

## A UNIÃO BANCÁRIA EUROPEIA: SEUS PILARES, OBJETIVOS E UMA ANÁLISE DE SUA EFETIVIDADE

### THE EUROPEAN BANKING UNION: ITS PILLARS, OBJECTIVES AND AN ANALYSIS OF ITS EFFECTIVENESS

MAXILENE SOARES CORRÊA<sup>1</sup>

#### RESUMO

A União Bancária Europeia nasce como uma resposta às fragilidades da União Econômica e Monetária evidenciadas pela crise financeira que se instaurou em 2007. Está assentada sobre três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos. Este escrito trata da União Bancária, partindo de considerações acerca desses três pilares. Em um segundo momento indica os principais objetivos da implementação da União Bancária, sublinhando os problemas aos quais essa visa dar resposta. Por fim, avança algumas críticas dirigidas ao modelo, realizando uma breve análise de seus pontos negativos e positivos, como forma de avaliar sua efetividade enquanto uma das respostas à crise e instrumento de prevenção de novas crises.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Bancária Europeia – MUS – MUR – SEGD – objetivos – efetividade.

#### ABSTRACT

The European Banking Union is born as a response to the weaknesses of the Economic and Monetary Union highlighted by the financial crisis that has been established in 2007. It is seated on three pillars: the Single Supervisory Mechanism, the Single Resolution Mechanism and the European Single Deposit Guarantee Scheme. This writing starts from considerations about these three pillars. In a second moment indicates the main objectives of the implementation of the Banking Union, evidencing the problems it aims to solve. Finally, advances some reviews of the model, performing a brief analysis of its negative and positive points, in order to evaluate its effectiveness as one of the responses to the crisis and as an instrument of prevention to new crisis.

**KEY-WORDS:** European Banking Union – SSM – SRM – SDGS – objectives – effectiveness.

#### INTRODUÇÃO

A crise financeira que assola os mercados internacionais desde 2007 afetou (e tem afetado) diversos países europeus, apesar de seus diferentes níveis de desenvolvimento. Ficaram expostas as diversas falhas do que se pensou ser um sistema estável. Entre elas a forte ligação entre a dívida bancária e a dívida soberana, considerando o ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados bilhões de euros dos contribuintes para resgatar bancos na União Europeia.

Considerando a dimensão sistêmica do problema, a Comissão Europeia viu-se obrigada a, aprendendo com a crise, buscar um sistema financeiro mais sólido e seguro. Nesse contexto, nasce a proposta de uma união bancária, no ano de 2012, na Cimeira da Área Euro<sup>1</sup>. No mês de setembro desse mesmo ano, a Comissão Europeia apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho o *Roteiro para*

<sup>1</sup> Na esteira da reforma do sistema financeiro prevista no pacote legislativo de 24 de novembro de 2010.

<sup>1</sup>Mestranda em Direito Internacional Público e Europeu na Universidade de Coimbra, em Portugal. Possui pós-graduação em Relações Internacionais. É graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás, instituição da qual recebeu bolsa de monitoria nas disciplinas de Teoria Geral do Estado e Direito Internacional Público. Atua como advogada e professora do curso de Direito da FACEG em Goianésia-GO. maxilene.scorrea@gmail.com

*uma união bancária*<sup>2</sup>, no qual considerou que a coordenação entre as autoridades de supervisão é vital, mas com a crise, não é suficiente. Seria necessária a tomada de decisões comuns e, para isso, a transferência de parte da competência da supervisão dos bancos para o nível europeu.

A centralização de supervisão é combinada com mecanismos europeus de resolução dos bancos e ainda com um sistema comum de proteção de depósitos. No cerne da nova união bancária estaria, então, a aplicação de regras comuns europeias para os bancos da zona-euro e para qualquer outro banco de Estados-membros de fora da zona-euro que voluntariamente queira aderir. Este modelo mais centralizado mostra-se como a principal estratégia para restaurar a credibilidade e a estabilidade ao sistema bancário da zona do euro e quebrar o ciclo vicioso entre os bancos e a dívida soberana.

Assim, o termo “união bancária” se refere a uma estrutura sob a qual as nações coordenam seus sistemas bancários de pelo menos três formas: supervisão e regulação comum do sistema bancário; um mecanismo único de resolução e um sistema comum de garantia de depósitos.<sup>3</sup>

Partindo disso, a intenção deste escrito é dissertar acerca da União Bancária Europeia partindo de considerações acerca dos seus três pilares, entendendo sua própria estrutura. Em um segundo

momento trataremos de seus principais objetivos, indicando os problemas os quais visa solucionar. Por fim, então, analisaremos a efetividade do projeto da união bancária, apontando determinadas fragilidades e críticas ao modelo e entendendo até que ponto é eficiente como resposta à crise atual e na prevenção de novas crises.

## 1. OS PILARES

A criação da união bancária é considerada o marco mais importante na integração europeia desde a implementação da União Econômica e Monetária.<sup>4</sup> A união bancária está assentada em três pilares: o Mecanismo Único de Supervisão, o Mecanismo Único de Resolução e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos. Este primeiro capítulo se ocupa de analisar cada um deles, partindo da sua base legal, passando pela estrutura e funcionamento.

Parece-nos fundamental partirmos de uma visão geral de cada pilar da união bancária para conseguirmos estudar com mais propriedade, em um segundo momento, os objetivos que a mesma pretende alcançar, bem como suas falhas e (in)capacidades.

### 1.1 Mecanismo Único de Supervisão Bancária (MUS)

O artigo 127.º (6) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estatui:

O Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, e

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: **Roteiro para uma união bancária**. Bruxelas, 12.9.2012, COM (2012).

<sup>3</sup> ELLIOT, Douglas. **Key Issues on European Banking Union – Trade offs and some recommendations**. Global Economy and Development Program at Brookings Working Paper. Washington, 2012. p. 6.

<sup>4</sup> FEINER. Lukas. **European Banking Union: Another brick in the wall of the European Financial System**. AkademikerVerlag. Saarbrücken, 2015. p. 3.

após consulta ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, pode conferir a este último atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito e outras instituições financeiras, com exceção das empresas de seguros.

Ao abrigo desse artigo, então, ao Banco Central Europeu (BCE) podem ser atribuídas funções de supervisão, estando apenas dependente de uma decisão do Conselho, consultados o Parlamento Europeu e o BCE. Essa é considerada a base legal para a formulação de um Mecanismo Único de Supervisão que tem como núcleo o BCE. No entanto, para alguns, exige-se uma interpretação extensiva deste artigo para fundamentar, exclusivamente através dele, a implementação do Mecanismo Único de Supervisão, pelo que se impõe, a médio prazo, uma alteração ao tratado que possibilite o reforço da base jurídica do MUR.<sup>5</sup>

O Mecanismo Único de Supervisão Bancária, o qual entrou em operação em novembro de 2014, é um passo considerável rumo a harmonização do sistema financeiro europeu. O MUS é composto pelo Banco Central Europeu, responsável pelo seu funcionamento eficaz e coerente, e pelas autoridades nacionais competentes dos países da área do euro, que trabalham de forma coordenada.<sup>6</sup> O trabalho é realizado ainda em

parceria com a Autoridade Bancária Europeia, o Parlamento Europeu, o Eurogrupo, a Comissão Europeia e o Comitê Europeu do Risco Sistemático (CERS).

O MUS promove um conjunto único de regras de supervisão prudencial das instituições de crédito. Seus objetivos gerais são: garantir a segurança e a solidez do sistema bancário europeu; aumentar a integração e estabilidade financeiras na Europa; assegurar uma supervisão coerente.<sup>7</sup>

O MUS é responsável pela supervisão de cerca de 4700 entidades nos Estados-Membros participantes.<sup>8</sup> Para assegurar uma supervisão eficiente, as instituições de crédito são classificadas em “significativas” ou “menos significativas”. As primeiras ficam sob supervisão direta do BCE enquanto as outras são supervisionadas pelas autoridades nacionais.<sup>9</sup>

São consideradas significativas as instituições que: a) o valor o valor total dos seus ativos excede 30 mil milhões de euros ou – no caso de o valor total dos seus ativos ser inferior a 5 mil milhões de euros – excede 20% do produto interno bruto (PIB) nacional; b) é uma das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro;

---

autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS) (JO L 141, 14.5.2014, p. 51).

<sup>7</sup> BANCO CENTRAL EUROPEU. **Guia sobre supervisão bancária**. Nov. 2014. p. 8.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Segundo dados do próprio BCE, este supervisiona diretamente cerca de 1200 entidades, que, no seu conjunto, correspondem a quase 85% do total dos ativos bancários da área do euro, enquanto as autoridades nacionais competentes continuam a assegurar a supervisão direta das instituições menos significativas, cerca de 3500 entidades, sob a superintendência do BCE. (BANCO CENTRAL EUROPEU. **Guia sobre supervisão bancária**. Nov. 2014. p. 10.

---

<sup>5</sup> INTERNACIONAL MONETARY FUND. **A Banking Union for the Euro Area**, IMF Staff Discussion Note, SDN/13/01, 2013. p. 24.

<sup>6</sup> Regulamento BCE/2014/17, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as

c) recebe assistência financeira pública direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE); d) o valor total dos seus ativos excede 5 mil milhões de euros e o rácio dos seus ativos/passivos transfronteiras em mais do que um Estado-Membro participante em relação aos seus ativos/passivos totais é superior a 20%.<sup>10</sup>

Independentemente do preenchimento destes critérios, o MUS pode classificar uma instituição como significativa para garantir a aplicação coerente e elevados padrões de supervisão. Evidente que o estatuto das instituições de crédito é passível de alteração a medida em que mudem as situações fáticas.<sup>11</sup>

Sobre a estrutura orgânica do MUS, temos primeiramente o Conselho de Supervisão, o órgão incumbido de planejar e executar as atribuições de supervisão do MUS e de apresentar projetos de decisão completos para a adoção pelo conselho do Banco Central Europeu. O Conselho de Supervisão é composto pelo presidente e seu vice, mais quatro representantes do Banco Central Europeu e um representante das Autoridades Nacionais

Competentes de cada Estado-Membro participante.

<sup>12</sup>

A tomada de decisão se dá pelo “procedimento de não objeção”. Caso o Conselho do Banco Central Europeu não formule objeções a um determinado projeto de decisão apresentado pelo Conselho de Supervisão, em um determinado período de tempo não superior a dez dias, a decisão é considerada adotada. Assim, o que se percebe é que o Conselho do Banco Central Europeu pode adotar os projetos de decisão ou objetá-los, mas não pode alterá-los.

O BCE instituiu a Comissão de Reexame, responsável por revisar administrativamente as decisões tomadas pelo BCE no exercício das suas competências de supervisão. Qualquer entidade supervisionada ou pessoa singular tem a faculdade de pedir a revisão de uma decisão do BCE de que seja destinatária ou que lhe diga direta ou individualmente respeito. A Comissão de Reexame pode também propor que o Conselho do BCE suspenda a aplicação da decisão contestada até ao termo do processo de revisão.<sup>13</sup>

Existem ainda quatro Direções Gerais: duas têm a seu cargo a supervisão direta quotidiana das instituições significativas, uma o controle da supervisão de instituições menos significativas exercida pelas autoridades nacionais competentes, e a última desempenha funções horizontais especializadas que dizem respeito a todas as

<sup>10</sup> Idem. p. 9.

<sup>11</sup> O Regulamento do MUS e o Regulamento-Quadro do MUS prevêm, para evitar sucessivas alternâncias na titularidade da competência da supervisão entre as ANC e o BCE (por exemplo, no caso de os ativos de uma instituição de crédito flutuarem em torno dos 30 mil milhões de euros), foi instituído um mecanismo de moderação: enquanto a mudança da classificação de menos significativa para significativa é desencadeada pelo preenchimento de apenas um critério em qualquer ano, um grupo Guia sobre supervisão bancária, novembro de 2014 10 ou instituição de crédito significativo só será elegível para reclassificação como menos significativo se durante três anos civis consecutivos nenhum dos critérios tiver sido cumprido.

<sup>12</sup> Artigo 26 do REGULAMENTO (UE) N.º 1024/2013 DO CONSELHO de 15 de outubro de 2013.

<sup>13</sup> Artigo 24 do REGULAMENTO (UE) N.º 1024/2013 DO CONSELHO de 15 de outubro de 2013.

instituições de crédito sob a supervisão do MUS e disponibiliza apoio especializado em aspectos específicos da supervisão, como modelos internos e inspeções realizadas no local.

Ultrapassadas estas linhas gerais sobre a base legal, a composição e o funcionamento do Mecanismo Único de supervisão, passemos para o segundo pilar da União Bancária.

### 1.2 Mecanismo Único de Resolução (MUR)

Em março de 2014, foi alcançado um acordo político entre o Parlamento e o Conselho sobre a criação do segundo pilar da União Bancária, o Mecanismo Único de Resolução. Desde a instauração da crise em 2008, repetidos *bailouts* dos bancos causaram um peso exorbitante para os orçamentos públicos dos Estados-Membros. O *Roteiro para uma união bancária* sustenta que as operações de *bailout* custaram 4,5 bilhões de euros aos contribuintes europeus entre outubro de 2008 e outubro de 2011.<sup>14</sup> Partindo desse contexto, O MUR visa assegurar a resolução ordenada dos bancos em situação de insolvência com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real.

É composto pelo Conselho Único de Resolução e o Fundo Comum de Resolução, financiado pelo sector bancário. O Conselho Único de Resolução<sup>15</sup> começou a operar como agência independente da UE em 1 de janeiro de 2015 e está operacional

desde janeiro de 2016. É responsável por decidir sobre os programas de resolução, pelas fases de planeamento e resolução dos bancos transfronteiriços e dos grandes bancos da união bancária, bem como pelos casos de resolução que requeiram o recurso ao Fundo Único de Resolução. A tomada de decisão é realizada através de sessão executiva ou sessão plenária. A primeira prepara as decisões de resolução e as adota. A sessão plenária, por sua vez, toma decisões de carácter mais geral, como por exemplo, sobre o regulamento interno, o orçamento anual do conselho, investimentos e questões relativas ao pessoal.

O Fundo Único de Resolução é um fundo criado a nível supranacional que será utilizado na resolução de bancos em situação de insolvência depois de esgotadas outras opções como o instrumento de recapitalização interna. O Fundo será financiado por contribuições do sector bancário, e se constituirá durante um período de oito anos. Deverá atingir ao menos 1% do montante dos depósitos cobertos de todas as instituições de crédito autorizadas em todos os Estados-Membros da união bancária, ou seja, estima-se que atinja um montante de cerca de 55 mil milhões de euros. A contribuição de cada banco será calculada em proporcionalmente ao montante do seu passivo em relação ao passivo agregado de todas as instituições de crédito autorizadas nos Estados-membros participantes.

Inicialmente, o Fundo será dividido em uma espécie de "compartimentos nacionais". Estes serão progressivamente fundidos durante a fase transitória de oito anos. A utilização mútua do

<sup>14</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: **Roteiro para uma união bancária**. Bruxelas, 12.9.2012, COM (2012).

<sup>15</sup> Criado pelo REGULAMENTO (UE) N. o 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014.

fundo começará com 40% no primeiro ano e 20% no segundo, aumentando então a cada ano em quantidades iguais até os compartimentos nacionais deixarem de existir.<sup>16</sup> É uma maneira de garantir a máxima segurança jurídica, dadas as preocupações jurídicas e constitucionais de determinados Estados-Membros.

A transferência e a mutualização dos fundos estão previstas num acordo intergovernamental à parte celebrado entre os Estados-Membros que aderiram à união bancária, o qual foi assinado em 21 de maio de 2014 por 26 Estados-Membros (todos os países da UE à exceção da Suécia e do Reino Unido).<sup>17</sup>

O MUR está intimamente ligado à atividade do MUS. Isto porque, o processo se inicia com o Banco Central Europeu, na sua qualidade de autoridade de supervisão, notificando o Conselho Único de Resolução de que um banco se encontra em situação ou em risco de insolvência.<sup>18</sup> A sessão executiva do Conselho Único de Resolução decide se é possível uma solução privada e se é necessária a resolução em nome do interesse público.

Em caso de não estarem reunidas as condições para a resolução, o banco é liquidado de acordo com a legislação nacional. Caso os requisitos se

apresentem, o Conselho Único de Resolução adota um programa de resolução e transmite-o imediatamente à Comissão. Se não houver objeções, o Conselho Único de Resolução assegura, então, que a medida necessária seja adotada pelas autoridades nacionais de resolução competentes.

Sobre isso, o Regulamento (UE) N. o 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro do Mecanismo Único de Resolução e do Fundo Único de Resolução bancária, diz:

Os instrumentos de resolução só deverão, por conseguinte, ser aplicados às entidades que estejam em situação ou em risco de insolvência e apenas se tal for necessário para a prossecução do objetivo de estabilidade financeira no interesse geral. Em particular, os instrumentos de resolução só deverão ser aplicados se a entidade não puder ser liquidada ao abrigo dos processos normais de insolvência sem destabilizar o sistema financeiro, quando as medidas forem necessárias para assegurar a rápida transferência e a continuidade das funções de importância sistémica e quando não existir nenhuma perspectiva razoável de uma solução privada alternativa, nomeadamente um aumento de capital pelos acionistas ou por terceiros que seja suficiente para repor integralmente a viabilidade da entidade.

O que é possível concluirmos é que o sistema de resolução supranacional vem como um complemento ao sistema de supervisão em nível da UE. A terceira parte desse tripé consubstancia-se

<sup>16</sup> Nos termos do considerando 20 do REGULAMENTO (UE) N. o 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014.

<sup>17</sup> Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único De Resolução. Formato digital disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/pt/pdf>>

<sup>18</sup> A sessão executiva do Conselho Único de Resolução pode também tomar essa decisão por sua própria iniciativa se, após ter sido informado, o BCE não reagir no prazo de três dias.

em um Sistema Único de Garantia de Depósitos, objeto do próximo tópico.

### 1.3 Sistema Único de Garantia de Depósitos

Os sistemas de garantia de depósitos são sistemas existentes em cada Estado-Membro que reembolsam os depositantes (até um determinado limite) em caso de insolvência do seu banco e de indisponibilidade dos depósitos. Todos os bancos são obrigados a tornar-se membros deste sistema e pagam contribuições determinadas as quais são acumuladas num fundo. O montante do pagamento é determinado, em parte, pelo perfil de risco do banco: quanto mais elevados forem os riscos assumidos por um banco, maior será a contribuição que terá de pagar para o fundo. Se um banco se tornar insolvente e os depósitos ficarem indisponíveis, os sistemas de garantia devem poder reembolsar os depositantes que detenham qualquer tipo de depósito protegido pela Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos<sup>19</sup>. De acordo com as regras, todos os depositantes, sejam pessoas singulares sejam empresas, têm os seus depósitos

<sup>19</sup> Anteriormente a ela, a diretiva de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (Diretiva 94/19/CE) teve elementos alterados em 2009 em resposta à crise financeira de 2008. O nível de cobertura foi aumentado de 20 000 € para 50 000 € e, mais tarde, para 100 000 €. O prazo de reembolso foi reduzido de 3 meses (prorrogável até 9) para 20 dias úteis (prorrogável até 30 dias úteis). A diretiva de 1994 é revogada e substituída pelo novo quadro trazido por essa diretiva mais recente, em 2014. A atual diretiva traz as seguintes modificações: a) redução do prazo de reembolso para 7 dias até 2024; b) melhores informações para os depositantes; c) introdução de mecanismos de financiamento *ex ante* fixados, de um modo geral, em 0,8% dos depósitos cobertos; e d) garantia de que os fundos dos sistemas de garantia são financiados pelo setor bancário. Entrou em vigor em junho de 2014

protegidos, até um montante de 100 000 € por banco, pelo sistema de garantia de que o seu banco é membro. São também protegidos os planos de pensões de pequenas e médias empresas, os depósitos de autoridades públicas com orçamentos inferiores a 500 000 € e os depósitos superiores a 100 000 € para determinados fins sociais e de habitação.

Embora as duas primeiras etapas da União Bancária tenham sido realizadas por meio da criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) e do Mecanismo Único de Resolução (MUR), ainda não se procedeu à criação de um sistema comum de proteção dos depósitos a nível europeu. Como mais um passo para uma União Bancária plena, em novembro de 2015, a Comissão apresentou uma Proposta de um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD).<sup>20</sup>

A ideia central é proporcionar uma maior cobertura para os depositantes nos casos de insolvência bancária, através de um esquema construído com base nos atuais sistemas nacionais de garantia de depósitos e introduzido gradualmente. A proposta visa melhorias na harmonização da proteção dos depositantes em toda a UE e foi concebida para prevenir os levantamentos motivados pelo pânico (ou corrida aos bancos) nos casos em que um banco deixe de ser viável.

<sup>20</sup> A base jurídica da proposta é o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Conforme a proposta da Comissão, a implementação do Sistema Comum de Garantia de Depósitos se dará em três etapas. A primeira fase é a do resseguro, a qual durará 3 anos. Nessa fase os Sistemas de Garantia de Depósitos nacionais apenas poderão aceder ao fundos do (SEGD) depois de terem esgotado todos os seus próprios recursos e - como em todas as outras fases - se forem conformes com a Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos. Em assim sendo, os fundos do SEGD se apresentam como um suplemento para os sistemas nacionais. Há previsão de determinadas salvaguardas para assegurar que os sistemas nacionais apenas podem aceder ao SEGD quando tal se justifique, e para fazer face ao eventual risco moral. Todas as utilizações dos fundos do SEGD serão controladas de perto. Caso se constate que um sistema nacional recebeu indevidamente fundos do SEGD, esses fundos terão de ser integralmente reembolsados. A ideia é que esta primeira fase de resseguro contribua para enfraquecer o vínculo entre os bancos e as respectivas entidades soberanas.

A segunda fase é a do cosseguro. Após os 3 anos de resseguro, o SEGD tornar-se-á um sistema progressivamente mutualista. Os sistemas nacionais não serão obrigados a esgotar os seus próprios fundos antes de acederem aos fundos do SEGD, o qual estaria disponível para contribuir com uma parte dos custos a partir do momento em que fosse necessário reembolsar os depositantes de um banco. O contributo do SEGD terá início a um nível

relativamente baixo (20 %) e aumentará ao longo de um período de quatro anos.

A Terceira fase é a da garantia integral, patamar no qual o SEGD garantirá integralmente os sistemas nacionais.<sup>21</sup> Será criado um Fundo Europeu de Garantia de Depósitos, o qual será diretamente financiado por contribuições dos bancos, ajustadas pelo risco, e cuja gestão será confiada ao atual Conselho Único de Resolução.

A proposta objetiva preservar a integridade e reforçar o funcionamento do mercado interno através da aplicação uniforme de um conjunto único de regras em matéria de proteção dos depósitos, em conjugação com o acesso ao Fundo Europeu de Seguro de Depósitos gerido por uma autoridade central. Acredita-se que isso contribuirá para o bom funcionamento dos mercados financeiros da União e para sua estabilidade financeira além de eliminar os entraves ao exercício das liberdades fundamentais evitando distorções significativas da concorrência, pelo menos nos Estados-Membros que partilham a supervisão e a resolução das instituições de crédito e a proteção dos depositantes a nível europeu.<sup>22</sup>

## 2. OS OBJETIVOS

<sup>21</sup> A expectativa é de que isso ocorra em 2024, mesmo ano em que estarão plenamente em vigor o Fundo Único de Resolução e as disposições da atual Diretiva sobre os sistemas de garantia de depósitos.

<sup>22</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Uma União Bancária mais forte: Novas medidas destinadas a reforçar a proteção dos depósitos e reduzir ainda mais os riscos bancários.** Estrasburgo, 24 de novembro de 2015.

Feitos os apontamentos sobre os três pilares da União Bancária, cabe-nos agora ocuparmo-nos mais detidamente das metas, das intenções. Considerando a insipiência da União Bancária, indagamos: Quais melhorias são intentadas por ela? Quais as metas primordiais da criação de uma união bancária a nível europeu.

No já citado *Roteiro para a união bancária*, apresentado ao Parlamento Europeu em 2012, a Comissão Europeia destacou alguns objetivos que nos servirão de ponto de partida nesse segundo capítulo.

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

economia real em toda a área do euro. (grifo nosso)<sup>23</sup>

Nesse excerto podemos destacar ao menos seis objetivos apontados pela Comissão Europeia. O primeiro, “enfrentar com êxito as vultuosas ameaças à estabilidade financeira”. O segundo, evitar que as “repercussões negativas” de crises se espalhem, considerando a “estreita integração económica e financeira”. Em terceiro lugar, “romper a ligação entre dívida soberana e dívida bancária”. O quarto objetivo destacado é o de diminuir o financiamento público no resgate a bancos. O quinto intento da união bancária seria a busca por decisões em comum. Por fim, a sexta meta é a de evitar a fragmentação dos mercados bancários na união europeia. Neste capítulo, trataremos de cada um desses objetivos, ainda que de forma sucinta.

O primeiro objetivo da União Bancária: trazer solidez ao sistema financeiro. A crise financeira que aflige os mercados internacionais desde 2007 demonstrou debilidades<sup>24</sup> da União Económica e Monetária. Entre elas a secundarização da atividade de supervisão prudencial do Banco Central Europeu. O Tratado de Funcionamento da União Europeia bem como seu anexo *Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu*, estabelecem uma divisão

<sup>23</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: **Roteiro para uma união bancária**. Bruxelas, 12.9.2012, COM (2012).

<sup>24</sup> Sobre isso, o Dr. José Manuel Quelhas usa a expressão “fragilidade genesiaca”. (QUELHAS, José Manuel. **Dos objetivos da União Bancária**. Boletim de ciências económicas. vol. LV Universidade de Coimbra – Faculdade de Direito. 2012.)

entre a execução da política monetária e a supervisão prudencial das instituições de crédito. A primeira, é prioridade do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), por força do artigo 127, nº 2 do TFUE. Por sua vez, a supervisão prudencial das instituições de crédito e a estabilização do sistema financeiro está no âmbito das “autoridades competentes”, cabendo ao SEBC apenas contribuir para a boa condução das políticas desenvolvidas por essas autoridades.

Sem dúvida, a crise demonstrou que a desarticulação entre as autoridades de supervisão nacionais e europeias era um dos fatores geradores de instabilidade do sistema financeiro. Fator este que deveria ser corrigido. Daí a proposta de centralização da supervisão no BCE através do MUS, atuando em coordenação com as autoridades nacionais competentes.

O já citado Regulamento (UE) nº 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito, ressalta:

A coordenação entre as autoridades de supervisão é essencial, mas a crise demonstrou que isso não é suficiente, em particular, no contexto da moeda única. Por conseguinte, a fim de preservar a estabilidade financeira na União e potenciar os efeitos positivos da integração do mercado no crescimento e no bem-estar, deverá aprofundar-se a integração da função de supervisão.

Como podemos observar, o objetivo central do MUS é promover segurança e solidez às instituições de crédito e estabilidade ao sistema financeiro

através de um nível elevado, eficaz e coerente de regulação e supervisão prudencial em toda a UE.

O Segundo objetivo é impedir que as repercussões danosas das crises sejam transmitidas, ou seja, conter danos sistêmicos, evitar o chamado “efeito de contágio”. Os mercados financeiros passaram por um processo de integração, tanto no plano internacional como no europeu. As sucessivas fases da União Económica e Monetária acentuaram a integração dos mercados financeiros europeus. A integração, em certa medida causa efeitos desestabilizadores no sistema. Impactos negativos da falência de um banco, por exemplo, não ficam restritos aos seus acionistas e credores, mas propagam-se de forma direta ou indireta por toda a atividade económica. Isso ocorre não só em decorrência da falência de grandes bancos, mas mesmo em razão da insolvência ou falta de liquidez de uma instituição de crédito de menor dimensão.<sup>25</sup>

O Regulamento (UE) Nº 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010, que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico<sup>26</sup> sublinha o facto de a interconexão crescente entre as instituições e os mercados financeiros dos diferentes Estados-membros fazer com que a crise de um banco – mesmo de pequena dimensão – não se restrinja às fronteiras nacionais, mas se propague contagiosamente pelos restantes países.

<sup>25</sup> QUELHAS, José Manuel. **Dos objectivos da União Bancária**. Boletim de ciências económicas. vol. LV Universidade de Coimbra – Faculdade de Direito. 2012.p. 247-249.

Evidentemente que o objetivo de evitar o efeito de contágio está intimamente ligado com todos os três pilares da União Bancária, a qual foi arquitetada para que haja uma atuação a montante e a jusante da quebra das instituições. A montante através de um mecanismo de supervisão mais coerente e eficiente. E a jusante através de um mecanismo de resolução que visa minorar o impacto sistêmico, bem como através da presença de um fundo de resolução europeu que evita o uso de dinheiro público para o resgate de bancos. Considerando ainda a garantia dos depósitos como forma de evitar o efeito de contágio à medida que evita corridas bancárias contagiosas aumentando a proteção dos depositantes e garantindo a estabilidade sistêmica.

O terceiro objetivo que destacamos é o de romper a ligação entre dívida soberana e dívida bancária. As solidez das instituições de crédito, muitas vezes está ligada ao Estado-Membro em que se encontram estabelecidas. O equilíbrio da dívida pública, as expectativas de crescimento econômico e a viabilidade das instituições de crédito estão em um ciclo de retroalimentação. Este ciclo vulnerabiliza certas instituições, a própria estabilidade do sistema e impõe um fardo para as finanças públicas. Um dos caminhos para a necessária desfragmentação dos mercados bancários é a quebra entre a evolução da dívida soberana e a da dívida bancária, no intuito de quebrar estes “ciclos de retroação negativa”<sup>27</sup>, e essa quebra pode vir através da União Bancária.

<sup>27</sup> Considerando 5 da Proposta de Regulamento do Conselho que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão

O quarto objetivo da União Bancária é diminuir o financiamento público no resgate a bancos. Este objetivo está, em certa medida, ligado ao anterior. O *Roteiro para uma união bancária* sustenta que as operações de *bailout* custaram 4,5 bilhões de euros aos contribuintes europeus entre outubro de 2008 e outubro de 2011.<sup>28</sup> É evidente que as operações de *bailout* significam um peso exorbitante para os orçamentos públicos. Para evitar défices excessivos, os Estados-membro vêm-se obrigados a compensar o aumento das despesas em *bailout* com a subida das receitas fiscais ou com a diminuição das demais despesas públicas, através de medidas de austeridade. Daí a necessidade de internalização dos custos de resgate bancário.

O Mecanismo Único de Resolução parte dessa ideia ao atuar contando com o Fundo Único de resolução a nível europeu, financiado pelo sector bancário, o qual destina-se a evitar que os bancos dependam do apoio dos orçamentos nacionais. A existência de um mecanismo único de resolução era também necessária para eliminar o risco da tomada de decisões separadas e potencialmente contraditórias por parte dos Estados-Membros em relação à resolução de grupos bancários transfronteiriços, que possam afetar os custos globais da resolução.

O quinto objetivo que aqui trataremos é do da harmonização das decisões. O *Roteiro para uma União Bancária* sublinha diversas vezes a ambição

prudencial das instituições de crédito. Bruxelas, 12.09.2012. COM (2012) p.11.

<sup>28</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: **Roteiro para uma união bancária**. Bruxelas, 12.9.2012, COM (2012).

pelo aumento da coordenação especialmente no âmbito da supervisão. A crise de 2007 evidenciou a necessidade de cooperação institucional e de coerência na aplicação da legislação na União. O Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução foram desenvolvidos nesse sentido. Buscam a aplicação de um arcabouço único de normas, centralizando, em alguns aspectos, a tomada de decisão em órgãos de nível europeu, e em outros, criando procedimentos de coordenação entre os órgãos europeus e nacionais.

Por fim, o último objetivo é evitar a fragmentação dos mercados bancários na união europeia. As várias metas da União Bancária indicam algo em comum: o temor pela fragmentação dos mercados financeiros e o cuidado na consolidação do mercado interno. É necessária a coesão do sistema. Mais uma vez, o Mecanismo Único de Resolução pode ser citado para ilustrar esse objetivo.

O financiamento público das operações de *bailout*, como vimos, faz com que a capacidade de suportar um resgate dependa do orçamento do estado-membro do banco sob assistência financeira. Nesse sentido, a criação do MUR e do FUR, financiado pelas próprias instituições financeiras, atenuaria a fragmentação do sistema bancário. Além de internalizar os custos das externalidades negativa, contribui também para a consolidação orçamental dos Estados-membros.<sup>29</sup>

### 3. EFETIVIDADE

Como foi possível ressaltar nos capítulos anteriores, a União Bancária europeia é uma construção bastante singular no processo de integração da Europa. Cabe-nos agora indagar sobre a efetividade desse modelo.

Para começarmos, é necessário sublinhar a incipiência da União Bancária. Devemos usar com cautela termo “efetividade” ao avaliar a situação tal como se apresenta hoje. É evidente que em um grau mais avançado de seu desenvolvimento, com os três pilares devidamente estruturados, o Fundo Único de Resolução e o Sistema de Garantia de Depósitos totalmente capitalizados, as avaliações acerca da efetividade desse design poderão ser realizadas com mais propriedade. Só então poderemos proceder a uma avaliação mais consistente acerca do cumprimento de cada um desses objetivos que elencamos acima.

Partindo disso, o que tencionamos nesse tópico é, tão somente, pontuar aquilo que tem funcionado de maneira positiva e as fragilidades do modelo, considerando seu iniciante processo de desenvolvimento. Esse capítulo é destinado a uma avaliação, ainda que breve, das limitações e imperfeições da União bancária, bem como à observação dos pontos fortes do projeto, enquanto resposta à crise e como instrumento de prevenção de novas crises.

Iniciemos pelo Sistema Único de Supervisão, por ter sido ele o primeiro a ser implementado. Os governos necessitam dos bancos para abastecer suas economias. Os bancos também servem à

<sup>29</sup> QUELHAS, José Manuel. **Dos objectivos da União Bancária.** Boletim de ciências económicas. vol. LV Universidade de Coimbra – Faculdade de Direito. 2012. p. 286.

sociedade como um todo enquanto apoiam a atividade econômica. Em assim sendo, avaliar a efetividade do sistema de regulação e supervisão é avaliar o quanto bem este tem ajudado os bancos a contrinuírem para a estabilidade e o crescimento.<sup>30</sup> Porém, não há uma fórmula exata de um sistema efetivo de supervisão. Não existe um conjunto de critérios a ser aplicados. Há referências internacionais para a aferição da qualidade de sistemas de supervisão, mas estas também podem variar conforme a experiência, de modo que não há um modelo pronto a ser seguido. A história nos prova que as crises sempre revelam deficiências nos sistemas existentes.

Criar o Mecanismo Único de Supervisão foi, sem dúvida, um exercício jurídico sofisticado, considerando a sua adequação à conjuntura dos tratados preexistentes, principalmente considerando as potenciais contradições do artigo 127 do TFUE. Por isso alguns autores apontam a fragilidade da sua base legal e a possível necessidade de modificação dos tratados.

A proposta inicial da Comissão Europeia era que o Banco Central Europeu centralizasse a supervisão de todos os bancos da zona Euro<sup>31</sup>. A Comissão defendia, para permitir uma transição suave, a existência de um período de adaptação, no qual, num momento inicial apenas seriam supervisionados pelo BCE bancos sistemicamente importantes, sendo posteriormente integrados os

restantes bancos. Duas frentes distintas levantaram críticas à proposta.

A primeira, mais radical, defendia que o Banco Central Europeu não deveria receber competências de supervisão, pois com isso se expõe ao risco do conflito de interesses entre as funções de política monetária e supervisão.<sup>32</sup> Nesse aspecto, o risco seria, no caso de futuras falhas de supervisão (a longo prazo) a pressão política sobre o BCE resultar na erosão da sua autoridade de política monetária e da sua independência.

Outro conjunto de críticas veio especificamente da Alemanha, a qual entendia que os bancos regionais de menor dimensão não deveriam estar sujeitos à supervisão do BCE, defendendo que esta deve cobrir apenas os bancos mais importantes.

A celeuma resultou na estrutura que temos hoje, uma estrutura complexa, que mistura várias características organizacionais. Tem-se um Mecanismo Único de Supervisão, e não uma autoridade única de supervisão. Ou seja, a responsabilidade e as competências são partilhadas entre o Banco Central Europeu, e as autoridades nacionais. Sobre isso, Ferran ressalta a complexidade desse modelo e a dificuldade legislativa de divisão das competências. :

The position with regard to the distribution of competences and powers between the European Central Bank and the national competent authorities requires a more nuanced assessment and, as a prelude, the complicated nature of

<sup>30</sup> Ferran, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work.** In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015. p. 59.

<sup>31</sup> O correspondente a cerca de seis mil bancos.

<sup>32</sup> Ferran, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work.** In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015. p. 62.

this arrangement needs to be briefly outlined. (...) The complex distribution of prudential responsibilities emerged during the legislative process. One unfortunate consequence of the framework being the product of tense political negotiation leading to sometimes uneasy compromises is that the wording of the legal text is drafted in a very complicated fashion, which could give rise to uncertainties. For example, questions will likely arise about the limits of the European Central Bank's power to direct the supervision of less significant institutions and, relatedly, about the location of responsibility for supervisory mistakes.<sup>33</sup>

A complexidade do sistema, por si, não diz muita coisa. A pergunta que devemos colocar é: O MUS corre o risco de ser falho, ou de não funcionar eficazmente, em razão da divisão de competências entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais? Há quem diga que as chances são altas.

Alguns autores defendem que a recente experiência mostrou que mesmo problemas em bancos pequenos e médios (como aconteceu na Irlanda e em Espanha) podem ameaçar a estabilidade financeira da zona euro. Wyplosz defende que todos os bancos, e não apenas os bancos maiores, devem ser supervisionados pelo BCE, uma vez que se o mesmo supervisionar apenas os grandes bancos, não poderá fornecer liquidez e, se necessário, dar assistência aos bancos menores.<sup>34</sup> Na mesma perspectiva, Pisani-Ferry

defende que o supervisor europeu só lidar com um número limitado de entidades europeias seria abordar o ciclo vicioso entre os bancos e os Estados apenas parcialmente, o que resultaria num elevado grau de assimetria entre os países.<sup>35</sup> Assim, os autores defendem uma ampla cobertura dos bancos que se estende muito para além das instituições financeiras sistemicamente importantes à escala europeia.

Estes que enxergam a classificação entre instituições relevantes e menos relevantes como uma falha do MUS, e defendem a total centralização da competência no BCE argumentam ainda que a falta de supervisão local adequada pode ser apontada como uma das causas da crise. Manter as instituições consideradas como menos significantes sob a supervisão direta das autoridades locais, faz com que o BCE não tenha suficiente visibilidade dos problemas que delas emergem, dificultando a rápida intervenção. Sem contar que este depende da qualidade das informações dadas pelas autoridades nacionais, conforme o artigo 6 (3) do regulamento do MUS.

Ao nosso ver, assumir uma responsabilidade total responsabilidade pela supervisão pode transbordar os limites das capacidades institucionais e dos recursos do BCE, o que geraria riscos à supervisão. Para o BCE, assumir toda a competência de supervisão, inclusive em relação às instituições menos significantes seria

<sup>33</sup> Ferran, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work.** In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015. p. 66.

<sup>34</sup> WYPLOSZ, Charles. **Banking Union as a crisis-management tool.** in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Center for Economic Policy Research. 2012. p. 19-23.

<sup>35</sup> PISANI-FERRY, Jean. Wolff, Guntram. **The Fiscal Implications of a Banking Union**, Bruegel Policy Brief. 2012. pp. 5-8.

completamente inviável.<sup>36</sup> Sem contar que as autoridades nacionais estão mais perto das economias domésticas, de modo que suas ações podem ser mais efetivas. Dessa forma, o modelo de divisão de competências traz maior efetividade à supervisão. Além disso, espera-se que sob os olhos do BCE, as autoridades nacionais atuem de forma mais enérgica na supervisão do que na fase anterior à crise, bem como atuem respeitando o arcabouço legal comum criado no bojo da União Bancária no que toca às instituições menos relevantes.

Nesse aspecto, o que concluímos é que, sem dúvida, há potenciais fragilidades, mas que ainda não se mostram sólidas o suficiente para afirmarmos que o mecanismo é, ou deixará de ser, eficiente em relação aos fins para os quais foi criado. O mecanismo é singular e complexo e as dúvidas sobre ele levantadas são típicas de algo que está em uma fase de desenvolvimento inicial. O MUS não está fatalmente comprometido. Pelo contrário, quando a cooperação institucional estiver mais sólida, pode apresentar-se como um instrumento de estabilidade do sistema e de enfrentamento à fragmentação do mesmo.

O que devemos ressaltar, porém, é que o sucesso do Mecanismo Único de Supervisão está intimamente relacionado com o bom funcionamento do Mecanismo Único de Resolução, e vice-versa. Sobre isso, Yves Mersch, membro do conselho do BCE ressaltou que “um supervisor só pode fazer seu trabalho com credibilidade se a

liquidação é possível sem excessivo risco para a estabilidade financeira”<sup>37</sup>. Sem um mecanismo forte de resolução, o mecanismo de supervisão pode ser perigosamente exposto. Por isso, voltemos agora a uma análise das fragilidades e positivities do MUR.

A questão do MUR não foi consensual entre os estados-membros da zona euro. A Alemanha questionou a sua conformidade com os Tratados. A França, por outro lado, defendia a proposta tal como apresentada em Junho de 2012.<sup>38</sup> Assim, a obtenção de um acordo quanto a este mecanismo tornou-se na etapa mais difícil de todo o processo de instituição da União Bancária até então. Deste modo, foram necessárias inúmeras reuniões e negociações para se estabelecer as regras básicas do MUR e do fundo de resolução.

O mecanismo sofre algumas críticas, em certa medida mais sérias do que aquelas dirigidas ao MUS. A primeira delas é a de que seria demasiado complexo e envolve demasiadas autoridades, o que pode tornar difícil o encerramento rápido de um banco falido, se necessário.<sup>39</sup> Mas o alvo principal de considerações contrárias, sem dúvida é o Fundo Único de Resolução.

<sup>36</sup> Ferran, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work.** In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015. p. 66.

<sup>37</sup> MERSCH, Yves. **The Euro and the ECB: Perspectives and Challenges Ahead.** Journée Boursière. Luxembourg. 2013.

<sup>38</sup> Carneiro, António. Reportagem - **Alemanha diz que verdadeira União Bancária exige revisão de tratados,** RTP. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=651108&tm=6&layout=121&visual=49>. Acedido em: 22 mai. 2016.

<sup>39</sup> SANTOS, Maria Beatriz. **União Bancária Europeia como resposta à crise.** Faculdade de Economia do Porto. 2014. P. 32.

O primeiro ponto diz respeito à fase de transição que estamos vivendo, na qual o fundo não está suficientemente capitalizado, e ainda com compartimentos nacionais, ou seja, não inteiramente mutualizado. Essa situação pode criar efeitos pró-cíclicos e criar distorções concorrenciais entre Estados-membros, dado que as instituições de crédito dos Estados-Membros onde se localizam as instituições sob resolução – ou os respetivos Estados, no caso de o sistema bancário não ter capacidade –, serão obrigadas a suportar encargos.<sup>40</sup> Isso gera um grande problema de risco moral, considerando que as instituições mais saudáveis têm que pagar o preço pelos erros daquelas em dificuldade.

Nessa perspectiva, durante essa fase transitória, as fragilidades do mecanismo estão mais evidentes e poderão acabar por dificultar um progresso mais pronunciado nos índices de integração financeira no seio da União Bancária. Além disso, ainda não podemos falar em uma quebra efetiva na interligação entre a banca e os respetivos Estados.<sup>41</sup>

Há que se considerar ainda que o montante de 55 mil milhões de euros a ser atingido na fase de cruzeiro do fundo parece demasiado pequeno.<sup>42</sup> A

resolução de um banco europeu de grandes dimensões poderia custar muito mais do isso. No entanto, há previsão de contribuições excepcionais para esses casos.

Em que pesem as fragilidades apontadas no que diz respeito à fase transitória, numa análise breve, parece legítimo admitir que, a longo prazo, o Mecanismo Único de Resolução levará a cabo os objetivos que acima elencamos. No futuro, espera-se que o MUR alcance sucesso em frear o risco de contágio, e quebrar o ciclo entre a banca e a dívida pública, complementando a União Económica e monetária. Isto porque consubstancia-se num regime jurídico harmonizado, que traz a decisão ao nível europeu, suscetível de exercer as suas atribuições com relativa independência e conta com um financiamento comum que tende a ser efetivo (embora em maior medida após um período transitório relativamente longo).

No que diz respeito ao Mecanismo Único de Garantia de Depósitos, a principal crítica resume-se no facto de não prever a extinção dos fundos nacionais de garantia. Em assim sendo, o depositante recorre ao fundo nacional em um primeiro momento. Os fundos nacionais poderão aceder ao fundo europeu. Ou seja, fundo europeu serve para garantir os fundos nacionais. Nesse sentido, há críticas acerca da efetividade desse mecanismo em garantir maior concorrência, considerando que a escolha do banco pelo depositante, em certa medida, ainda estará determinada pela solidez da garantia que cada Estado oferece, principalmente nas primeiras duas

<sup>40</sup> FREITAS, João. **Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração.** Artigos-Banco de Portugal. Relatório de Estabilidade Financeira. 2014. p. 111.

<sup>41</sup> FREITAS, João. **Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração.** Artigos-Banco de Portugal. Relatório de Estabilidade Financeira. 2014. p. 111.

<sup>42</sup> SANTOS, Maria Beatriz. **União Bancária Europeia como resposta à crise.** Faculdade de Economia do Porto. 2014. P. 32.

fases da implementação do mecanismo<sup>43</sup>, nas quais o fundo ainda não estará completamente capitalizado e mutualizado.

No entanto, há, evidentemente, críticas positivas. Argumenta-se que um esquema comum de garantia de depósitos assegura que a confiança dos depositantes. O que é uma das prioridades desse período pós crise. O Mecanismo Único de Garantia de Depósitos ainda não está implementado, o que dificulta uma análise mais profunda dos seus pontos fracos e fortes.

Considerando as críticas que o modelo sofre, bem como os objetivos aos quais este pretende atender, concluímos que, não obstante as complexidades legais e as sensibilidades políticas que cercam o nascimento e a implementação da União Bancária Europeia, os primeiros sinais são de que seu design e seu aparato institucional são suficientemente robustos e têm suficiente autoridade e credibilidade para contribuir para a desfragmentação do sistema e com a quebra do vínculo entre a dívida bancária e soberana, bem como para os demais objetivos aos quais se propõe alcançar.

### CONCLUSÃO

A crise financeira de 2007, sem dúvida desvelou fragilidades no sistema financeiro europeu, as quais deveriam ser repensadas e solucionadas. Partindo deste contexto, a primeira conclusão que se pode retirar é de que os motivos que precederam a criação da União Bancária derivam da necessidade de completar o processo de integração financeira da União Económica e Monetária.

A proposta da União bancária surge, então, como resposta às vultuosas ameaças à estabilidade financeira e como um instrumento para frear o risco sistêmico, considerando a estreita integração económica e financeira. A União Bancária emerge com vistas a romper a ligação entre dívida soberana e dívida bancária, diminuindo o financiamento público no resgate a bancos. E o faz através de uma perspectiva integracionista, na busca pela harmonização na tomada de decisões, evitando assim, a fragmentação dos mercados bancários na União Europeia. Visa a criação de um mercado comum no qual o capital flui livremente pelas fronteiras, e ambos, empresários e consumidores operam em um nível suprenacional de estabilidade e confiança.

A conclusão à qual chegamos é a de que, apesar de ainda haver um longo caminho a percorrer, já foram alcançados alguns avanços, que permitirão resolver alguns dos problemas que se verificaram desde o início da crise. Em concreto, a implementação dos dois primeiros pilares, o MUS e o MUR, demonstram um esforço pelo desenvolver da União Bancária, o que deve continuar a ocorrer no que respeita ao terceiro pilar. Segundo o Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa, as pequenas, mas muito importantes, conquistas do MUR e a constituição do MUS imprimirão uma dinâmica de aprofundamento da integração financeira, que não foi ainda valorizada pelos mercados e pelos analistas.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Resseguro e Cosseguro.

<sup>44</sup> COSTA, Carlos. **Processo de Construção da União Bancária, Balanço e Perspetivas**. Revista Instituto de Formação Bancária, Nº 100, 2014. pp. 2-4.

O que deve ocorrer então é um esforço para que a União Bancária se desenvolva e se implemente com a rapidez necessária para garantir a sua efetividade, principalmente considerando que as maiores críticas levantadas ao modelo dizem respeito às fases transitórias que antecedem o seu momento de integral funcionamento.

Assim, em que pese as fragilidades do modelo da União Bancária Europeia, ela já está mudando percepções sobre a estabilidade na zona euro.<sup>45</sup> Pelos indícios destes primeiros anos, pode-se afirmar que a União Bancária, quando totalmente instituída, será capaz de cumprir com seus objetivos principais. Nesse sentido, a União Bancária Europeia, aponta sinais de robustez, autoridade e credibilidade suficientes, para solucionar algumas imperfeições do sistema financeiro evidenciadas pela crise, bem como para servir de instrumento de prevenção de novas crises.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Carlos. **Processo de Construção da União Bancária, Balanço e Perspetivas**. Revista Instituto de Formação Bancária, N° 100. 2014.

ELLIOT, Douglas. **Key Issues on European Banking Union – Trade offs and some recommendations**. Global Economy and Development Program at Brookings Working Paper. Washington, 2012.

FEINER, Lukas. **European Banking Union: Another brick in the wall of the European Financial System**. AkademikerVerlag. Saarbrücken, 2015.

FERRAN, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work**. In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015.

FREITAS, João. **Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração**. Artigos- Banco de Portugal. Relatório de Estabilidade Financeira. 2014.

INTERNACIONAL MONETARY FUND. **A Banking Union for the Euro Area**, IMF Staff Discussion Note, SDN/13/01, 2013.

MERSCH, Yves. **The Euro and the ECB: Perspectives and Challenges Ahead**. Journée Boursière. Luxembourg. 2013.

PISANI-FERRY, Jean. Wolff, Guntram. **The Fiscal Implications of a Banking Union**, Bruegel Policy Brief. 2012.

QUELHAS, José Manuel. **Dos objetivos da União Bancária**. Boletim de ciências económicas. vol. LV Universidade de Coimbra – Faculdade de Direito. 2012.

SANTOS, Maria Beatriz. **União Bancária Europeia como resposta à crise**. Faculdade de Economia do Porto. 2014.

WYPLOSZ, Charles. **Banking Union as a crisis-management tool**. in T. Beck (editor), *Banking Union for Europe Risks and Challenges*, London: Center for Economic Policy Research. 2012.

Documentos em ordem cronológica:

Regulamento (UE) N° 1092/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010, que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico.

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

REGULAMENTO (UE) N° 1024/2013 do Conselho de 15 de outubro de 2013 que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.

Regulamento BCE/2014/17, de 16 de abril de 2014, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão,

<sup>45</sup> Ferran, Eilís. **European Banking Union: Imperfect, but it can work**. In. European Banking Union. Oxford University Press. 2015. p. 89.

entre o Banco Central Europeu e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas - **Regulamento-Quadro do MUS**. (JO L 141, 14.5.2014, p. 51).

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

Acordo Relativo à Transferência e Mutualização das Contribuições para o Fundo Único de Resolução. Bruxelas, 14 mai. 2014.

REGULAMENTO (UE) N° 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2014 que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no

quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária.

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

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Banco Central Europeu sobre as medidas a adotar com vista à conclusão da União Económica e Monetária, COM (2015) 600 final, de 21.10.2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma União Bancária mais forte: Novas medidas destinadas a reforçar a proteção dos depósitos e reduzir ainda mais os riscos bancários**. Estrasburgo, 24 de novembro de 2015.