

Universidade Católica Portuguesa

Faculdade de Direito / Católica Lisbon School of Business & Economics

Mestrado de Direito e Gestão



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

**O Novo Paradigma da Supervisão Financeira e a  
União Bancária Europeia**

**Dissertação de Mestrado**

**de**

**FILIPA GASPAR BRANCO**

**Orientador: PROFESSOR JORGE BRITO PEREIRA**

Lisboa,

29 de Agosto de 2014

## Abreviaturas

<b>BCE</b>	-	Banco Central Europeu
<b>CEBS</b>	-	Committee of European Banking Supervisors
<b>CEIOPS</b>	-	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
<b>CESR</b>	-	Committee of European Securities Regulators
<b>DRRB</b>	-	Directiva relativa à Recuperação e Resolução Bancária
<b>EBA</b>	-	European Banking Authority
<b>EIOPA</b>	-	European Insurance and Occupational Pensions Authority
<b>ESA</b>	-	European Supervisory Authority
<b>ESMA</b>	-	European Securities and Market Authority
<b>ESRB</b>	-	European Systemic Risk Board
<b>NSA</b>	-	National Supervisory Authority
<b>SDGS</b>	-	Single Deposit Guarantee Scheme
<b>SESF</b>	-	European System of Financial Supervision
<b>SGD</b>	-	Sistema de Garantia de Depósitos
<b>SRM</b>	-	Single Resolution Mechanism
<b>SSM</b>	-	Single Supervisory Mechanism
<b>TFUE</b>	-	Tratado de Funcionamento da União Europeia

## Índice

1. Introdução .....	4
2. O Sistema Europeu de Supervisão Financeira .....	5
2.1. Supervisão Macroprudencial .....	8
2.2. Supervisão Microprudencial .....	12
3. O novo paradigma da supervisão financeira europeia .....	20
4. União Bancária Europeia .....	26
5. Conclusão.....	48
6. Bibliografia .....	51
Anexo .....	53

## 1. Introdução

A presente dissertação tem como intuito a análise do novo paradigma do sector financeiro da União Europeia no pós crise financeira de 2007, com especial relevo no sector bancário.

No seio de uma conjuntura macroeconómica sem precedentes, Michel Barnier declara, em 2010, que “*A Europa tem de tomar medidas para pôr cobro à falta de transparência e à má avaliação dos riscos, evitar futuras crises e permanecer um líder mundial no sector dos serviços financeiros*”<sup>1</sup>.

Deste modo, mostrando-se imperativas alterações estruturantes no sistema financeiro, foi criado o Sistema Europeu de Supervisão Financeira, com o intuito de pôr cobro às deficiências de supervisão que contribuíram para o agravamento da crise financeira e, bem assim, restabelecer a confiança dos agentes económicos na estabilidade do sistema financeiro.

Mostrando-se incapaz de dar resposta aos diversos problemas estruturantes que a crise deixou a descoberto e considerando o papel central que a actividade bancária desempenhou na crise financeira, tornou-se inegável a fragilidade do sistema bancário e a sua susceptibilidade de contágio à economia real, pelo que foi proposta a criação de uma União Bancária Europeia.

Neste sentido, não tendo como finalidade uma análise pormenorizada de determinada vertente do sistema financeiro europeu mas antes uma visão global da sua evolução com o intuito de tentar apurar a eficácia das medidas tomadas, proponho-me a abordar duas temáticas distintas: num prisma geral, a delimitação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e respectiva abordagem crítica, tendo em conta que ainda há vários aspectos fundamentais do sistema que carecem de definição; em segundo lugar, relativamente ao sector bancário, a análise às várias fases da União Bancária Europeia para que seja possível descortinar em que ponto nos encontramos e, bem assim, qual o próximo passo a ser tomado.

---

<sup>1</sup> Comissão Europeia, “*Agenda da União Europeia para a Reforma do Sistema Financeiro*”, 2010, 2.

Porque o mercado financeiro já não conhece fronteiras e uma vez que sem harmonização comunitária nenhum Estado-Membro é capaz de garantir o seu bom funcionamento *per si*, a centralização e integração revelam-se como condições fundamentais à protecção dos consumidores e à estabilidade do sistema financeiro comunitário.

## **2. O Sistema Europeu de Supervisão Financeira**

Após a eclosão da crise do Subprime e a implementação de inúmeras medidas, por parte dos bancos, com o intuito infrutífero de evitar o incumprimento do sector bancário, gerou-se uma crise bancária e de liquidez que, devido ao efeito de contágio, se tornou num fenómeno mundial<sup>2</sup>. Dada a alocação de grande parte dos recursos públicos com o objectivo de conter a crise (por exemplo, múltiplas tentativas de resgate de instituições de crédito), a dívida dos Estados-Membros aumentou exponencialmente, o que fez com que os investidores deixassem de confiar na sua sustentabilidade, dando origem, em 2010, à crise da dívida soberana<sup>3</sup>.

O despoletar da recente crise financeira deixou a descoberto os problemas institucionais dos sistemas de supervisão financeira, tanto a nível nacional como europeu, contribuindo para o agravamento de uma conjuntura sem precedentes – a falta de liquidez e consequente escassez de crédito, o sobreendividamento das famílias e dos Estados, a falta de confiança dos investidores, o descontrolo das contas públicas e o estrangulamento da economia.

Especificamente no âmbito da supervisão, a União Europeia deparou-se com a falta de cooperação entre as autoridades nacionais de supervisão, os difíceis e burocráticos relacionamentos transfronteiriços, a grande disparidade regulatória entre Estados-Membros e, bem assim, a instabilidade derivada da falta de mecanismos de responsabilização dos agentes do mercado.

---

<sup>2</sup> Quanto à evolução mundial das crises financeiras, Filipa Gaspar Branco, “*Crises Financeiras e Dívida Pública*”, 2012, 3 e ss.

<sup>3</sup> “*O pânico em si torna o pânico justificado*”, Carla Guapo Costa, “*Crises financeiras na economia mundial - Algumas reflexões sobre a história recente*”, Edições Almedina, 2010, 58.

Face à referida conjuntura, tornou-se evidente a necessidade de criação de meios para, por um lado, permitir a superação da actual crise financeira e, por outro, a prevenção de futuros colapsos semelhantes. Deste modo, a Comissão Europeia solicitou a realização de um estudo relativo às causas da crise e à reforma da supervisão europeia pelo que, a 25 de Fevereiro de 2009, foi publicado o Relatório de Larosière o qual, através da formulação de 31 recomendações e de uma avaliação minuciosa da conjuntura financeira, se propõe a remodelar as estruturas regulatória e supervisória do sector financeiro, de modo a fortalecer e estabilizar as instituições financeiras e, paralelamente, a criar procedimentos eficazes de resolução de crises<sup>4</sup>.

Daquele Relatório derivaram as propostas legislativas da Comissão Europeia que procederam a várias alterações estruturais<sup>5</sup>, entre as quais se destaca a criação do *European System of Financial Supervision* (doravante SESF), cujo campo de actuação é tripartido: no que toca à supervisão macro-prudencial, a criação do *European Systemic Risk Board* (abreviadamente ESRB); quanto à supervisão micro-prudencial, a instituição das *European Supervisory Authorities* (doravante ESA); por fim, as já existentes *National Supervisory Authorities* (para o futuro NSA).

Criado pelo Regulamento n.º 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro, o Sistema Europeu de Supervisão Financeira tem como intuito garantir a estabilidade financeira e a coesão da supervisão financeira a nível europeu, de modo a possibilitar a convergência da actuação dos supervisores financeiros – tanto europeus como nacionais – para uma rede única e homogénea de poderes reforçados<sup>6</sup>.

A transferência de parte das atribuições de supervisão das NSA para as ESA tem por base o princípio da subsidiariedade, dado que os objectivos pretendidos apenas são susceptíveis de serem eficazmente alcançados se prosseguidos ao nível europeu. Nesta medida, os Estados-Membros não dispõem dos recursos necessários para garantir

---

<sup>4</sup> Cfr. anexo I, relativo à proposta institucional de salvaguarda da estabilidade financeira.

<sup>5</sup> Designadamente, o reforço dos rácios económico-financeiros das instituições financeiras, o aumento do controlo e das exigências de transparência e a supervisão das jurisdições não transparentes.

<sup>6</sup> Considerando (1) e (14) do Regulamento n.º 1092/2010.

internamente a consistência da supervisão do sistema financeiro e prevenir futuros colapsos, pelo que se afigura indispensável uma rede estratificada na qual as autoridades comunitárias detêm a generalidade dos poderes decisórios.

De facto, o seu funcionamento encontra-se sedimentado no princípio da cooperação leal, no âmbito do qual todos os intervenientes devem actuar num espírito de confiança, respeito e assistência mútua, de modo a possibilitar o cumprimento eficiente das atribuições do SESF, designadamente no que respeita à circulação de informação actualizada e fiável<sup>7</sup>.

O sistema detém poderes vinculativos de modo a alcançar a homogeneidade da actuação dos supervisores dos Estados-Membros, através da imposição de regras uniformes estabelecidas pelas ESA<sup>8</sup>. Nesta medida, os Estados-Membros vinculam a sua actuação às directrizes das ESAs sem contudo alienarem o seu poder de supervisão directa a nível nacional.

O seu âmbito de actuação circunscreve-se à supervisão prudencial, não abrangendo a supervisão comportamental<sup>9</sup>. Assim, o SESF tem por base a monitorização da organização e funcionamento institucional de modo a minimizar os riscos financeiros e a sua propagação para o resto do sistema e, ademais, a criação de “*condições para a protecção dos fundos e valores dos clientes confiados à (instituição) financeira e mesmo para satisfação das regras de conduta ou de mercado*”<sup>10</sup>.

Tendo em vista a interligação do mercado financeiro como um todo, as referidas competências de supervisão prudencial são desenvolvidas tanto a nível macro como micro, vertentes que serão analisadas de seguida.

---

<sup>7</sup> Artigo 1.º, n.º 4 do Regulamento n.º 1092/2010.

<sup>8</sup> As normas emitidas por qualquer das entidades pertencentes ao SESF deverão ter em consideração as limitações de cada Estado-Membro, nomeadamente a nível social, orçamental e organizacional, de forma a não incorrer em imposições desproporcionadas.

<sup>9</sup> Quanto a esta questão, cfr. 24.

<sup>10</sup> Luís Guilherme Catarino, “*Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros*”, Edições Almedina, 2010, 296.

## 2.1. Supervisão Macroprudencial

A supervisão macro-prudencial visa “*acautelar a resiliência sistémica e visa nivelar o montante de crédito concedido, desta forma moderando ciclos de sobreaquecimento da economia e facilitar – enquanto seja possível – a inversão do ciclo, quando seja recessivo*”<sup>11</sup>.

Com vista a assegurar a supervisão macro-prudencial do sistema financeiro, o Comité Europeu de Risco Sistémico foi criado pelo Regulamento n.º 1092/2010 (doravante Regulamento ESRB), tendo como finalidade a fiscalização da globalidade do sistema financeiro, de modo a avaliar os riscos inerentes à actuação de cada sector e respectivo impacto no mercado financeiro e, assim, mitigar a exposição do sistema ao risco de falência das instituições financeiras<sup>12</sup>. Mais do que minimizar o impacto de futuros choques, o ESRB tem como intuito a sua prevenção, através da identificação *a priori* das ameaças ao sistema e conseqüente alerta das situações de risco<sup>13</sup>.

Assim, àquele órgão independente cabe, nomeadamente<sup>14</sup>, a recolha e o estudo de informações indispensáveis à avaliação de potenciais riscos sistémicos<sup>15</sup> e correspondente grau de prioridade, mediante a aplicação de um sistema de cores criado para o efeito.

Quando concluir pela existência de riscos sistémicos relevantes, o ESRB comunicará tal facto às autoridades competentes tendo em vista a sua correcção. Assim, note-se que nem a recolha de informação nem a emissão de alertas ou formulação de

---

<sup>11</sup> Paulo Câmara, “*A renovação do Direito bancário no início do novo milénio*” in Paulo Câmara/Manuel Magalhães, “*O Novo Direito Bancário*”, Edições Almedina, 2012, 56.

<sup>12</sup> Considerando (10) do Regulamento ESRB.

<sup>13</sup> O artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento ESRB, estabelece que o ESRB tem como intuito “*contribuir para a prevenção ou atenuação dos riscos sistémicos para a estabilidade financeira da União decorrentes da evolução do sistema financeiro e tendo em conta a evolução macroeconómica, por forma a evitar períodos de crise financeira generalizada*”.

<sup>14</sup> As atribuições do ESRB encontram-se estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento ESRB.

<sup>15</sup> Nos termos do artigo 2.º, al. c) do Regulamento ESRB, entende-se como risco sistémico todo o “*risco de perturbação do sistema financeiro susceptível de ter conseqüências negativas graves no mercado interno e na economia real*” pelo que, tendo por base a susceptibilidade de propagação de um abalo numa instituição financeira ao restante mercado financeiro, qualquer tipo de “*intermediários, de mercados e de infra-estruturas financeiros podem ser, em determinada medida, potencialmente importantes a nível sistémico*”.

recomendações pode ser feita directamente às instituições financeiras dado que tal implicaria atribuições de supervisão micro-prudencial. Deste modo, sublinha-se a existência de competências regulatórias que consistem na emissão de alertas de risco, formulação de recomendações e, em caso de necessidade, iniciativa legislativa, direccionada à União como um todo, a um ou mais Estados-Membros, às ESAs ou às NSA<sup>16</sup>.

Acresce que as mencionadas competências são exercidas no âmbito de um sistema de *comply or explain*, ou seja, aquando da recepção, por exemplo, de uma recomendação por parte dos destinatários, estes têm a faculdade de, por um lado, emitir um comunicado, dirigido ao ESRB e ao Conselho, no qual apresentam as medidas tomadas no âmbito da recomendação e, por outro, caso decidam pelo seu não acatamento, terão de proceder à elaboração de um relatório expondo os motivos que serviram de base à decisão<sup>17</sup>. Sucede porém que, caso o ESRB averigúe que a recomendação não foi seguida injustificadamente, ou se o relatório submetido não fundamentar de modo adequado as razões do não acatamento, comunica-o aos destinatários e ao Conselho.

Resulta claro que, no âmbito das suas funções de fiscalização do cumprimento das recomendações emitidas, e pese embora a ausência de poderes vinculativos, o ESRB confere um cunho de obrigatoriedade às suas recomendações através da imposição de uma resposta no seio do sistema de *comply or explain* e, bem assim, da estruturação das recomendações como se de verdadeiros diplomas comunitários com força obrigatória se tratassem<sup>18</sup>. Este sentimento de *compliance* resulta particularmente claro do facto de, actualmente, os agentes financeiros já informarem o ESRB, a título voluntário, das medidas com impacto macro-prudencial que pretendem tomar<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Artigo 3.º, n.º 2, al. c) e d) e 16.º do Regulamento ESRB.

<sup>17</sup> Artigo 17.º do Regulamento ESRB.

<sup>18</sup> Sofia Thibaut Trocado, “A nova estrutura europeia de supervisão bancária, em especial a Autoridade Bancária Europeia” in Paulo/Câmara e Manuel/Magalhães, “O Novo Direito Bancário”, cit., 83.

<sup>19</sup> Frank Dierick, “The ESRB and national macro-prudential measures”, ESRB Macro-prudential Commentaries, Julho de 2014, 10.

Para além das competências levadas a cabo em períodos de estabilidade, o ESRB<sup>20</sup> deve, caso considere que existe uma situação de emergência – i.e., que comprometa seriamente o bom funcionamento e a integridade dos mercados financeiros ou a estabilidade de todo ou de parte do sistema financeiro da União<sup>21</sup> –, emitir um alerta confidencial para o Conselho e correspondente análise da situação de emergência. É com base nesta análise do ESRB que o Conselho decidirá pela comunicação às ESA de uma eventual situação de emergência e, conseqüentemente, esta tomará as medidas necessárias para pôr término à situação de risco, juntamente com as NSA interessadas.

As competências elencadas não esgotam as atribuições do ESRB, no âmbito das quais se destaca ainda a possibilidade de participação no Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão<sup>22</sup> e, ainda, a cooperação com as outras entidades de supervisão, com vista ao estreitamento da coordenação entre os mecanismos de supervisão macro e micro-prudenciais.

Por estes motivos, e tendo em vista, em última análise, a prevenção ou atenuação dos riscos sistémicos, o ESRB tem de assumir uma posição estratégica a nível mundial, cooperando e actuando conjuntamente com o FMI e o *Financial Stability Board*.

Sediado em Frankfurt, o ESRB tem como Presidente o também Presidente do Banco Central Europeu (abreviadamente BCE), sendo o seu secretariado assegurado pela mesma instituição. Deste modo, o Regulamento n.º 1096/2010 do Conselho, de 17 de Novembro, confere ao BCE atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do ESRB, que compreendem atribuições de assessoria analítica, estatística, administrativa e logística. Com efeito, a integração do BCE deriva das suas inúmeras atribuições macroprudenciais, funcionando como veículo de interligação com os bancos centrais e as NSA tendo em vista a troca de conhecimentos específicos.

Ora, sendo a recolha e partilha de informação elemento fundamental do cumprimento das atribuições do ESRB, o Relatório de Larosière alertou para a

---

<sup>20</sup> A mesma faculdade é atribuída às ESA e à Comissão Europeia.

<sup>21</sup> Artigo 16.º do Regulamento ESRB e artigo 18.º comum aos Regulamentos das ESA.

<sup>22</sup> Artigo 55.º, n.º 2 comum aos Regulamentos das ESA.

necessidade de coordenação com entidades que procedam à supervisão a nível micro, em prol de uma visão global homogénea.

Bem se vê que apenas será possível uma avaliação correcta dos riscos sistémicos se baseada em informações rigorosas e fiáveis, informações estas que serão prestadas de modo mais eficiente se providenciadas pelas ESA e, em última linha, pelas NSA, na medida em que a sua proximidade às instituições financeiras locais lhes permite a recolha de informações mais precisas. Acresce, por sua vez, que as apreciações do ESRB são indispensáveis para uma tomada de decisão adequada a nível nacional conformada à conjuntura macroeconómica, a fim de acautelar tomadas de decisões antagónicas a nível comunitário.

Deste modo, o SESF consiste num sistema interligado em que a conexão entre a vertente macro e micro é pressuposto do seu funcionamento eficaz. Veja-se, por hipótese, a cooperação resultante da Recomendação do ESRB/2012/2, relativa ao financiamento das instituições de crédito, de 20 de Dezembro. O ESRB sugere designadamente uma série de medidas com vista à identificação e eliminação dos riscos em causa<sup>23</sup> e fornece, para o efeito, uma vasta análise sobre a evolução das fontes e estruturas de financiamento dos bancos da União e riscos inerentes a essa evolução. Ora, resulta clara a cooperação entre as entidades de supervisão macro e micro-prudenciais: enquanto que, por um lado, a entidade de supervisão macro providencia um guião no qual a entidade micro se baseia para tomar decisões, por outro, a autoridade europeia de supervisão do sector bancário fornece ao ESRB as informações que recolheu junto das instituições de crédito com vista à identificação dos referidos riscos. Nesta medida, tanto a ABE implementa políticas adequadas à conjuntura macroeconómica, como o ESRB tem acesso a informações indispensáveis à avaliação dos riscos sistémicos, pelo que se conclui que apenas no âmbito de uma estreita colaboração é possível assegurar o cumprimento dos seus objectivos.

Aquando da criação do SESF, foi realçado que *“o reforço da coerência entre a supervisão macro e microprudencial é indispensável ao bom funcionamento dos sistemas*

---

<sup>23</sup> Entre os quais, risco de oneração de activos, riscos de concentração e riscos decorrentes da pressão de desalavancagem.

*financeiros da União e mundiais, bem como à atenuação dos riscos que eventualmente possam ameaçá-los*”<sup>24</sup>.

## **2.2. Supervisão Microprudencial**

Em termos gerais, entende-se como supervisão micro-prudencial o acompanhamento e controlo das entidades individualmente consideradas. No âmbito específico do mercado financeiro, esta modalidade de supervisão é assegurada de dois modos distintos: em primeiro lugar, a supervisão das instituições nacionais individualmente consideradas permanece sob a jurisdição das autoridades nacionais de supervisão; paralelamente, a nível comunitário, as ESA prosseguem a coerência da regulação e supervisão dos mercados em que se inserem, nomeadamente através da garantia da liquidez e solvabilidade das instituições financeiras, de modo a contribuir para a estabilidade, eficiência e transparência do sistema financeiro e o bom funcionamento dos mercados.

Assim, tendo em vista a cooperação e harmonização da actuação das NSA, bem como o controlo do cumprimento das *guidelines* comunitárias, foram criadas entidades europeias de supervisão, cujo âmbito de actuação é delimitado em função de cada sector financeiro – leia-se, sector bancário, mobiliário e segurador.

Deste modo, no centro do SESF, encontram-se as três Autoridades Europeias de Supervisão que têm como finalidade “*melhorar a qualidade e a coerência da supervisão nacional, reforçar a supervisão dos grupos transfronteiras através da criação de colégios de supervisores e estabelecer um código único europeu de normas aplicável a todas as instituições financeiras no mercado único*”<sup>25</sup>. Em particular, o objectivo da criação de um *single rule book* pressupõe uma cooperação estreita e uma colaboração sólida e duradoura, de modo a convergir a actuação dos vários sectores financeiros e, conseqüentemente, criar as condições necessárias para a implementação de um plano regulatório comum para os Estados-Membros.

---

<sup>24</sup> Considerando (11) do Regulamento ESRB.

<sup>25</sup> Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 19 de Junho de 2009, 8.

No âmbito do sector bancário, foi criada a *European Banking Authority* (doravante EBA) que tem a sua actuação delimitada pelo Regulamento n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Setembro, alterado pelo Regulamento n.º 1022/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro (futuramente Regulamento EBA).

Sediada em Londres, a Autoridade Bancária Europeia tem por objecto as instituições de crédito, conglomerados financeiros, empresas de investimento e instituições de pagamento<sup>26 27</sup>.

Em segundo lugar, com o intuito de supervisionar o sector mobiliário, surge a *European Securities and Market Authority* (doravante ESMA) decorrente do Regulamento n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Setembro (abreviadamente Regulamento ESMA).

A jurisdição da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, com sede em Paris, inclui tanto os mercados de valores mobiliários e os instrumentos financeiros derivados como a actuação dos agentes que naqueles operam<sup>28</sup>. De destacar são ainda as suas competências em sede de supervisão e registo das agências de notação de risco.

Embora em menor escala do que na bolsa ou na banca, o sector segurador também foi bastante abalado pela crise de 2007<sup>29</sup> pelo que, tendo em vista a supressão das principais diferenças legislativas dos Estados-Membros e, bem assim, a regulação da supervisão da actividade seguradora e dos procedimentos de saneamento e liquidação das empresas de seguros, surgiu a Directiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do

---

<sup>26</sup> Artigo 1.º, n.º 3 do Regulamento EBA.

<sup>27</sup> A título exemplificativo, veja-se os Implementing Technical Standards (ITS) on supervisory reporting, de Julho de 2014, ou as Orientações relativas às medidas de capital a aplicar à concessão de empréstimos em moeda estrangeira a mutuários sem cobertura no âmbito do processo de revisão e avaliação pelo supervisor, de Dezembro de 2013.

<sup>28</sup> Cfr. o Alerta da ESMA aos investidores sobre os riscos de investir em produtos complexos e a Opinião sobre as práticas na comercialização de produtos financeiros complexos, ambos de Fevereiro de 2014.

<sup>29</sup> Sobre a origem e evolução do Direito dos seguros, cfr. Menezes Cordeiro, “*Direito dos Seguros*”, 2013, 47-133.

Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao acesso à actividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Directiva Solvência II).

Como complemento, foi criada a ESA relativa ao sector segurador denominada *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (doravante EIOPA), através do Regulamento n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro (futuramente Regulamento EIOPA).

Abrangendo o funcionamento das seguradoras, resseguradoras, instituições de realização de planos de pensões profissionais e mediadores de seguros<sup>30</sup>, encontra-se sediada em Frankfurt e tem ganho um peso considerável no mercado segurador. De facto, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma tem intervindo bastante por forma a unificar e delinear a actuação dos intervenientes do mercado em várias questões fundamentais à estabilidade do mercado financeiro<sup>31</sup>.

Sendo configuradas como instituições comunitárias independentes com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e, bem assim, poderes vinculativos sobre as entidades financeiras do respectivo sector, as ESA são responsáveis perante o Conselho, Parlamento e Comissão Europeia.

Relativamente às suas competências, pese embora as especificidades inerentes às diversas categorias de entidades financeiras, as ESA dispõem de objectivos comuns, como a harmonia, transparência, agilidade e segurança dos mercados financeiros e garantia da correcta aplicação e cumprimento da legislação comunitária.

Devido ao facto de terem um relacionamento estreito com os intervenientes do mercado e, por isso, estarem em melhores condições de apontar as vicissitudes e preocupações a ter em consideração, as ESA funcionam como entidades consultivas ao Conselho, Parlamento e Comissão Europeia.

---

<sup>30</sup> Artigo 1.º, n.º 2 do Regulamento EIOPA.

<sup>31</sup> Veja-se, por exemplo, os passos pioneiros das Orientações da EIOPA relativamente ao tratamento de reclamações por mediadores de seguros (Março de 2014) ou por empresas de seguros (Novembro de 2012) e o Parecer relativo aos mecanismos de protecção do beneficiário de seguros do ramo Vida, de Novembro de 2013.

No que respeita aos embrionários poderes regulatórios atribuídos às ESA, destaca-se a elaboração de projectos de normas técnicas de regulamentação<sup>32</sup> e de execução<sup>33</sup> propostas à Comissão Europeia. Não obstante a possibilidade de intervenção das ESA, não têm autonomia regulatória<sup>34</sup>, uma vez que os mencionados projectos estão sujeitos à discricionariedade da Comissão, sendo necessário que esta os aprove para que lhes seja conferida força vinculativa – em última análise, quem detém a totalidade do poder decisório é a Comissão.

Fora do leque de competências relativamente às quais as ESA podem apresentar projectos de normas técnicas de regulamentação e de execução, encontram-se circunscritas à emissão de recomendações e pareceres. Em caso de desacato dos conselhos dados, a Comissão emitirá um parecer formal no âmbito do qual exigirá aos destinatários que tomem as medidas necessárias ao seu cumprimento. Nas situações pontuais em que o incumprimento persista, a ESA substituir-se-á à NSA na tomada de decisão, aplicando as medidas adoptadas directamente às entidades financeiras.

Em situações extremas, as ESA podem “*proibir ou restringir temporariamente determinadas actividades financeiras que ameacem o funcionamento ordenado e a integridade dos mercados financeiros ou a estabilidade da totalidade ou de parte do sistema financeiro da União*”<sup>35</sup>. Sendo estes objectivos transversais a todo o SESF, é de notar que várias das competências são comuns à totalidade dos intervenientes do Sistema.

Assim, como previamente referido relativamente ao ESRB, identificada uma situação de emergência, as ESA alertarão o Conselho e, caso este declare a sua existência, aquelas poderão solicitar directamente às NSA que tomem medidas para pôr cobro à situação – nomeadamente, proibir ou restringir certas actividades financeiras.

---

<sup>32</sup> Até 14 de Julho de 2014, encontrava-se sob consulta pública o projecto da ESMA, EBA e EIOPA relativo às normas técnicas de regulamentação sobre técnicas de mitigação de risco para derivados OTC.

<sup>33</sup> Quanto à EIOPA, a proposta de um conjunto de normas técnicas de execução relativas à comunicação das disposições nacionais de natureza prudencial aos planos de pensões profissionais, deu origem ao recente Regulamento n.º 643/2014 da Comissão, de 16 de Junho.

<sup>34</sup> Sobre o âmbito de actuação das ESAs e a sua falta de autonomia, cfr. 22 e ss.

<sup>35</sup> Artigo 9.º, n.º 5 comum aos Regulamentos das ESA.

Fundamental é a capacidade de interacção e desenvolvimento de relações externas à União Europeia, designadamente através da coordenação com outras autoridades de supervisão. Nesta medida, as ESA devem manter uma estreita relação com aquelas, através da celebração de acordos e entendimentos.

Já num plano de interacção directa com a supervisão macro-prudencial do ESRB, as ESA deverão assegurar a realização de *stress tests* que consistem na avaliação do nível de risco das entidades financeiras e respectivos sectores, com o intuito de apurar a sua capacidade de resistência numa situação de potencial colapso financeiro e, conseqüentemente, identificar as vicissitudes a corrigir<sup>36</sup>.

Ademais, têm atribuições de fomento de uma cultura comum de supervisão, mediante a uniformização dos procedimentos e actuações de supervisão no seio da União. Para tal, é-lhes conferida uma margem de actuação alargada podendo, caso necessário, “*desenvolver novos instrumentos práticos e ferramentas de convergência para promover abordagens e práticas comuns de supervisão*”<sup>37</sup>. Resulta claro que, na procura por uma linha de supervisão unificada, é fundamental a coordenação entre as várias ESA.

Como elo de ligação entre os vários sectores, o Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão (futuramente Comité Conjunto) tem por fim a coerência intersectorial da supervisão<sup>38</sup>. Reunindo-se, pelo menos, duas vezes por ano, abrange o debate sobre temáticas comuns às ESA – designadamente, análises microprudenciais dos acontecimentos, riscos e vulnerabilidades intersectoriais e medidas de combate ao branqueamento de capitais –, obrigando a uma cooperação estreita e regular que potencia a sua actuação e a criação de regras comuns aos diversos sectores<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr. o teste de esforço realizado pela EBA e SSM a 17 de Abril de 2014, com o intuito de apurar a reacção do mercado à eventualidade de um cenário macroeconómico adverso.

<sup>37</sup> Artigo 29.º comum aos Regulamentos das ESA.

<sup>38</sup> Artigo 54.º comum aos Regulamentos das ESA.

<sup>39</sup> Veja-se o documento do Comité Conjunto relativo aos requisitos aplicáveis à colocação de instrumentos financeiros, emitidos pelos próprios ou por entidades do mesmo grupo, por instituições de crédito e empresas de seguros junto dos seus clientes (“Self-Placement”), de Julho de 2014. Não tendo derivado directamente das reuniões do Comité Conjunto, como sinal de harmonização da supervisão europeia salienta-se as Orientações da EBA e da ESMA relativamente ao tratamento de reclamações na União

Em última análise, o Comité Conjunto funciona como entidade neutra e independente das ESA, estando incumbido de dirimir potenciais desentendimentos e discordâncias entre elas.

Como terceiro e último pilar do SESF, as autoridades nacionais competentes têm a seu cargo a supervisão quotidiana dos mercados financeiros.

A supervisão directa por parte das NSA não é novidade do SESF, dado que aquelas sempre desempenharam esse papel. Não obstante, a criação do SESF limitou<sup>40</sup> a actuação das NSA na medida em que, em primeira linha, têm de se reger pelas normas técnicas e regras de conduta estabelecidas pelas autoridades comunitárias e, além disso, estão sujeitas ao seu escrutínio directo das ESA – nomeadamente através das suas recomendações, pareceres e decisões individuais e concretas dirigidas às NSA<sup>41</sup>.

No âmbito deste sistema articulado, as NSA complementam as ESA, auxiliando no desempenho das suas funções de supervisão e levando a uma progressiva coesão e convergência das condutas das autoridades de supervisão nacionais.

No que respeita às suas competências, surge, em primeiro lugar, a supervisão directa dos agentes financeiros, zelando pelo bom funcionamento e transparência das instituições financeiras. Além disso, destaca-se a sua capacidade de influenciar as decisões tomadas pelas ESA, designadamente através da participação nas consultas públicas<sup>42</sup>. Em última análise, cabe-lhes colmatar a falta de regulamentação europeia em determinadas matérias, mas sempre na esteira das indicações comunitárias.

---

Europeia, de Junho de 2014 (veja-se que estas Orientações tiveram como intuito a uniformização do tratamento das reclamações, na medida em que as referidas autoridades de supervisão seguiram os passos embrionários da EIOPA).

<sup>40</sup> Com a progressiva integração e convergência da supervisão e regulação comunitárias, é expectável que o grau de independência das NSA diminua progressivamente.

<sup>41</sup> Cfr. artigo 8.º, n.º 2, al. e), 18.º, n.º 3 e 19.º, n.º 3 comuns aos Regulamento das ESA.

<sup>42</sup> Em traços gerais, o método de consulta pública define-se pela promoção da consulta de propostas de actos normativos por parte das entidades que prossigam interesses relevantes nas matérias em causa. As ESA emanam, por exemplo, propostas de normas técnicas de regulamentação e submetem-nas à consulta das NSA, de modo a que estas emitam a sua opinião relativamente à conformidade com o sistema interno. É de notar que, dado que têm a seu cargo a supervisão quotidiana das entidades nacionais, apenas com a

As NSA têm ainda como incumbência a recolha e conseqüente troca de informações com as ESA relativamente à actividade das instituições financeiras e do sistema em geral, uma vez que estão em condições de reunir informações mais assertivas de modo mais eficaz que qualquer entidade europeia.

Pese embora o sistema português de supervisão não ser o objecto da presente dissertação, afigura-se essencial delinear os seus moldes gerais, de modo a facultar uma visão mais completa do funcionamento em rede da estrutura de supervisão.

A nível micro-prudencial, no seguimento do que sucede a nível europeu, as autoridades nacionais subdividem a sua actuação em função dos sectores financeiros, a saber: quanto ao sector bancário, o Banco de Portugal; em segundo lugar, a supervisão directa do sector mobiliário fica a cargo da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários; finalmente, no que respeita ao sector segurador, o Instituto de Seguros de Portugal.

Acresce que, em termos macro-prudenciais, foi recomendada *ad initio* a criação ou designação de um correspondente nacional com o intuito de complementar a actuação do ESRB<sup>43</sup>. Neste seguimento, era expectável a designação do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, uma vez que desempenhava, antes da implementação do SESF, o papel de interligação das autoridades nacionais de supervisão. Não obstante, Portugal optou por não designar uma instituição independente – à semelhança do que foi feito na Áustria, França e Alemanha – mas antes o seu banco central – como sucedeu na Grécia, Irlanda ou Reino Unido<sup>44</sup>.

---

sua contribuição se poderá fazer operar o princípio da adequação, de modo a espelhar nas regras comunitárias a realidade concreta do sistema financeiro de cada Estado-Membro.

<sup>43</sup> O ESRB recomendou aos Estados-Membros que “*designem na legislação nacional a autoridade responsável pela execução da política macro-prudencial, quer na configuração de instituição única, quer na de um conselho composto pelas autoridades cujos actos tenham impacto significativo na estabilidade financeira*” – Recomendação B (1) da Recomendação do ESRB, de 22 de Dezembro de 2011.

<sup>44</sup> ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities – Follow-up report – Overall assessment, Junho de 2014, 18.

Nesta medida, o Banco de Portugal assume o papel de controlo macro-prudencial que, com o auxílio do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros<sup>45</sup>, prossegue a execução das políticas e práticas macro-prudenciais no seio do sistema financeiro português.

Face ao exposto, resulta clara a necessidade de uma complementaridade institucional estreita para que o SESF funcione eficientemente, que opera nos seguintes termos:

<b>Supervisão em Portugal</b>				
	<b>Micro-Prudencial</b>			<b>Macro-Prudencial</b>
	<b>Bolsa</b>	<b>Banca</b>	<b>Seguros</b>	
<b>Autoridade de Supervisão Europeia</b>	ESMA	ABE	EIOPA	ESRB
	Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão			
<b>Autoridade de Supervisão Nacional</b>	CMVM	BdP	ISP	BdP
<b>Extensão da supervisão</b>	Mercados de valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados e actividade dos agentes que neles actuam	Instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições de pagamento	Actividade seguradora e resseguradora, fundos de pensões e mediadores de seguros	Sistema financeiro

Em suma, é possível concluir que a alienação de parte das competências das NSA para as autoridades europeias é parte do preço a pagar por um controlo mais eficaz do

<sup>45</sup> Desde 2013, o Conselho Nacional passou a assumir funções consultivas junto do Banco de Portugal, na medida em que a sua experiência na avaliação dos riscos do sistema financeiro interno se configuram como uma mais-valia à prossecução das atribuições macro-prudenciais.

funcionamento do mercado. Assim, apesar das constantes preocupações com a progressiva perda de soberania dos Estados-Membros para a comunidade europeia, é fundamental não esquecer que evitar colapsos catastróficos como o de 2007, restaurar a confiança dos investidores e a protecção dos consumidores e, em última linha, garantir a estabilidade do sistema financeiro, é indispensável para a sobrevivência não apenas da União Europeia mas de todos os Estados-Membros.

Após uma abordagem transversal das alterações à supervisão financeira, tem-se que, pelo menos em teoria, e “*enquanto sistema, cada uma destas vertentes (leia-se, do SESF) apresenta-se como complementar entre si, em vista do desenvolvimento estável, eficiente, equitativo e transparente dos mercados*”<sup>46</sup>. Contudo, apesar de ter sido um passo embrionário marcante no âmbito da supervisão financeira, padece de algumas vicissitudes estruturantes que importam referir.

### **3. O novo paradigma da supervisão financeira europeia**

É possível concluir que a criação do SESF foi um passo bastante positivo na evolução da supervisão financeira europeia. Dada a exigência de alteração de paradigma, a criação de uma estrutura em rede com vastas atribuições de supervisão a nível comunitário possibilitou a restauração da confiança dos investidores e, bem assim, a criação de um modelo institucional que possibilite uma estabilidade financeira duradoura. Ainda assim, como qualquer sistema em progresso, o SESF tem vários defeitos estruturais que carecem de reforma.

Neste sentido, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão, através de uma Resolução datada de 11 de Março de 2014, que apresentasse propostas legislativas de alteração ao regime das ESA e, para tal, formulou um conjunto de recomendações a ter em conta<sup>47</sup>. Esta revisão tem como principais objectivos uma maior independência das

---

<sup>46</sup> Paulo Câmara, “*Manual de Direito dos Valores Mobiliários*”, Edições Almedina, 2011, 50.

<sup>47</sup> Não sendo possível a análise da totalidade das recomendações feitas pelo Parlamento, remete-se para o Anexo à Proposta de Resolução do Parlamento Europeu 2013/2166(INL), de 11 de Março. De salientar, as recomendações em matéria de supervisão, designadamente “*melhorando o equilíbrio da supervisão nos três sectores ao reforçar o papel da ESMA e da EIOPA no SESF, de modo a evitar que a regulamentação destinada ao sector bancário seja adaptada e inadequadamente aplicada noutros sectores, mantendo*

ESA, a simplificação e agilização dos procedimentos de tomada de decisão e a harmonização da regulamentação entre os diversos sectores. Tendo como limite o dia 1 de Julho de 2014, até à data não foram apresentadas propostas legislativas de revisão do SESF.

Não tomando como base da presente análise as referidas recomendações, e desconsiderando aspectos como a organização institucional e os procedimentos de tomada de decisão, propomo-nos a fazer o balanço e respectiva apreciação crítica em matéria de supervisão, de forma a avaliar a actuação do SESF até à data e propor eventuais alterações.

Em primeiro lugar, ao lado da implementação do SESF, continua a faltar a criação de um Sistema Europeu de Reguladores Financeiros<sup>48</sup>, etapa indispensável para um mercado único comunitário. Neste sentido, essencial será uniformizar as *guidelines* da actuação dos agentes financeiros em toda a União, bem como colmatar lacunas regulatórias graves, de modo a permitir uma homogeneidade de interpretação e congruência na aplicação da legislação comunitária e desenvolvimento de projectos transnacionais<sup>49</sup>.

Não obstante as ESA terem competências de regulamentação, estas circunscrevem-se à elaboração de projectos de normas técnicas de regulamentação e de execução<sup>50</sup>. Ora, estas faculdades, para além de não implicarem decisões regulatórias estruturantes de carácter estratégico ou escolhas políticas e de terem natureza meramente

---

*simultaneamente condições equitativas” e “criando um mecanismo adequado para avaliar, quando for caso disso, as práticas de supervisão dos Estados-Membros em diálogo com as autoridades competentes (...)”.*

<sup>48</sup> Esta alusão tem como intuito o paralelismo com o SESF. Assim, pretende-se apenas chamar a atenção para a necessidade de uniformização global da regulamentação comunitária, quer seja através da criação de um grupo de trabalho especialmente criado para o efeito, quer seja mediante a atribuição de tais competências a uma autoridade europeia já existente.

<sup>49</sup> Como se refere no Projecto de Relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários 2013/2166(INL), “*a legislação relacionada com os mercados financeiros, os serviços financeiros e os produtos financeiros está altamente fragmentada e que os variados textos jurídicos criam lacunas, duplicação da obrigação de prestar informação e sobreposição regulamentar*”.

<sup>50</sup> Cfr. artigo 8, n.º 1, al. a) e n.º 2. al. a) a d) e artigo 10.º comuns aos Regulamentos das ESA.

técnica, estão limitadas aos actos legislativos que se encontram na sua base<sup>51</sup>. O mesmo é dizer que as ESA apenas poderão levar a cabo as referidas atribuições caso o Parlamento Europeu e o Conselho deleguem tal competência na Comissão. Acresce que, ainda que a ESA elabore as referidas normas técnicas, estas encontram-se sujeitas à aprovação da Comissão pelo que, em última linha, não existem verdadeiros poderes decisórios atribuídos às ESA. Assim sendo, com vista à harmonização regulatória e em paralelo com a evolução já em movimento da supervisão comunitária, afigura-se indispensável a atribuição de competências regulatórias independentes através das quais as ESA poderão exercer funções decisórias sem necessidade de submissão à apreciação e aprovação de outras entidades<sup>52</sup>.

Manifestações máximas da falta de independência das ESA são, em primeiro lugar, o facto da Comissão se substituir àquelas em caso de desacato de um parecer ou recomendação, proferindo um parecer formal que impõe o respectivo cumprimento. Resulta assim clara a compartimentalização estanque de algumas competências de supervisão reservadas à Comissão, sendo manifesta a falta de poderes decisórios vinculativos e sancionatórios das ESA.

Em segundo lugar, a circunscrição da competência de proibição ou restrição de certas actividades financeiras que ponham em causa o funcionamento ordenado e integridade dos mercados aos (i) actos legislativos do artigo 1.º, n.º 2 comum aos Regulamentos das ESA que constituem a base de actuação das autoridades europeias de supervisão e (ii) às denominadas situações de emergências<sup>53</sup>. No primeiro conjunto de casos, a ESA permanece dependente de um conjunto limitado de circunstâncias em que pode exercer os referidos poderes e, bem assim, da autorização da Comissão. Quanto ao segundo grupo, as atribuições da ESA estão condicionadas pela determinação da

---

<sup>51</sup> Nos termos do artigo 1.º, n.º 2 dos Regulamentos ESMA e EIOPA, prevê-se que o âmbito de actuação das ESA se encontra circunscrito a um conjunto restrito de matérias. Relativamente à EBA, a alteração feita pelo Regulamento n.º 1022/2013, de 22 de Outubro, veio adaptar o âmbito de actuação da EBA às atribuições conferidas ao BCE pelo Regulamento n.º 1024/2013, permanecendo contudo os actos que estão na sua base praticamente intactos.

<sup>52</sup> Uma maior autonomia das ESA face à Comissão não prejudica o desempenho de eventuais funções de consulta por parte desta última.

<sup>53</sup> Artigo 9.º, n.º 5 do Regulamento EBA.

existência de uma situação de emergência por parte do Conselho. Bem se vê que, tendo subjacente o “*funcionamento ordenado e a integridade dos sistemas financeiros ou a estabilidade da totalidade ou de parte do sistema financeiro*”, a ESA deveria ter autoridade para proibir qualquer tipo de actividade financeira que pudesse pôr em causa a estabilidade do sistema (tal seria de prever, dada a facilidade de propagação dos efeitos sistémicos de um choque financeiro). É nosso entender que, tendo as ESA como intuito a garantia da integridade do sector que supervisionam numa lógica de estabilidade do sistema financeiro na sua globalidade, dever-lhes-ia ser conferida a autonomia necessária para prosseguirem a plenitude dos seus objectivos sem necessidade de recurso a outras instituições passando, assim, a desempenhar um papel cimeiro perante os intervenientes do mercado como verdadeiras instituições comunitárias.

A comparação das competências das ESA permite denotar um desenvolvimento acentuado da EBA face à ESMA e EIOPA, que deriva do crescimento exponencial das atribuições no sector bancário com a criação do Mecanismo Único de Supervisão<sup>54</sup> no seio da União Bancária, como veremos adiante. Assim, tendo em vista a minimização do risco de um desenvolvimento díspar entre os sectores e a consequente adaptação da regulamentação do sector bancário aos restantes, defende-se a prossecução de um esforço de equiparação da banca, bolsa e seguros.

Já no âmbito da relação das ESA com as NSA, é de fácil percepção a falta de consideração por parte das autoridades europeias de supervisão das informações e recomendações provenientes das autoridades nacionais<sup>55</sup>, uma vez que várias das medidas tomadas não se afiguram proporcionais à organização e orçamento dos agentes financeiros. É pois fundamental a compreensão de que o funcionamento do SESF pressupõe uma troca constante de informações fidedignas para que as autoridades competentes possam tomar decisões ajustadas a uma multiplicidade de destinatários.

---

<sup>54</sup> Veja-se, por exemplo, os progressos em sede de risco de liquidez, risco operacional, risco de mercado, infra-estruturas de mercado, e recuperação e resolução bancária.

<sup>55</sup> De salientar que, no seguimento dos processos de consulta pública, as ESA são munidas geralmente de relatórios pormenorizados emitidos pelas NSA.

Relativamente à supervisão macro-prudencial, é notório o diminuto desenvolvimento das suas atribuições. Pese embora as inúmeras recomendações e relatórios elaborados, a falta de poderes formais do ESRB leva a que, por várias vezes, as suas avaliações sejam desconsideradas pelas ESA e pela Comissão nas suas tomadas de decisão. Por outro lado, a falta de personalidade jurídica, de capacidade de emissão de pedidos de informação directamente aos Estados-Membros, a ausência de poderes decisórios e o facto da sua consulta não ser obrigatória no processo legislativo quando estejam em causa matérias nas quais seja parte interessada, torna a sua actuação morosa e residual. Não se pretendendo que tenha a autonomia própria de uma instituição comunitária, é evidente que a supervisão macro-prudencial deve ser susceptível de influenciar as decisões tomadas a nível micro e, paralelamente, de desempenhar um papel central na supervisão financeira.

Por fim, e provavelmente uma das críticas mais importantes, é o facto do SESF não abranger a supervisão comportamental, i.e., o controlo da actuação dos agentes financeiros em conformidade com as regras de actuação a que se encontram vinculados e, bem assim, a “*observância de normas ou padrões de conduta de relação das empresas entre si e com o mercado, de utilização de meios técnicos e humanos e de segredo profissional.*”<sup>56</sup>. Reconhecendo que a prevenção dos riscos e garantia da solvência e liquidez do mercado e o cumprimento das regras prudenciais desempenham um papel crucial na garantia da estabilidade duradoura do sistema na sua globalidade, permanece em falta uma supervisão *a posteriori* na qual se garanta que as transacções efectuadas e o relacionamento entre a instituição financeira e o consumidor têm por base as boas práticas e regras de conduta a que aquelas se encontram adstritas – supervisão comportamental –, conferindo assim uma protecção acrescida aos consumidores.

Apesar das diversas falhas apontadas, predominam as mais-valias derivadas do SESF e as suas contribuições para a melhoria do mercado financeiro.

O surgimento do SESF veio dar resposta à necessidade de alteração das estruturas deficientes de supervisão existentes e declarar que a comunidade europeia estava

---

<sup>56</sup> Luís Guilherme Catarino, “*Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros*”, cit., 296.

determinada a garantir que colapsos semelhantes não voltariam a ocorrer. Tendo como intuito a integração e convergência da supervisão financeira, através da utilização de um sistema interligado que abrange transversalmente todos os segmentos do mercado, aos poucos a confiança tanto dos consumidores como dos investidores começa a ser restaurada, na medida em que os mercados são agora controlados por uma rede de autoridades europeias com competências para assegurar a estabilidade do sistema financeiro.

No decorrer das considerações tecidas no capítulo anterior, é possível concluir que está em causa um sistema coeso e consistente, com poderes reforçados e susceptíveis de moldar o desempenho dos Estados-Membros, tendo em vista uma actuação supervisória homogénea por parte das NSA.

Crucial é ainda o facto de ter em consideração não apenas os sectores financeiros e as instituições nele operantes, mas também a conjuntura macroeconómica e o seu impacto no sistema financeiro globalmente considerado. Essencial foi assim a consciencialização do impacto profundo do risco sistémico e do efeito de contágio no mercado comunitário e mundial e a necessidade de uma supervisão comum.

Face ao exposto, julgamos que o balanço é bastante positivo: se, por um lado, o SESF padece de vários problemas estruturantes e, acima de tudo, de falta de autonomia para prosseguir em plenitude os objectivos a que se propôs, por outro, marca a viragem do sistema financeiro. De facto, as crises cíclicas ao longo da História gritavam por alterações de fundo; nos dias de hoje, a ausência de fronteiras do mundo financeiro deixa-o exposto a vulnerabilidades cada vez maiores, exigindo um reforçado controlo transfronteiriço; a nível comunitário, as disparidades de aplicação da legislação europeia têm subjacentes actuações assimétricas dos Estados-Membros, o que resulta inevitavelmente numa União fragmentada. É pois fundamental a existência de um sistema integrado e reforçado capaz de assegurar o bom funcionamento do mercado, a prevenção de futuros colapsos, a protecção dos consumidores, a transparência, eficiência e, acima de tudo, a estabilidade do sistema financeiro. Deste modo, a criação do SESF veio alterar o paradigma do sistema financeiro europeu, reformulando a estrutura supervisória das instituições financeiras.

No cômputo geral, a revisão do SESF deverá tomar em consideração a criação, a médio prazo, de um conjunto normativo uniforme para todo o sistema financeiro comunitário; a atribuição de maior autonomia às ESA face à Comissão; a reformulação da regulamentação do ESRB de modo a conferir-lhe maior responsabilidade e um lugar cimeiro no SESF; a imposição de um dever obrigatório de cooperação e consulta no processo decisório e legislativo – quer das autoridades de supervisão relativamente ao ESRB, quer das ESA quanto às NSA – de modo a garantir a adequação das medidas implementadas aos respectivos destinatários. No essencial, é necessária uma gradual atribuição de responsabilidades às entidades integrantes do SESF – de modo a conferir ao sistema um lugar central efectivo no sistema financeiro europeu – e, paralelamente, uma progressiva interligação e complementaridade entre os vários segmentos do sistema, por forma a garantir a coerência e consistência na sua actuação.

#### **4. União Bancária Europeia**

Sendo certo que a criação do SESF teve como intuito dar resposta a uma crise financeira generalizada, a verdade é que o desenrolar da situação problemática demonstrou que um sistema integrado de supervisão era insuficiente para fazer face aos múltiplos problemas que surgem constantemente no mercado financeiro.

De facto, com o despoletar da crise financeira, percebeu-se que os bancos não estavam preparados para suportar tamanhas perdas e que as sucessivas tentativas de conter e resolver eficazmente a crise a nível comunitário foram frustradas, uma vez que a existência de uma multiplicidade de sistemas bancários distintos e a ausência de mecanismos comuns tornou morosa e praticamente impossível uma tomada de decisão coordenada<sup>57</sup>. Sendo evidente o papel central dos bancos na economia e a facilidade de contágio das situações de fragilidade bancária ao restante sistema financeiro, os Governos alocaram elevados montantes de fundos públicos ao resgate das instituições de crédito, aumentando exponencialmente a dívida soberana e transferindo a factura da falência dos bancos para os contribuintes.

---

<sup>57</sup> European Commission, “*A comprehensive EU response to the financial crisis*”, 28/03/2014.

Face à fragilidade e volatilidade do sector bancário, em Junho de 2012, o Presidente da Comissão Europeia apela à criação de uma *European Banking Union* como etapa fundamental de uma União Económica e Monetária plena<sup>58 59</sup>. Assim, mostrou-se essencial “*colocar o sector bancário numa base mais sólida e restaurar a confiança na zona euro, no âmbito de uma perspectiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo*”<sup>60</sup>.

Nesta medida, arrancou o projecto para uma união bancária europeia que se pretende “*assente num conjunto único de regras exaustivo e pormenorizado para os serviços financeiros no mercado interno como um todo, e composto de um mecanismo único de supervisão e de novos enquadramentos para a garantia de depósitos e a resolução*”<sup>61</sup>.

Para além da criação de um *rule book* comum<sup>62</sup>, a união bancária tem como finalidades a uniformização da actuação das instituições de crédito e a centralização dos poderes no mercado bancário, de modo a restaurar confiança e estabilidade no sector bancário.

Para tal, a sua implementação compreende várias etapas: em primeiro lugar, o estabelecimento de um sistema integrado de supervisão prudencial das instituições de crédito baseado na estreita cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, de modo a garantir um controlo do funcionamento das instituições de

---

<sup>58</sup> Report by the President of the European Council, “*Towards a Genuine Economic and Monetary Union*”, 2012, 2.

<sup>59</sup> A par de uma evolução a nível regulatório – veja-se, por exemplo, a Directiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, sobre as regras relativas ao acesso à actividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e o Regulamento n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento – é imprescindível o acompanhamento de uma vertente supervisória, sob pena de esvaziar de sentido os esforços atinentes à criação de um mercado financeiro unificado e coeso.

<sup>60</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “*A Roadmap towards a Banking Union*”, 2012, 2.

<sup>61</sup> Considerando (11) do Regulamento n.º 1024/2013.

<sup>62</sup> A implementação do SESF e a interacção entre a Comissão Europeia e a EBA foram um marco fundamental na coesão da supervisão, tendo sido dados os passos embrionários para a criação de um conjunto único de regras aplicáveis aos serviços financeiros comunitários – veja-se, por exemplo, o Regulamento n.º 1060/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro, relativo às agências de *rating*.

crédito e a identificação atempada de eventuais situações de risco. Posteriormente, na eventualidade de, não obstante a supervisão do banco central europeu, um banco apresentar problemas estruturais de solvência e liquidez e estiver em risco de entrar em falência, é garantido o planeamento e consequente execução de uma recuperação ou resolução bancária eficaz e expedita, sem necessidade dos contribuintes pagarem a factura dos erros do sector bancário<sup>63</sup>. Por fim, prevê-se a criação de um sistema de garantia de depósitos comum, no âmbito do qual o não pagamento dos depósitos devidos é garantido até a um montante pré-definido, de modo a salvaguardar os direitos dos depositantes.

Nesta medida, a união bancária tem subjacentes três pilares de execução faseada, a saber: o mecanismo único de supervisão, o mecanismo único de resolução e o mecanismo único de garantia de depósitos.

Acresce que, tendo sido criada num ambiente de crise e instabilidade, a união bancária foi estruturada de modo a adaptar-se ao Tratado de Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE) uma vez que, caso fossem criadas novas estruturas ou feitas transformações de fundo, seriam necessárias alterações ao Tratado que poderiam trazer efeitos adversos ao desenvolvimento comunitário. Assim sendo, é necessário ter em consideração que várias das medidas tomadas tiveram por base a adaptação às estruturas europeias pré-existentes<sup>64</sup>, não obstante o facto dos objectivos pretendidos poderem ter sido atingidos de modo mais eficiente caso tivesse sido construído um modelo de raiz.

Deste modo, a união bancária foi pensada, em primeira linha, para a zona euro. A necessidade de conferir estabilidade ao sistema financeiro comunitário toma especial relevo com o grande nível de interligação dos sistemas bancários internos e a vigência de políticas monetárias comuns. Não obstante, apesar de obrigatória para todos os Estados-Membros que fizerem parte da moeda comum, a união bancária encontra-se aberta à adesão de qualquer Estado-Membro fora da zona euro.

---

<sup>63</sup> A necessidade de atribuição das referidas competências, nomeadamente no que respeita à prevenção e resolução de situações de falência dos bancos, já tinha sido realçada no Regulamento EBA, com o objectivo primordial de acautelar a falência das grandes instituições de crédito e de evitar situações de contágio e de propagação de risco sistémico.

<sup>64</sup> Como veremos adiante, a escolha do BCE como supervisor prudencial ou a circunscrição da união bancária às instituições de crédito.

Feitas estas reflexões preliminares, o presente estudo focar-se-á na análise do mecanismo de supervisão e das respectivas medidas de implementação em curso e, posteriormente, umas breves considerações relativas ao mecanismo único de supervisão e de garantia de depósitos, para que seja possível uma análise crítica da estruturação da união bancária.

Como primeiro pilar da união bancária, o *Single Supervisory Mechanism* (futuramente SSM) foi aprovado em Setembro de 2013 e entrou em vigor em Novembro do mesmo ano, sendo que apenas será completamente implementado em Novembro de 2014.

Tendo sido, para o efeito, estabelecidos dois regulamentos distintos – Regulamento n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de Outubro (estabelece as competências de supervisão do BCE – doravante, Regulamento SSM) e o já referido Regulamento n.º 1022/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro (procede à alteração do Regulamento EBA de modo a adaptar a autoridade de supervisão bancária às novas atribuições decorrentes do SSM) –, o Mecanismo tem como intuito garantir a segurança e solidez das instituições de crédito e, bem assim, a estabilidade financeira europeia, através do controlo do cumprimento das normas bancárias europeias e da sua monitorização permanente, de modo a garantir o bom funcionamento das instituições de crédito e detectar eventuais situações de risco na sua fase embrionária.

“*Responsável pelo funcionamento eficaz e coerente do mecanismo único de supervisão*”<sup>65</sup>, ao BCE são atribuídas competências de supervisão prudencial das instituições de crédito da zona euro<sup>66</sup>, no âmbito de uma estreita colaboração com as autoridades nacionais competentes. Deste modo, o BCE é exclusivamente responsável pela supervisão directa das instituições de crédito consideradas significativas a nível

---

<sup>65</sup> Artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento SSM.

<sup>66</sup> Como veremos adiante, a supervisão do BCE abrange ainda as instituições de crédito dos Estados-Membros que, não pertencendo à zona euro, adiram ao SSM.

nacional, enquanto que as autoridades competentes dos Estados-Membros supervisionam as instituições com menor dimensão<sup>67</sup>.

Em primeira linha, as atribuições supervísórias do BCE estão limitadas às instituições de crédito<sup>68 69</sup>, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, (1) do Regulamento n.º 575/2013, de 26 de Junho<sup>70</sup>. Assim sendo, o BCE apenas tem competência de supervisão quando esteja em causa “*uma empresa cuja actividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por conta própria*”.

Para além da supervisão do banco central europeu se circunscrever a instituições de crédito, é indispensável que aquelas pertençam à zona euro ou que, embora não façam parte da moeda comum, integrem um Estado-Membro que voluntariamente adira ao SSM<sup>71 72</sup>.

---

<sup>67</sup> A referida solução adoptada pelo Conselho foi em sentido contrário da proposta da Comissão, que atribuía ao BCE a supervisão prudencial de todas as instituições de crédito da zona euro.

<sup>68</sup> Em parte, esta circunscrição tende a evitar a necessidade de alteração do TFUE, na medida em que o seu artigo 127.º, n.º 6 estabelece que ao BCE apenas poderão ser atribuídas competências de supervisão prudencial no que respeita a instituições de crédito e outras instituições financeiras, excluindo expressamente as seguradoras.

<sup>69</sup> A referência a instituições de crédito abrange, em caso de supervisão consolidada, as companhias financeiras, as companhias financeiras mistas e os conglomerados financeiros – cfr. artigo 2.º, n.º 4 a 6.º e artigo 4.º, n.º 1, al. g) e h) Regulamento SSM.

<sup>70</sup> Artigo 1.º e 2.º, n.º 3 do Regulamento SSM.

<sup>71</sup> Nos termos do artigo 7.º do Regulamento SSM, os Estados-Membros não pertencentes à zona euro, tendo em vista a integração do SSM, têm de se comprometer a adoptar a legislação nacional necessária para garantir que a autoridade nacional competente cumpra as medidas e pedidos efectuados pelo BCE e a fornecer toda a informação necessária que permita a efectivação das competências do banco central europeu. Uma vez que, caso integrem o SSM, as suas decisões têm de ser tomadas em paralelo com os restantes Estados-Membros, estão sujeitos a um esforço adicional de criação de veículos para garantir que as autoridades competentes cumprem com os prazos estabelecidos. Acresce que, dado que estes Estados-Membros não dispõem dos mesmos mecanismos estabelecidos para os Estados-Membros da zona euro – por exemplo, a participação no Conselho do BCE –, são-lhes conferidas garantias especiais aplicáveis em casos excepcionais, como é o caso da possibilidade de requererem a extinção da cooperação estreita com o BCE em certas situações (nomeadamente quando não esteja de acordo com um projecto de decisão). Assim, pesem embora as claras desvantagens dos Estados-Membros que não pertencem à moeda única – as quais, provavelmente, pesaram na decisão do Reino Unido em opor-se à adesão ao SSM –, têm bastantes vantagens em aderir a um sistema de supervisão financeira unitário – especialmente os Estados-Membros não pertencentes à zona euro cujas operações em Estados-Membros participantes tenham um peso considerável na sua parte operacional –, dados os proveitos inerentes à estabilidade financeira.

<sup>72</sup> Relativamente às vantagens de integração do SSM, cfr. Eilis Ferran & Valia Babis, “*The European Single Supervisory Mechanism*”, Março de 2013, 21 e ss.

Preenchidos os pressupostos enunciados, as instituições de crédito encontram-se sujeitas à supervisão prudencial do SSM. Tendo por fim uma supervisão directa e regular, mostrou-se essencial a repartição das instituições de crédito por diversas autoridades, de modo a evitar a sobrecarga de uma única entidade. Assim, a repartição da supervisão das instituições de crédito entre o BCE e as autoridades nacionais competentes é feita após uma avaliação em função do peso e influência das instituições de crédito na economia nacional<sup>73</sup>. De um modo geral, é tida em conta a dimensão e a importância da instituição de crédito para a economia, pelo que será considerada significativa caso detenha activos com valores superiores a 30 biliões de euros ou cujo total dos activos represente, pelo menos, 20% do PIB do seu país (não podendo o valor total dos activos, em todo o caso, ser inferior a 5 biliões de euros)<sup>74 75</sup>.

Após a divisão das instituições, a cooperação entre o BCE e as autoridades nacionais funciona nos seguintes moldes: o BCE supervisiona directamente as instituições de crédito consideradas significativas<sup>76</sup> – i.e., os maiores bancos e aqueles que poderão ser mais relevantes a nível sistémico –, enquanto que as autoridades nacionais competentes terão a seu cargo a supervisão das restantes instituições de crédito, tendo sempre como parâmetros de actuação e de delimitação dos seus poderes decisórios as instruções gerais, regulamentos e orientações delineadas pelo BCE. Quando esteja em causa a efectivação de uma supervisão eficaz e rigorosa, o BCE pode chamar ao âmbito da sua supervisão directa alguma das instituições de crédito supervisionadas pelas autoridades nacionais competentes.

---

<sup>73</sup> Esta qualificação deve ser reanalisada com relativa regularidade – especialmente em caso de alterações relevantes na estrutura da instituição, como sucede em caso de fusão.

<sup>74</sup> Artigo 6.º, n.º 4 do Regulamento SSM.

<sup>75</sup> Na determinação do carácter significativo das instituições de crédito, destacam-se ainda duas situações: (i) por iniciativa própria, o BCE poderá determinar que uma instituição é significativa caso tenha filiais em mais do que um Estado-Membro participante e se os seus elementos contabilísticos de carácter transfronteiriço detiverem um peso considerável no seu balanço e (ii) ainda que não cumprindo os critérios mencionados, caso as autoridades nacionais competentes comuniquem ao BCE a necessidade de considerar determinado banco como significativo, dado o seu peso na economia nacional, situação em que o banco central terá de tomar uma decisão, após a análise da conjuntura da instituição de crédito.

<sup>76</sup> Em todo o caso, e salvo certas excepções, o BCE é responsável pela supervisão directa das três maiores instituições de crédito de cada Estado-Membro participante.

No que respeita às competências do banco central europeu, e pesem embora as atribuições que pressupõem uma colaboração assídua com as autoridades nacionais competentes, existe um conjunto de funções exclusivas do BCE justificado pela sua função de responsável máximo pelo funcionamento eficaz do SSM. Assim, enquanto que o artigo 4.º do Regulamento SSM estabelece, de um modo geral, o leque das competências privativas do banco central europeu, o artigo 6.º enumera especificamente as atribuições relativas às instituições de crédito consideradas significativas.

No âmbito das competências exclusivas, destaca-se primordialmente a capacidade de atribuição e revogação da autorização para o exercício da actividade das instituições de crédito, sem prejuízo das condições suplementares exigidas pelos Estados-Membros. O banco será objecto de uma avaliação no âmbito da qual o BCE terá de certificar, designadamente, que aquele apresenta uma base financeira sólida susceptível de assegurar a sua solvência e liquidez, a suficiência dos fundos próprios para fazer face aos riscos resultantes da atribuição de crédito e das flutuações naturais do sistema bancário e, em última linha, que seja objecto de uma administração sã e prudente. Caso os Estados-Membros estabeleçam pressupostos adicionais, a concessão da autorização ou revogação da mesma implicará uma análise de conformidade por parte da autoridade interna competente, com base na qual o BCE tomará a sua decisão.

Tendo em vista um nível adequado de informação que lhe permita realizar as suas atribuições de supervisão, o BCE coopera estreitamente com as autoridades nacionais competentes no sentido de garantir uma troca de informação constante e eficaz. Caso considere necessário, o banco central europeu encontra-se munido de poderes de investigação que lhe permitem solicitar os esclarecimentos necessários a um conjunto alargado de sujeitos capazes de prestar informações relevantes – o dever de prestar informação abrange desde as próprias instituições de crédito, como os terceiros por aquelas subcontratados. Bem assim, detém poderes de investigação num âmbito generalizado, podendo investigar as entidades em si, através da examinação dos livros e

registos ou a inquirição de sujeitos e, paralelamente, atribuições que lhe permitem realizar inspeções às entidades sujeitas à sua supervisão<sup>77</sup>.

Para além do cumprimento das regras atinentes aos requisitos prudenciais das instituições de crédito, o BCE deve garantir os requisitos relativos à implementação de disposições a nível de governo societário<sup>78</sup>, analisar as avaliações das autoridades nacionais competentes de forma a assegurar o funcionamento sustentável das instituições de crédito (se for caso disso, poderá aplicar medidas adicionais) e intervir numa fase inicial aquando de instabilidade da instituição ou, caso já haja um plano de recuperação, proceder à supervisão da sua implementação. Ademais, quando existam ligações das instituições de crédito com Estados-Membros não participantes, o BCE deverá cooperar estreitamente com as autoridades nacionais competentes, para que seja assegurada uma supervisão coesa e eficaz.

Ao lado das suas competências exclusivas, o banco central europeu tem várias atribuições no âmbito das quais actua em cooperação com as autoridades nacionais competentes, de modo a garantir uma supervisão uniforme. Neste sentido, deverão partilhar todas as informações relevantes a que tenham acesso, de modo a evitar a duplicação dos procedimentos atinentes à recolha de informações<sup>79</sup> e, bem assim, colaborar no processo decisório para que as medidas implementadas sejam adequadas às particularidades dos destinatários.

No que concerne às competências das autoridades nacionais competentes, para além da supervisão diária das instituições de crédito não consideradas significativas, destaca-se ainda a supervisão das entidades que não cabem no conceito de instituição de crédito disposto no Regulamento SSM mas que, no âmbito da legislação do Estado-

---

<sup>77</sup> Artigo 10.º a 12.º do Regulamento SSM.

<sup>78</sup> Entre os quais, os pressupostos de adequação e idoneidade dos responsáveis pela gestão das instituições de crédito e os processos internos de avaliação da adequação do capital. Neste âmbito, cfr. artigo 4 n.º 1 e) do Regulamento SSM.

<sup>79</sup> Como adverte o projecto de Relatório que contém recomendações à Comissão sobre a revisão do SESF (2013/2166/INI), o “*o BCE e as NSA têm diferentes normas de informação e intervalos e que a criação do SSM representa um grave risco de duplicação da obrigação de prestar informação*”, pelo que a partilha das mesmas informações tenderá a evitar a duplicação da informação.

Membro, são equiparadas àquelas. Paralelamente, cabe-lhes ainda a supervisão das sucursais de instituições de crédito sediadas num país terceiro e estabelecidas num Estado-Membro participante, o acompanhamento e controlo da actuação das instituições de crédito no mercado de instrumentos financeiros e o combate ao branqueamento de capitais.

Em caso de incumprimento da legislação comunitária em matéria de supervisão, dos deveres impostos e decisões tomadas pelas autoridades competentes, haverá lugar à aplicação de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas, tanto por parte do BCE como das autoridades nacionais competentes<sup>80</sup>.

Não obstante a sua capacidade de aplicação de sanções, o BCE não as poderá aplicar coercivamente quando estejam em causa pessoas individuais ou colectivas. Assim, o BCE apenas é competente para sancionar instituições de crédito caso violem, a título de dolo ou negligência, a legislação comunitária pelo que, caso entenda que há lugar à aplicação de sanções pecuniárias, por exemplo, ao Presidente do conselho de administração de determinada instituição de crédito, o banco central terá de solicitar às autoridades nacionais competentes que instaurem um processo e apliquem as medidas sancionatórias adequadas.

Nesta medida, enquanto que o BCE poderá aplicar sanções pecuniárias às instituições de crédito consideradas significativas, ficará a cargo das autoridades nacionais competentes a aplicação de sanções administrativas quando esteja em causa a violação de legislação nacional – nomeadamente quando esteja em causa a violação da legislação interna que transpõe uma directiva –, caso se dirijam a instituições de crédito que supervisionem directamente ou a pessoas, singulares ou colectivas, susceptíveis de responderem pela violação dos deveres de uma instituição de crédito.

Acresce que, uma vez que o SSM tem em vista não apenas a harmonização da supervisão bancária entre os Estados-Membros participantes mas também a garantia de uma supervisão adequada em casos de instituições de crédito transfronteiriças – que operem tanto em Estados-Membros pertencentes à união bancária como Estados-

---

<sup>80</sup> Artigo 18.º do Regulamento SSM.

Membros não participantes -, deve haver uma actuação sedimentada no princípio de cooperação, segundo o qual o BCE e os Estados-Membros não participantes deverão assinar um memorando de entendimento com o intuito de delimitar e esclarecer o exercício da supervisão quanto àquelas entidades pertencentes à união bancária<sup>81</sup>, comprometendo-se à troca de toda a informação necessária, bem como à sujeição a um dever de auxílio mútuo.

Com o intuito de assegurar o eficaz cumprimento das atribuições que lhe são conferidas, o BCE deverá aplicar e garantir a aplicação da legislação comunitária<sup>82</sup>. Como tal, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, 2.º Parágrafo do Regulamento BCE, tem a faculdade de emitir orientações e recomendações e tomar decisões em cumprimento da legislação da União, sem prejuízo do respeito pelas normas técnicas propostas pela EBA e adoptadas pela Comissão e demais regras relativas ou elaboradas pela EBA.

Funcionando em simultâneo com o Sistema Europeu de Supervisão Financeira, é imperativa uma colaboração estreita entre o BCE e as autoridades que fazem parte do SESF<sup>83</sup> – designadamente, ESRB, EBA, ESMA e EIOPA. Assim, visa-se nomeadamente a cobertura plena da supervisão das instituições de crédito que operam em mais que um sector do sistema financeiro e, paralelamente, uma resposta adequada às matérias que carecem de resposta transversal.

Face ao exposto, a intervenção da EBA afigura-se fundamental para o cumprimento das atribuições do SSM, uma vez que tem a seu cargo a supervisão do cumprimento da legislação da União Europeia, a emissão de orientações e pareceres, a tomada de decisões especificamente direccionadas às autoridades competentes para que estas ponham cobro à situações de emergência existentes<sup>84</sup> e, em última análise, a garantia de um patamar apropriado de supervisão e regulamentação no sector bancário

---

<sup>81</sup> Artigo 3.º, n.º 6 do Regulamento SSM.

<sup>82</sup> Em particular, quando estejam em causa directivas, o BCE terá de aplicar a legislação nacional de transposição. Do mesmo modo, no caso de regulamentos que pressuponham a tomada de decisões por parte dos Estados-Membros, o BCE terá de implementar a correspondente legislação nacional.

<sup>83</sup> Artigo 3.º, n.º 1 do Regulamento SSM.

<sup>84</sup> Artigo 8.º, n.º 2, al. e) do Regulamento EBA.

comunitário. Deste modo, não obstante a cooperação necessária entre o BCE e todos os intervenientes do SESF, deve haver uma colaboração especialmente concertada entre o BCE e a EBA<sup>85</sup>, no âmbito da qual é possível destacar a realização de *stress tests* com o intuito de apurar a adequação das medidas e políticas adoptadas pelas instituições de crédito e se têm subjacentes uma actuação prudente, a participação do BCE no Conselho de Supervisores da EBA, a colaboração do BCE na elaboração de normas técnicas por parte da EBA e o seu alerta à autoridade europeia de supervisão relativamente à necessidade de alteração das normas técnicas já em vigor e, bem assim, o desenvolvimento de relações internacionais – designadamente, a celebração de acordos de carácter administrativo com autoridades de supervisão ou organizações internacionais<sup>86</sup>.

Como última nota, veja-se que o BCE, embora seja uma entidade comunitária independente, responde perante o Parlamento Europeu e o Conselho e está sujeito à apreciação da legalidade da sua actuação por parte do TJUE<sup>87</sup>. Independentemente da apreciação do Tribunal, caso a actuação do banco central europeu se afigure danosa, tem o dever de indemnizar os lesados pelos danos por si causados<sup>88</sup>.

Não sendo o objectivo da presente dissertação a análise exaustiva do SSM<sup>89</sup>, a breve exposição das competências a nível de supervisão do BCE tem como intuito a respectiva apreciação crítica do mecanismo e o respectivo enquadramento no

---

<sup>85</sup> Não nos sendo possível grandes extensões relativamente à complementaridade de actuação e divisão de competências entre o BCE e a EBA, realçamos apenas a necessidade de clarificação e distinção das suas atribuições em matéria de supervisão e processo legislativo. No mesmo sentido, cfr. Eilis Ferran & Valia Babis, “*The European Single Supervisory Mechanism*”, Março de 2013, 23 e ss.

<sup>86</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 1, al. f), e n.º 3, 4.º Parágrafo, e artigo 8.º do Regulamento SSM e artigo 40.º, n.º 1, d) do Regulamento EBA.

<sup>87</sup> Artigo 263.º do TFUE.

<sup>88</sup> Nos termos do artigo 340.º do TFUE, este dever abrange tanto os danos causados pelo próprio BCE como pelos seus agentes no exercício das suas funções. O mesmo dever de indemnizar recai sobre as autoridades nacionais competentes, caso elas ou os seus agentes venham a causar danos.

<sup>89</sup> Fora do presente estudo ficaram aspectos como a estrutura institucional que desempenhará as atribuições supervisórias ou as funções do BCE relativas à aplicação de medidas destinadas a dirimir eventuais riscos macro-prudenciais.

funcionamento da união bancária, de modo a que seja possível fazer uma previsão relativa ao (in)sucesso da mesma.

Até à total implementação do SSM em Novembro de 2014, o BCE terá de criar uma estrutura institucional adequada, formar e contratar agentes especializados para o efeito e reunir os meios necessários para o desempenho pleno das suas funções como supervisor<sup>90</sup>. Assim sendo, encontram-se em curso avaliações – tanto a nível contabilístico como análises de risco, liquidez e relativas aos níveis de alavancagem financeira – aos bancos que reúnem os pressupostos de supervisão directa pelo BCE – são dados os primeiros passos para garantir a transparência das contas das instituições de crédito e corrigir as suas falhas estruturantes – e, paralelamente, estudos dos diversos sistemas jurídicos dos Estados-Membros para que seja possível ao supervisor operar dentro dos seus limites e criar medidas susceptíveis de aplicação generalizada.

Em Novembro de 2014, entrará em funcionamento o mecanismo supervisorio de coordenação de esforços entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, assumindo o banco central europeu, em pleno, as suas funções específicas de supervisor prudencial das instituições de crédito dos Estados-Membros participantes e de autoridade máxima responsável pelo funcionamento do SSM.

Pese embora as atribuições rigorosas e reforçadas atribuídas pelo mecanismo, não é possível impedir futuras situações precárias nem eliminar os riscos de falência dos bancos pelo que, apesar do BCE poder intervir numa fase embrionária em que a instituição de crédito começa a mostrar sinais preocupantes – nomeadamente através da imposição de medidas correctivas e da revogação da autorização das instituições de crédito –, é fundamental a sua coordenação com uma autoridade que assegure a recuperação e resolução das instituições que se encontrem em risco ou situação de falência. Nesta medida, em Julho de 2013<sup>91</sup>, a Comissão propôs a criação de um

---

<sup>90</sup> Do mesmo modo, serão postos em prática mecanismos atinentes à garantia da total separação entre o desempenho das funções de política monetária e as atribuições a nível de supervisão do BCE, como exigido no artigo 25.º do Regulamento SSM.

<sup>91</sup> Cfr. a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Julho, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de

mecanismo que garantisse uma intervenção prematura nas instituições que se encontrem em condições precárias, através da aplicação de um quadro de procedimentos comuns de recuperação e resolução das mesmas<sup>92</sup>.

Com a proposta de um mecanismo único de resolução, visa-se “*assegurar que a supervisão e a resolução estão alinhadas a nível central, embora implicando todos os intervenientes nacionais pertinentes, e são apoiadas por um dispositivo de financiamento de resolução adequado, que permitirá que a gestão das crises bancárias seja mais eficaz na união bancária e contribuirá para quebrar a ligação entre crises da dívida soberana e bancos em dificuldades*”<sup>93</sup>.

Deste modo, a supervisão e a resolução das instituições de crédito<sup>94</sup> devem ser reguladas de forma homogénea e exercidas de modo integrado para assegurar a confiança dos consumidores na eficiência do sistema e evitar a propagação de eventuais colapsos a Estados-Membros não participantes.

Aprovado a 15 de Abril de 2014, está previsto que o *Single Resolution Mechanism* (futuramente SRM) entre em vigor a 1 de Janeiro de 2015 sendo que as suas funções de resolução e *bail-in*<sup>95</sup> apenas entrarão em funcionamento a 1 de Janeiro de 2016.

---

investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento EBA.

<sup>92</sup> Anteriormente, quando a resolução era efectuada internamente por cada Estado-Membro, o procedimento comumente utilizado era o resultante dos regimes jurídicos da insolvência das empresas, sem que fossem considerados aspectos particulares das instituições de crédito, nomeadamente os efeitos específicos do risco sistémico.

<sup>93</sup> Michel Barnier, Comunicado “*A Comissão propõe um mecanismo único no âmbito da união bancária*”, 10/07/2013.

<sup>94</sup> Apesar da referência exclusiva às instituições de crédito, o SRM abrange também as empresas de investimento e outras instituições financeiras quando estejam englobadas na supervisão prudencial consolidada do BCE – cfr. artigo 2.º, al. c) da Proposta de Regulamento SRM.

<sup>95</sup> Entende-se por *bail-in* ou instrumento de recapitalização interna o mecanismo através do qual a autoridade de resolução procede à conversão ou redução dos passivos de uma instituição de crédito alvo de resolução, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, (57) e artigo 43.º e ss da DRRB (para além do *bail-in*, o artigo 37.º, n.º 3 da DRRB prevê outros mecanismos de resolução, como o instrumento de alienação da actividade, de criação de uma instituição de transição e de segregação de activos). Assim, imputando as perdas do banco aos accionistas e credores, a autoridade de resolução tem competência para transformar as

Sediado nas normas substantivas da Directiva relativa à Recuperação e Resolução Bancária<sup>96</sup> (doravante DRRB) - na medida em que esta prevê mecanismos internos comuns de recuperação e resolução de todos Estados-Membros da União –, o SRM é regulado por dois diplomas: o Regulamento n.º \_\_/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece as regras e procedimentos uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro do SRM e de um fundo único de resolução bancária (abreviadamente Regulamento SRM) e o Acordo Intergovernamental sobre o funcionamento do fundo único de resolução<sup>97</sup>.

Assim sendo, caso uma instituição de crédito sujeita à supervisão do SSM se encontre em risco de colapso, é posto em curso um mecanismo de recuperação que, em linhas gerais, consiste na aplicação das medidas constantes do plano de recuperação que os bancos têm de manter actualizados a todo o tempo, necessárias ao restabelecimento da sua situação financeira<sup>98</sup>.

Caso a situação se deteriore de modo irreversível, é accionado um procedimento de resolução de carácter obrigatório que permite uma maior eficiência e neutralidade no tratamento das situações de risco, evitando potenciais problemas transfronteiriços<sup>99</sup> e, em

---

dívidas em capitais próprios, modificar a natureza dos instrumentos de dívida e alterar ou anular o valor dos créditos dos credores comuns. Procedendo à hierarquização dos accionistas e restantes credores tendo em vista a amortização das perdas, mantêm-se intocáveis, sem excepções, os depósitos inferiores a 100.000 euros.

Funcionando como veículo de recapitalização da instituição de crédito, os instrumentos mencionados podem não ser suficientes pelo que, em última linha, haverá lugar ao recurso a mecanismos nacionais de financiamento (*bailout*).

Não sendo o objecto da presente análise, apenas se pretende ilustrar a transferência, derivada da criação do SRM, do risco de falência dos bancos dos contribuintes para os accionistas e credores e, conseqüentemente, a dissociação dos bancos ao risco dos Estados.

<sup>96</sup> Directiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Maio, que estabelece condições mínimas de conciliação dos procedimentos dos Estados-Membros mas não cria um processo de decisão convergente a nível comunitário.

<sup>97</sup> Até ao momento, não foram publicadas as versões finais dos diplomas, pelo que qualquer referência será relativa às propostas.

<sup>98</sup> Artigo 5.º e ss da Directiva DRRB.

<sup>99</sup> Em caso de resolução de um banco presente em vários Estados-Membros da zona euro, colocar-se-ia o problema de saber de que país seria o mecanismo de resolução a ser accionado e, posteriormente, seria aplicado o regime de resolução de um Estado-Membro a um estabelecimento da instituição enquadrada numa conjuntura completamente diferente.

segundo lugar, a alocação dos riscos da actuação dos bancos na esfera dos accionistas e credores e do sistema bancário na sua globalidade, evitando assim que sejam os contribuintes a suportar os erros dos bancos.

Para o efeito, é criado o *Single Resolution Board*<sup>100 101</sup> (doravante Board) como órgão decisório responsável, designadamente, pela elaboração dos planos de resolução e sua implementação quando estejam em causa instituições que se encontrem sob a sua supervisão e grupos transfronteiriços da zona euro. Quanto às remanescentes instituições, o SRM tem apenas a seu cargo a supervisão da aplicação dos mecanismos de resolução por parte das autoridades nacionais de resolução<sup>102</sup>. Acresce que o Comité Único de Resolução deverá estabelecer uma cooperação estreita não só com as autoridades nacionais de resolução, mas também com o SESF e, em especial, com a EBA.

Paralelamente, é implementado o *Single Resolution Fund*<sup>103</sup> (futuramente Fund) que consiste num fundo que apenas será utilizado para assegurar a aplicação eficaz dos mecanismos de resolução assegurando, nomeadamente, o financiamento e cumprimento das obrigações da instituição de crédito, a médio prazo, enquanto esta se encontra em processo de reestruturação. Para tal, todas as instituições de crédito dos Estados-Membros participantes deverão contribuir até perfazerem, pelo menos, 1% dos depósitos cobertos por todos bancos de todos os Estado-Membros participantes<sup>104</sup>. As contribuições serão feitas no prazo de 8 anos a contar de 1 de Janeiro de 2016, até o Fundo Único de Resolução Bancária atingir um total de 55 mil milhões de euros.

Neste âmbito, pretende-se que a resolução da instituição de crédito seja implementada através de um procedimento comunitário – dissociando os bancos do risco

---

<sup>100</sup> Integrado pelos membros permanentes, a Comissão, o Conselho, o BCE e as autoridades nacionais de resolução.

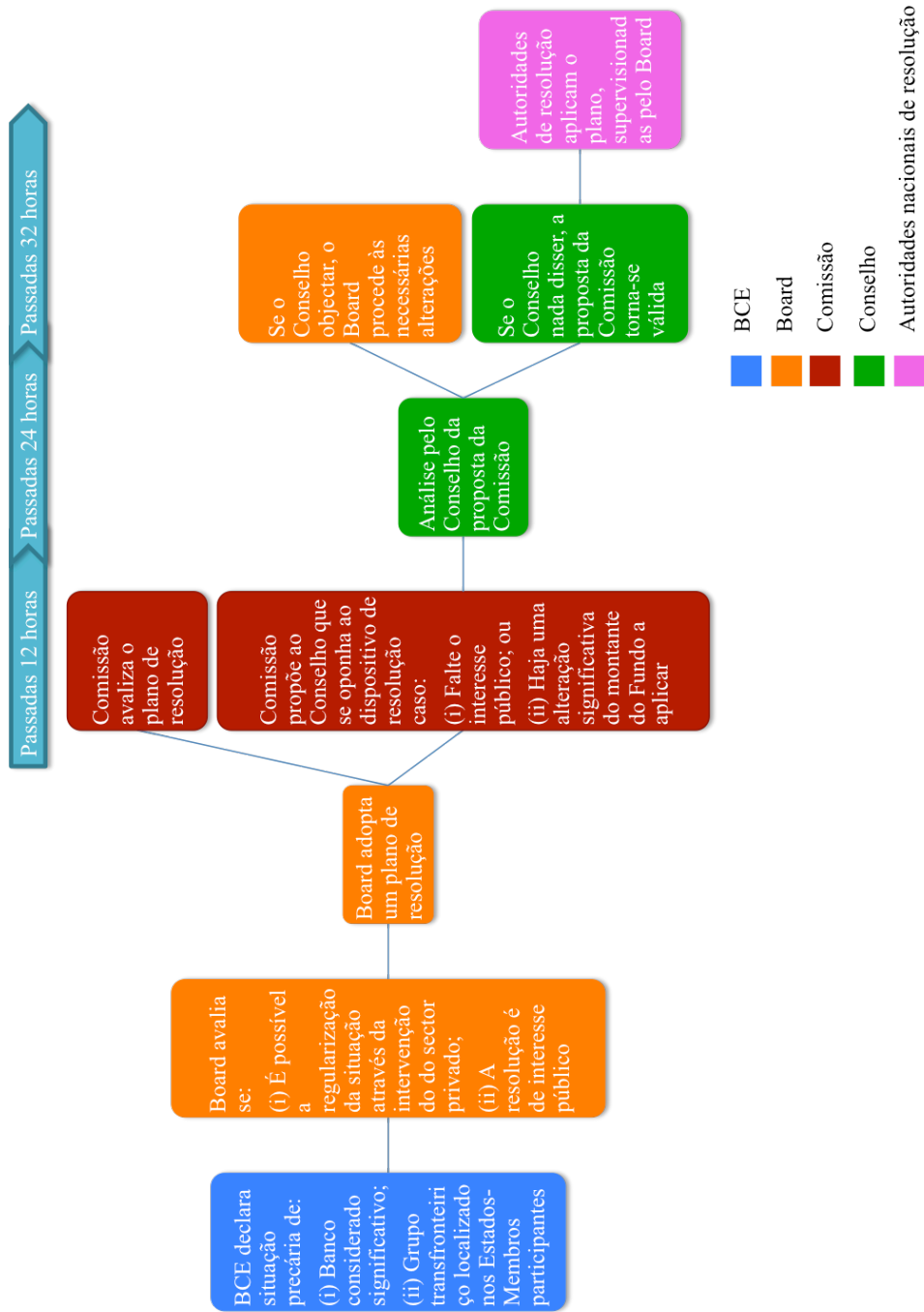
<sup>101</sup> Artigos 38.º e ss do Regulamento SRM.

<sup>102</sup> Nos termos do artigo 6.º-A do Regulamento SRM, as autoridades nacionais de resolução dispõem de uma ampla margem de decisão relativa aos mecanismos mais adequados a accionar em cada situação concreta.

<sup>103</sup> Artigos 64.º e ss do Regulamento SRM.

<sup>104</sup> As regras procedimentais relativas ao fundo estão estabelecidas no Acordo Intergovernamental.

dos Estados soberanos – de intervenção rápida e precoce. Dadas as múltiplas ramificações do processo, veja-se a seguinte esquematização atinente ao procedimento de resolução comum:



Procedimento de resolução na União Bancária: adaptação do gráfico 2 do Memorando da Comissão Europeia, “Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone”, de 15 de Abril de 2014, aos artigos 12.º e ss da Proposta de Regulamento SRM que prevêem o mecanismo de resolução

Comparativamente com os mecanismos pesados e morosos anteriormente aplicados pelas autoridades nacionais de resolução, o SRM veio diminuir bastante a demora do processo decisório<sup>105</sup>.

Assim, resulta clara a indispensabilidade de um mecanismo comunitário de resolução que preveja um processo decisório expedito e eficaz e que actue de forma neutra, tendo exclusivamente em vista a estabilidade financeira dos Estados-Membros e da União. No seguimento do objectivo de estabilização financeira imposto pela união bancária, o SRM minimiza os efeitos negativos de um potencial colapso bancário no mercado financeiro.

O terceiro e último pilar da união bancária é o *Single Deposit Guarantee Scheme* (futuramente SDGS) que consiste na criação de um mecanismo comum a todo o espaço comunitário de salvaguarda dos depósitos.

Embora não se preveja, para já, a implementação de um sistema único de garantia de depósitos, é expectável que, com a progressiva integração e centralização europeia – provenientes das regras de conduta e *rule book* comuns, dos parâmetros e estrutura supervisiória únicos e mecanismos de resolução unificados –, a médio ou longo prazo seja criado um veículo de salvaguarda dos depositantes uniforme para toda a União.

Não obstante, tendo em conta as alterações profundas do sistema financeiro nos últimos anos, mostrou-se imperativa a actualização em matéria de sistemas de garantia de depósitos (doravante SGD). Assim, a 15 de Abril de 2014 foi aprovada a reformulação da Directiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos<sup>106</sup> e, com esta, uma protecção alargada idêntica para todos depositantes da União.

Para o efeito, os Estados-Membros garantem a constituição de um SGD nacional (e não europeu) financiado pelas instituições de crédito, através do qual os depositantes serão reembolsados em caso de indisponibilidade dos depósitos. Sem excepções, é

---

<sup>105</sup> Quanto ao novo regime procedimental, cfr. artigo 7.º e ss do Regulamento SRM.

<sup>106</sup> A Directiva 2014/49/EU, de 15 de Abril altera a Directiva 94/19/CE, de 30 de Maio.

garantido o ressarcimento de 100.000 euros por depositante e por banco, no prazo de 7 dias úteis<sup>107</sup>.

Em traços gerais, impõe-se um nível sólido de financiamento *a priori* sendo que, no prazo de 10 anos, os Estados-Membros participantes terão de garantir que o fundo estabelecido perfaz o montante correspondente a 0,8% dos depósitos cobertos pelos seus membros.

Em caso de insuficiência de fundos capazes de garantir a cobertura dos depósitos, haverá recurso a contribuições extraordinárias do sector bancário e, caso seja necessária a contratação de financiamento a curto prazo, poderão recorrer a fontes de financiamento alternativas.

No essencial, consubstancia um contributo bastante significativo para o progresso do mercado interno, na medida em que consagra o alargamento da cobertura da protecção, a instituição de rígidas condições de financiamento, mecanismos de controlo mais exigentes e um reembolso mais expedito.

Sendo os depósitos garantidos na eventualidade de insolvência de uma instituição de crédito, tem-se em vista o restabelecimento da confiança dos depositantes no sistema financeiro, para que não haja corridas aos bancos evitando assim, a propagação dos seus efeitos negativos na estabilidade financeira.

Após a delimitação da configuração da união bancária e uma vez que as suas etapas não se encontram ainda definitivamente implementadas, afigura-se bastante difícil proceder a uma apreciação precisa da mesma. Deste modo, tomando em consideração que o sistema se encontra numa fase embrionária, apenas é possível a identificação de um conjunto de pontos que poderão implicar problemas fracturantes e, bem assim, uma previsão generalizada do seu (in)sucesso futuro.

No cômputo geral, a implementação da união bancária foi um passo crucial no reforço do sistema bancário e, bem assim, na integração e harmonização da actuação dos

---

<sup>107</sup> A reformulação do regime dos SGD levou à diminuição do prazo de reembolso de 20 para 7 dias úteis.

Estados-Membros participantes. Tendo em vista não apenas a criação de uma base regulatória comum, mas também a consagração de veículos supra-nacionais que assegurem a estabilidade financeira, a coesão e cooperação entre os Estados-Membros e a união globalmente considerada, a união bancária confere uma conotação de certeza e previsibilidade antes inexistente.

A união bancária foi estruturada de modo a cobrir transversalmente o mercado bancário: a supervisão prudencial tem como intuito a garantia do bom funcionamento das instituições de crédito, através do controlo do cumprimento das normas bancárias europeias e da sua monitorização permanente, prevenindo assim futuros colapsos; na eventualidade de surgimento de riscos de falência, haverá lugar à intervenção precoce dos supervisores, com o intuito de restabelecer a estabilidade financeira da instituição de crédito. Porém, caso a actuação supervisória seja frustrada e o banco entre em falência, são accionados procedimentos de resolução atinentes à gestão eficiente da crise, à limitação dos efeitos negativos do colapso à instituição, ao impedimento da sua propagação sistémica e, em última linha, à protecção dos depositantes. Nesta sede, é imperativo um mecanismo de garantia de depósitos como complemento do SRM e, em geral, da união bancária.

No longo prazo, a implementação plena de uma união bancária dará origem à uniformização das boas práticas financeiras e a uma progressiva integração e convergência do sistema bancário para a esfera europeia. Deste modo, é expectável que esta estabilização e fortalecimento levem à gradual adesão dos Estados-Membros não participantes que vejam nela a possibilidade de integração de um sistema financeiro coerente, seguro e eficaz.

Já no âmbito do mecanismo único de supervisão, são inegáveis os benefícios da centralização dos poderes de supervisão prudencial numa estrutura europeia. Através da imposição de requisitos atinentes à garantia da segurança e solidez das instituições de crédito, da harmonização do exercício da supervisão e consequente eliminação dos potenciais riscos de medidas contraditórias, deram-se os primeiros passos tendo em vista um sector bancário europeu coeso.

Em especial, relativamente à selecção do BCE como supervisor prudencial, conclui-se que foi a escolha natural na medida em que tem uma vasta experiência em questões macroeconómicas – a escolha de bancos centrais como supervisores prudenciais traz inúmeras vantagens –, é uma instituição independente cujos poderes decisórios não são influenciados por questões políticas e, bem assim, afigura-se a única opção que não implicaria a alteração do TFUE<sup>108</sup>. Com o intuito de dar resposta ao argumento de que existe sempre o risco de conflitos de interesses entre as atribuições em matéria de supervisão e monetária, o Regulamento BCE impõe expressamente a necessidade de criação de uma estrutura institucional e profissional distinta e, paralelamente, a total separação das reuniões em função das matérias a abordar<sup>109</sup>.

Sendo configurado para abranger, em primeira lugar, a zona euro, o SSM tem subjacentes mecanismos específicos que, dada a sua génese, não são extensíveis aos Estados-Membros não pertencentes à moeda comum que adiram à união bancária (o que cria desigualdades entre os Estados-Membros). Originando incertezas quanto à aplicação do SSM, estabelece barreiras a uma adesão que deveria ser atractiva.

Não despendendo são os problemas transfronteiriços derivados da delimitação da actuação do BCE à zona euro e aos restantes Estados-Membros aderentes. Veja-se, a título exemplificativo, o caso da sucursal em Londres de um banco sediado em França: enquanto a instituição de crédito se encontra abrangida pelas normas regulatórias e supervisórias do SSM – sendo-lhe impostos, nomeadamente, rácios rigorosos de liquidez e solvabilidade e níveis máximos de alavancagem –, a sucursal não está coberta pela mesma severidade procedimental, uma vez que o Reino Unido não pertence à zona euro e não tenciona aderir ao SSM. Assim, e apesar de sedimentada num memorando de entendimento no qual se delimita o exercício da supervisão, não deixa de haver, dentro do mesmo grupo, dois pesos e duas medidas.

---

<sup>108</sup> A alocação de custos e a rapidez e facilidade de implementação do mecanismo de supervisão fez com que se escolhesse o BCE como supervisor prudencial, em detrimento do alargamento das competências da EBA ou a criação de uma nova instituição comunitária.

<sup>109</sup> Artigo 25.º do Regulamento SSM.

Paralelamente, tem o âmbito de actuação circunscrito às instituições de crédito, deixando de fora instituições financeiras como as seguradoras. Ora, havendo já uma consciencialização generalizada de que as instituições de crédito não são as únicas susceptíveis de instabilizar o sistema financeiro e causar problemas de contágio, não se encontram fundamentos decisivos para que as instituições financeiras susceptíveis de causarem implicações a nível sistémico não sejam também abrangidas. Assim sendo, o BCE deveria estabelecer uma colaboração estreita com o ERSB no âmbito da qual as entidades consideradas de relevo a nível sistémico pelo Comité seriam supervisionadas pelo banco central europeu. Nesta medida, e uma vez que as avaliações do Comité são permanentes, não se correria o risco de subcarregar o BCE com a supervisão directa de instituições menos relevantes, procedendo aos devidos ajustes sempre que necessário.

No que respeita à divisão da supervisão entre o BCE e as autoridades nacionais competentes, a falta de compartimentalização e clareza é patente. Estabelecida uma cooperação estreita, tanto no âmbito da supervisão das instituições de crédito consideradas significativas como nas de menor relevância, ficou por delimitar o nível e os moldes desta ingerência, bem como os respectivos procedimentos e a sua força vinculativa.

Ainda, acresce que o SSM se depara com o mesmo problema que o SESF: se, por um lado, a unificação de poderes numa autoridade central – neste caso, o BCE – levaria à sua sobrecarga, originando um sistema pesado e moroso<sup>110</sup>, por outro, a fragmentação das atribuições de supervisão poderá levar a um afastamento do banco central europeu relativamente à visão global do sistema bancário, o que dificultaria a identificação de potenciais situações de risco. Pese embora o velho paradigma entre a centralização e a fragmentação, somos da opinião que a integração da totalidade das atribuições de supervisão no BCE levaria à frustração dos objectivos do SSM. Não obstante, é necessário garantir a efectivação e frequência dos deveres de informação das autoridades competentes para que o banco central europeu consiga proceder ao controlo global do sistema.

---

<sup>110</sup> A cargo do BCE ficariam cerca de 6.000 bancos.

Face à apreciação feita, é possível concluir que, embora o mecanismo único de supervisão tenha sido um passo fundamental na implementação de uma união bancária europeia e na estabilização do mercado, a verdade é que se encontra numa fase de transição. A manifesta urgência de criação de uma união bancária fez com que os diversos mecanismos fossem pensados e criados numa fase precária e instável para a União Europeia, pelo que não foi possível uma estruturação coesa da globalidade do sistema. Assim, resulta claro que a implementação de um mecanismo de supervisão, sem que tenha sido devidamente delineado em simultâneo um complemento a nível de recuperação e resolução das instituições de crédito, não permitiu a sedimentação e a conquista plena dos objectivos pretendidos – foi posta em funcionamento uma união bancária incompleta.

De facto, um nível adequado de supervisão apenas pode ser assegurado se, em paralelo, houver mecanismos de resolução eficazes, na medida em que se complementam e fortalecem mutuamente.

Para o efeito, foi criado um mecanismo único de resolução do qual fazem automaticamente parte todos os Estados-Membros integrantes do SSM.

Ao contrário do que sucedeu com o SSM, o tema da resolução bancária foi introduzido na União Europeia através da implementação da união bancária. Não obstante, num curto espaço de tempo foi estabelecido um regime jurídico que atesta o carácter vinculativo dos procedimentos de reestruturação e resolução, foram criadas estruturas institucionais com vista à elaboração e implementação dos planos de recuperação e resolução das instituições de crédito e mecanismos de certificação do seu cumprimento.

De facto, embora não estando ainda em vigor, é possível desde já salientar que, caso a estrutura institucional e procedimental seja rápida e eficaz, o SRM afastará a ingerência política dos Estados-Membros na resolução dos bancos, dissociando o seu risco de falência da dívida pública e do risco do Estado. Para além de minimizar a propagação dos efeitos do colapso dos bancos, são estabelecidos mecanismos como o *bail-in*, através do qual se faz impender sobre os investidores e accionistas os custos da falência das instituições de crédito.

Deste modo, julgamos expectável que a unificação europeia da resolução bancária e, com esta, a atribuição de previsibilidade em caso de falência, contribuirá bastante para o restabelecimento da estabilidade financeira e da confiança dos depositantes, para a diminuição da utilização de fundos nacionais em caso de resolução e para o rompimento definitivo da ligação umbilical entre os bancos e os Estados.

Como complemento, a decisão pela criação de um sistema único de garantia de depósitos pressuporia um alargamento e fortalecimento da protecção dos depositantes, a certificação de que os depósitos de todas as instituições estão devidamente salvaguardados a nível europeu e, em última linha, o fortalecimento do desempenho do SSM e do SRM.

Tendo em conta o papel cimeiro dos bancos não só na economia mas também nas crises financeiras, a união bancária tem como intuito conferir-lhes estabilidade e minimizar a volatilidade e propagação de eventuais choques e colapsos ao resto do sector.

Alterando por completo o paradigma do sistema bancário, a união bancária é indispensável à União Económica e Monetária. Deste modo, o marco revolucionário da centralização das instituições de garantia da estabilidade e bom funcionamento do sistema deu os primeiros passos com a criação de uma união bancária. Não obstante, julgamos que este movimento deve ser estendido aos demais sectores do sistema financeiro, de modo a fortalecer e estabilizar a banca e o ramo segurador através de uma rede multiestratificada europeia.

## **5. Conclusão**

No decurso duma crise financeira sem precedentes, a fragmentação e instabilidade do sistema financeiro deixou patente a necessidade de alteração de paradigma. Assim, o Relatório de Larosière alertou que *“temos duas alternativas: a primeira é o “cada um por si e os outros que se avenham”; ou a segunda – uma cooperação europeia reforçada,*

*pragmática, eivada de bom-senso, em benefício de todos, para preservar uma economia mundial aberta. Esta última solução será sem dúvida economicamente proveitosa*<sup>111</sup>.

Tendo em vista a harmonização e reforço da União, foi criado o SESF para, através de uma rede estratificada com poderes reforçados a nível europeu, garantir a estabilidade financeira e a coesão da supervisão europeia.

Apesar de ter consubstanciado um passo decisivo na estruturação supervisiória, o SESF mostrou-se insuficiente para fazer face aos múltiplos problemas estruturantes que a crise de 2007 deixou a descoberto.

Por conseguinte, em 2012 arrancou o projecto para a criação de uma união bancária europeia o qual, integrando mecanismos de supervisão prudencial, resolução bancária e garantia de depósitos, ambiciona um sistema bancário coeso e eficiente, no âmbito do qual os Estados-Membros e as autoridades europeias colaboram estreitamente, com vista à estabilidade financeira e restauração da confiança dos agentes na segurança do mercado.

De facto, a união bancária foi desenhada como um sistema integrado, cujos pilares se complementam e fortalecem mutuamente. Neste sentido, uma supervisão eficaz carece de instrumentos de resolução bancária capazes de assegurar a resolução expedita e eficiente das instituições de crédito, a minimização do risco sistémico e, em última linha, a protecção dos depositantes. Tal circunstância justificou a urgência da implementação do SRM e, bem assim, a necessidade de criação de um sistema único de garantia de depósitos. A centralização dos mecanismos de supervisão e resolução deve ser estendida à garantia de depósitos, de modo a assistir mais eficientemente o SSM e o SRM e, do mesmo modo, conferir aos depositantes uma segurança a nível comunitário. Neste sentido, espera-se que os Estados-Membros dêem o último passo para a implementação plena de uma união bancária europeia.

---

<sup>111</sup> Relatório de Larosière, 2009, 4.

A conjuntura actual – o decorrer do processo de implementação do SSM e a aprovação recente do SRM – permite-nos olhar para o caminho já percorrido e não só analisar as medidas tomadas, mas também tentar visualizar onde estará a união europeia, no médio e longo prazo. De facto, independentemente dos problemas apontados, o balanço é bastante positivo. A evolução desde o início da reestruturação do sistema financeiro – da implementação do SESF até à criação de uma união bancária europeia – tem vindo a restaurar a estabilidade financeira, a reestruturar e fortalecer a supervisão do sistema financeiro e, em especial, dos bancos (impondo-lhes condições de exercício rígidas que conferem confiança na solidez das instituições de crédito), a dissociar o sector bancário do sector público do Estado e, em última linha, minimizar os riscos de futuros colapsos financeiros. Deste modo, resulta claro que *“there has been put in place a legal framework that, on balance, is sufficiently robust to equip the institutional apparatus of EBU with sufficient authority and credibility to begin to rebuild confidence and, in that way, to contribute to the reversal of the trend towards EU financial market disintegration. This is progress”*<sup>112</sup>.

Não obstante, os Estados-Membros permanecem reticentes em mergulhar de cabeça numa união bancária plena, dado o percurso histórico apetrechado de crises financeiras que os trouxe aos dias de hoje. Ainda assim, os esforços de conciliação e cooperação dos Estados-Membros participantes em prol da criação da união bancária mostram o desejo de integração num sistema financeiro coeso e reforçado, marcado pela transferência de uma parte significativa da soberania interna para a esfera comunitária.

Quanto aos Estados-Membros não participantes, afigura-se que, caso se confirme a progressiva interligação entre a união bancária e o fortalecimento do sistema financeiro europeu, será expectável que se assista a uma gradual adesão. Como tal, decisivos serão os próximos tempos durante os quais o mundo estará de olhos postos na eficiência e sobrevivência da união bancária.

---

<sup>112</sup> Eilis Ferran, *“European Banking Union: imperfect, but it can work”*, Abril de 2014, 29.

## 6. Bibliografia

- Athayde, Augusto de, “*Curso de Direito Bancário*”, Volume I, Coimbra Editora, 2009
- Branco, Filipa, “*Crises Financeiras e Dívida Pública*”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012
- Câmara, Paulo, “*Manual de Direito dos Valores Mobiliários*”, Edições Almedina, 2011
- Câmara, Paulo, “*Supervisão e Regulação do Mercado de Valores Mobiliários*”, in “*Direito dos Valores Mobiliários*”, Volume VIII, Coimbra Editora, 2008
- Câmara, Paulo/Magalhães, Manuel, “*O Novo Direito Bancário*”, Edições Almedina, 2012
- Catarino, Luís Guilherme, “*Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros – fundamento e limites do Governo e jurisdição das autoridades independentes*”, Edições Almedina, 2010
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “*A Roadmap towards a Banking Union*”, 2012
- Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, 18/19 de Junho de 2009
- Cordeiro, António Menezes, “*Direito dos Seguros*”, Edições Almedina, 2013
- Costa, Carla Guapo, “*Crises financeiras na economia mundial - Algumas reflexões sobre a história recente*”, Edições Almedina, 2010
- Dierick, Frank, “*The ESRB and national macro-prudential measures – its role and first experiences*”, ESRB Macro-prudential Commentaries, Julho de 2014
- EBA/SSM stress test: the macroeconomic adverse scenario, Abril de 2014
- ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities – Follow-up report – Overall assessment, Junho de 2014
- European Commission, “*A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone*”, 28/03/2014
- European Commission, “*A new financial system for Europe: financial reform at the service of growth*”, 27/06/2014
- European Commission, “*Banking Union: restoring financial stability in the Eurozone*”, 15/04/2014
- Europeia, Comissão, “*Agenda da União Europeia para a Reforma do Sistema Financeiro*”, 2010

Ferran, Eilis, “*Institutional Design for Financial Market Supervision: the choice for national systems*”, University of Cambridge, Abril de 2014

Ferran, Eilis, “*European Banking Union and the UE Single Financial Market: more differentiated integration, or disintegration?*”, University of Cambridge, Abril de 2014

Ferran, Eilis, “*European Banking Union: imperfect, but it can work*”, University of Cambridge, Abril de 2014

Ferran, Eilis/Babis, Valia “*The European Single Supervisory Reform*”, University of Cambridge, Março de 2013

Haar, Brigitte, “*Financial regulation in the UE – cross-border capital flows, systemic risk and the European Banking Union as reference points for EU financial market integration*”, SAFE, Junho de 2014

Larosièrè Report, “*The high level group on financial supervision in the EU*”, 2009

Matias, António Saraiva, “*Supervisão Bancária: situação actual e perspectiva de evolução*”, in “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*”, Vol II, 2002

Pereira, José Nunes, “*A reforma europeia do plano de acção para os serviços financeiros: uma futura autoridade de supervisão europeia?*” in “*Direito dos Valores Mobiliários*”, Volume VII, Coimbra Editora, 2007

Pina, Carlos Costa, “*A estrutura do Sistema Financeiro Português*”, in “*Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*”, Vol II, 2002

Pina, Carlos Costa, “*Instituições e Mercados Financeiros*”, Edições Almedina, 2005

Quelhas, José Manuel Gonçalves Santos, “*Sobre as crises financeiras, o risco sistémico e a incerteza sistémica*”, Edições Almedina, 2012

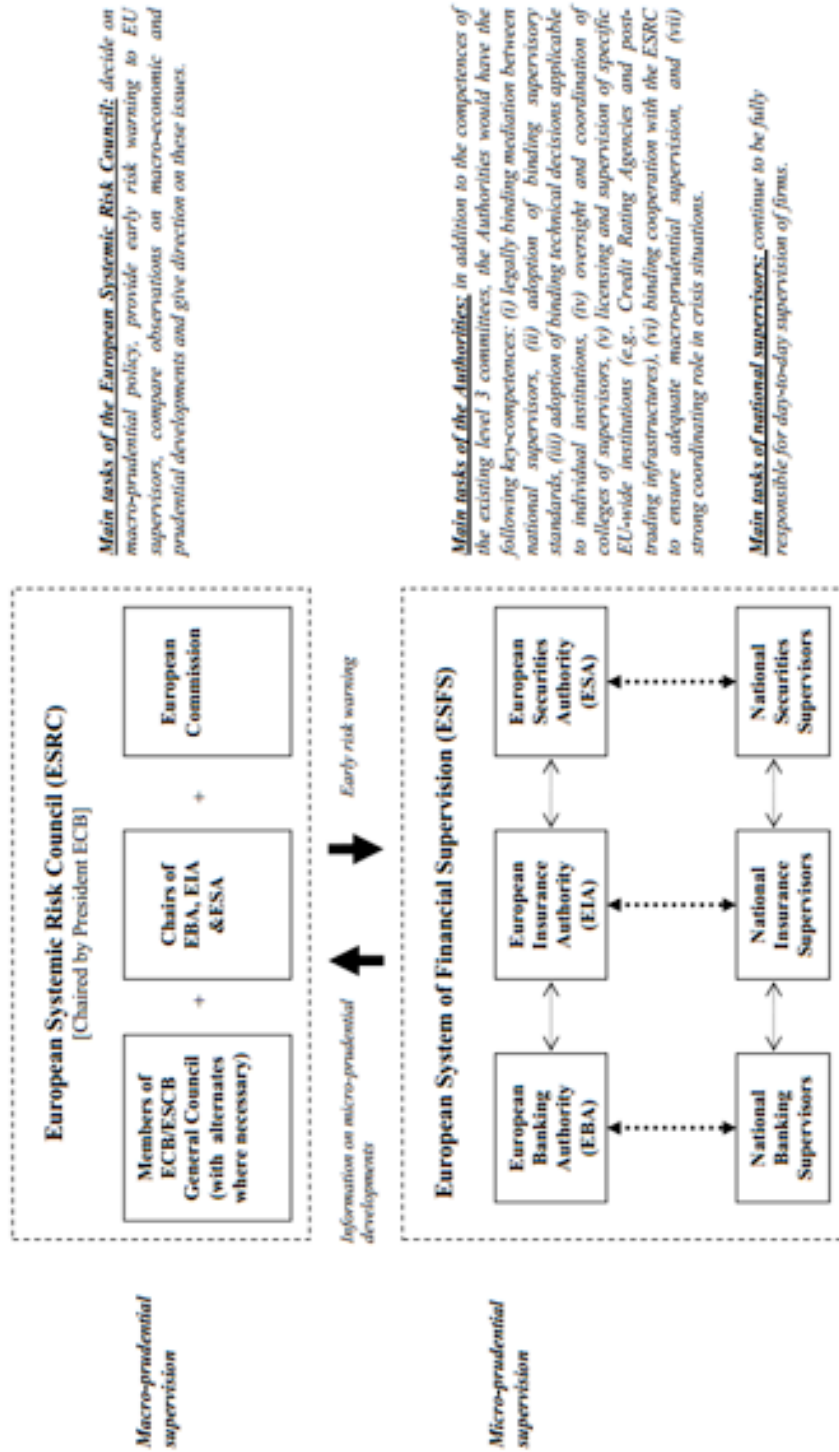
Report by the President of the European Council, “*Towards a Genuine Economic and Monetary Union*”, 2012

Rodrigues, Sofia Nascimento, “*A reforma do sistema português de supervisão financeira*”, in “*Direito dos Valores Mobiliários*”, Volume X, Coimbra Editora, 2011

Silva, Calvão da, “*Banca, Bolsa e Seguros – Direito Europeu e Português*”, Tomo I, Edições Almedina, 2013

## Anexo

### A new European Framework for Safeguarding Financial Stability



Larosière Report, "The high level group on financial supervision in the EU", 2009, p. 57