretivas para evitar a liquidação da entidade por parte da entidade, bem como na execução das medidas de resolução<sup>113</sup>. Estas medidas incluem a concessão de subvenções, a concessão de garantias, a aquisição de ativos danificados ou não rentáveis ou a subscrição de aumentos de capital.

Não obstante, e seguindo a lógica de uma atuação mais presente e célere, ao contrário do que anteriormente se verificava (com prazos mais dilatados para reembolso de montantes menores e cumpridos de modo faseado), o reembolso deve ter lugar no prazo de sete dias úteis<sup>114</sup> a contar da data em que se verifiquem indisponíveis.

#### **4.2. Alterações ao âmbito de atuação do Fundo**

A Diretiva transposta tem um pendor interpretativo muito relevante, ao clarificar que o limite de reembolso do valor global dos saldos em dinheiro de cada titular de depósito fixado num máximo de € 100.000,00 garantido pelo Fundo, por IC, não se aplica a determinados depósitos.

---

<sup>110</sup> Como resulta do artigo 162.º, n.º 4 do RGICSF.

<sup>111</sup> Como resulta do artigo 167.º-A do RGICSF.

<sup>112</sup> A par desta disposição, há um conjunto de deveres de informação que têm como destinatário a Autoridade Bancária Europeia.

<sup>113</sup> Como resulta do artigo 155.º, n.º 2 do RGICSF.

<sup>114</sup> Em verdade, como resulta do artigo 14.º, n.º 11 da Lei n.º 23-A/2015, só a partir de 2024 é que o reembolso terá que ser efectivamente assegurado num período de sete dias úteis, até lá haverá uma progressiva redução dos prazos de reembolso.

Em concreto, pelo período de um ano a partir da data em que o montante tenha sido creditado da conta, os seguintes depósitos não são alvos da limitação<sup>115</sup>: 1) depósitos no âmbito de operações imobiliárias relacionadas com prédios urbanos habitacionais privados; 2) depósitos com propósitos sociais, contemplados em diploma próprio; 3) depósitos cujo montante seja resultado de pagamento de prestações de seguros ou indemnizações por danos gerados por prática de crimes ou de outra condenação indevida.

Para mais, passam a estar englobados no substrato do Fundo os depósitos de fundos de pensões associados a pequenas e médias empresas, tal como os depósitos relacionados com as autarquias locais com um orçamento anual não superior a € 500.000,00, ao contrário dos depósitos constituídos em nome e por conta de instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras, empresas de seguros e resseguros, instituições de investimento coletivo, fundos de pensões e outras entidades do setor público, que se encontram excluídos de garantia<sup>116</sup>.

Por último, é positivo observar que a atividade do próprio Fundo e sua eficácia de atuação passam a ser igualmente testadas. Concretamente o Fundo, em colaboração com o BdP, para além dos já previstos testes periódicos, sujeita-se à realização de testes de esforços dos seus mecanismos<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Exceção comportada no artigo 166.º, n.º 2 do RGICSF.

<sup>116</sup> Como resulta do artigo 165.º, n.º 1 do RGICSF.

<sup>117</sup> Como resulta do artigo 167.º, n.º 12 e n.º 14 do RGICSF.

## **§5. Conclusão**

O trabalho em consideração possibilita uma sistematização de uma complexa organização institucional e normativa em torno da União Bancária, tendo especial enfoque no seu mais recente e menos desenvolvido ramo, o SESD.

O mecanismo introduzido constitui verdadeiramente uma inovação no que é o percurso de proteção dos depósitos dos cidadãos europeus, sendo que a sua análise, como aqui fizemos, não pode ignorar os aprofundamentos trazidos por este amplo projeto, nomeadamente o MUS e o MUR.

Tendo sido feita uma análise histórica e contemporânea dos acontecimentos e dinâmicas em torno do sistema das instituições de crédito, não restam dúvidas de que houve um progresso a nível europeu, respeitando e promovendo a subsidiariedade das instituições presentes nos diferentes Estados-Membros.

Rigorosamente, o SESD comporta três fases essenciais na trajetória e concretização dos seus propósitos, tendo como objetivo primordial a confiança dos depositantes. Já a Diretiva 2014/49/UE revela-se instrumento decisivo e orientador dos diferentes sistemas de garantia de depósitos entre a UE, a par da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do SESD, ao serem bem-sucedidos na procura de dissociar a segurança de depósitos da solidez (ou falta dela) financeira do Estado-Membro em que se encontra sediada uma IC e conseqüente IC.

Cumpre referir que deixámos de um modo claro explicado o funcionamento pretendido pelo SESD, a par das contribuições que o financiam e financiarão, sem deixar de fazer algumas interrogações e problematizar algumas incertezas que ainda residem, especificamente perante a pendência da sua implementação face a outros projetos da União Bancária.

Para além desta análise integrada do SESD, fez-se uma análise das implicações do mesmo no ordenamento jurídico português, de onde resultaram várias alterações ao RGICSF.

Alterações essas que, no nosso entender, se revelam algo insuficientes perante a trajetória proposta pelo terceiro pilar da União Bancária.

Por fim, apesar das incertezas que ainda residem sobre o Sistema, cumpre reconhecer que hoje os depósitos nos Estados-Membros que aderiram à União Bancária estão mais salvaguardados, fruto da harmonização normativa que tem sido feita entre estes (por via dos diferentes sistemas de garantias de depósitos), bem como da uniformização procedimental em torno do FESD. É por isso evidente que, perante o contexto económico e financeiro, os avanços que se têm verificado são uma clara mais-valia para o sistema financeiro e para o comum cidadão, que se torna menos vulnerável à instabilidade financeira, ao ver os seus depósitos mais salvaguardados.

## §6. Anexo I

Tabela 3 - % de contribuição do financiamento do FESD, tendo em conta a montante total dos depósitos

Ano	Fase	Contribuição com base na totalidade dos depósitos (%)
2017	Resseguro	0,04
2018		0,05
2019		0,07
2020	Cosseguro	0,16
2021		0,28
2022		0,42
2023		0,6
2024	Seguro integral	0,8

## §7. Bibliografia

- CALVÃO DA SILVA, João, *A União Bancária Europeia*, in Revista Online do Instituto de Direito Bancário, da Bolsa e dos Seguros, número 2, Coimbra, 2016
- CÂMARA, Paulo, *O Governo dos Bancos: Uma Introdução*, in A Governação dos Bancos nos Sistemas Jurídicos Lusófonos, Almedina, Colecção Governance Lab, Coimbra, 2016
- CÂMARA, Paulo, *Supervisão Bancária: Recentes e Próximos Desenvolvimentos*, em I Congresso de Direito Bancário, Almedina, Coimbra, 2014
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2013
- COIMBRA, Marta, *No caminho da união bancária: o Mecanismo Único de Resolução*, in, Lisbon Law Review, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016
- CORDEIRO, António Menezes, *Manual de Direito Bancário*, 6.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2016
- FIGUEIREDO, André e SEQUEIRA, Manuel, *Medidas de Resolução Bancária – bail-in e governance da instituição de crédito sujeita a resolução*, in Revista de Direito das Sociedades, Ano VIII, Lisboa, 2016
- COSTA, Tiago Freitas e, *Da Nova Arquitectura de Supervisão Bancária – Considerações acerca da Medida de Resolução*, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015
- GANDRUD, Christopher, *Competing Risks & Deposit Insurance Governance Convergence*, em International Political Science Review, Londres, 2014
- GONÇALVES, Pedro Costa, em *Novos aspetos da regulação bancária – X*

*Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo*, sobre “A Crise atual e o Direito Administrativo: Semelhanças e diferenças entre Portugal sob assistência externa e Espanha sem intervenção”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2015

- MACHADO, José M. Gonçalves, *A Medida de Resolução do “BES” e a confiança dos depositantes - um caso de hoje, uma lição para o futuro*, em *Revista de Direito das Sociedades*, Ano IX - Número 2, Almedina, Coimbra, 2017
- MOLONEY, Niamh, *The European Securities and Markets Authority and institutional design for the EU financial market: a tale of two competences: part (1) rule-making*, in *European Business Organization Law Review*, 12(1)
- MOLONEY, Niamh, *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market - a Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action*, in *European Business Organization Law Review*, 12
- PINTO, Fernando A. Ferreira, *Contratos de Distribuição – Da tutela do distribuidor integrado em face da cessação do vínculo*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013.
- QUELHAS, José Manuel, *Dos objetivos da União Bancária*, *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LV, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012
- SARAIVA, Rute, *Direito dos Mercados Financeiros - Apontamentos*, 2ª Edição, AAFDL, Lisboa, 2015
- THEISSEN, Roel, *EU banking supervision*, Eleven International Publishing, Den Haag/Haia, 2013
- TROCADO, Sofia Tibhaut, *A Nova Estrutura de Supervisão Bancária em Especial a Autoridade Bancária Europeia, O Novo Direito Bancário* (coord. Paulo Câmara, Manuel Magalhães), Almedina, Coimbra, 2012
- WOOD, Geoffrey, *Too much regulation*, in *Journal of Financial Regulation and*

Compliance, vol.9, (2001), n. ° 4, Londres, 2001.

## §8. Sítiografia

- BOCCUZZI, Giuseppe e LISA, Riccardo de, *The Changing Face of Deposit Insurance in Europe: From the DGSD to the EDIS Proposal*, em XXI Rapporto sul Sistema Finanziario, 2016, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2850459](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2850459)
- COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS E MONETÁRIOS DO PARLAMENTO EUROPEU, *Working Document on European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*, 2016, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-585.423%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>
- COMISSÃO EUROPEIA, *Fundos de resolução de crises nos bancos*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao BCE, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52010DC0254>
- COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório dos Cinco Presidentes – Concluir a União Económica e Monetária Europeia*, disponível em [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pt.pdf)
- COMISSÃO EUROPEIA, *Roteiro para uma União Bancária*, Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0510>
- EBA, Autoridade Bancária Europeia, *EBA Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes*, 2015, disponível em <https://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-guidelines-on-contributions-and-payment-commitments-to-deposit-guarantee-scheme>

- GORTSOS, Christos, *Deposit Guarantee Schemes: General Aspects and Recent Institutional and Regulatory Developments at International EU level*, 2016, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2758635](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2758635)
  
- GROS, Daniel, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, No. 335, 2015, disponível em [https://www.ceps.eu/system/files/PB335%20DG%20Completing%20BU\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/PB335%20DG%20Completing%20BU_0.pdf)
  
- MAGNUS, Marcel, Ficha técnica da União Europeia, 2017, disponível em [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html)
  
- MISES, Ludwing von, *The Myth of the Failure of Capitalism*, disponível em <https://mises.org/library/myth-failure-capitalism>
  
- NEYER, Ulrich e VIETEN, Thomas, *Die neue europäische Bankenaufsicht – eine kritische Würdigung*, 2013, dice.hhu.de. disponível em [http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/045\\_OP\\_Neyer\\_Vieten.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/045_OP_Neyer_Vieten.pdf)
  
- NOONAN, Laura, *US Investment banks open gap over Europeans with Quick moves*, Financial Times, 2016, disponível em <https://www.ft.com/content/65eb0710-e3bd-11e5-a09b-1f8b0d268c39>
  
- Relatório de Larosière, publicado a 25 de fevereiro de 2009 – *The High Level Group of Financial Supervision in EU*, disponível em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)
  
- SARMENTO, Joaquim Miranda, *Os Efeitos da Crise Financeira, da Crise da Dívida Soberana e da Crise Económica no Sistema Fiscal*, disponível em <http://www.fd.lisboa.ucp.pt/resources/documents/Centro/JoaquimSarmientoTalk.p>

df

- SCHOENMAKER, Dirk, *The Banking Union: An Overview and Open Issues*, Chapter 17 in Palgrave Handbook on European Banking, Forthcoming, 2016, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2780581](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780581)
  
- SCHOENMAKER, Dirk e GROS, Daniel, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund – An Update*, no. 283, 2012, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2060137](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2060137)
  
- ZUNZUNEGUI, Fernando, *Comentario a La Directiva 2014/49/UE Relativa a Los Sistemas De Garantía De Depósitos*, 2016, Revista General de Derecho Europeo, número 38, 2016, disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807766)