



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer
COM (2015) 586

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos [COM (2015) 586] para análise e emissão de parecer.

Tendo em consideração o seu objeto, a proposta em apreço foi submetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, que a analisou e aprovou o respetivo relatório que se junta em anexo e faz parte integrante do presente Parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD).
2. O documento em análise começa por sublinhar que a implantação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos é um complemento essencial na concretização da União Bancária. A sua execução consolidará não só a proteção dos depositantes, como promoverá a estabilidade financeira e reduzirá ainda mais o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. A União Bancária, lançada, em 2012, num dos períodos mais críticos da crise do euro, com o objetivo principal de cimentar a confiança nos bancos participantes, inclui três componentes fundamentais: a supervisão bancária, a resolução bancária e o seguro de depósitos bancários. Apesar das duas primeiras etapas, constituídas pelo Mecanismo de Supervisão Único (MUS) e pelo Mecanismo Único de Resolução (MUR), já se encontrarem em funcionamento desde novembro de 2014 e janeiro de 2016, respetivamente, o Mecanismo de Garantia de Depósitos Único continua por implementar.

4. A implementação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos será desenvolvida, gradualmente, ao longo de 7 anos, em três fases sucessivas: *“um sistema de resseguro para os Sistemas de Garantia de Depósitos (SGD) nacionais participantes num primeiro período de três anos; um sistema de cosseguro para os SGD nacionais participantes num segundo período de quatro anos, e seguro integral para os SGD nacionais participantes numa base permanente”*.

5. A 22 de junho de 2015, os cinco Presidentes – da Comissão Europeia, do Conselho Europeu, do Eurogrupo, do Banco Central Europeu e do Parlamento Europeu – anunciaram, através da elaboração de um Relatório¹, a intenção de aprofundar e reforçar a União Económica e Monetária (UEM), nomeadamente através da conclusão da União Bancária, e em particular da edificação do terceiro pilar – o SEGD. Este documento é acompanhado de uma Comunicação da Comissão Europeia², onde se definem outras medidas para continuar a reduzir os riscos que impendem sobre o sistema bancário, a implementar em simultâneo com os trabalhos relativos ao SEGD.

¹ Relatório dos Cinco Presidentes de 22 de junho de 2015 sobre “Concluir a União Económica e Monetária Europeia” – http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pt.pdf.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento, 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 21.10.2015



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6. De referir que, em termos gerais, a presente proposta de regulamento contribuirá para minorar a ligação existente entre a perceção da posição orçamental de cada Estado-Membro e os custos de financiamento dos bancos que atuam nesse mesmo Estado-Membro, quebrando, assim, o vínculo entre as dívidas soberanas e os bancos.

7. O Parecer apresentado pela Comissão de Orçamento e Finanças e Modernização Administrativa, aprovado por unanimidade, reflete o conteúdo da proposta de regulamento com rigor e detalhe, suscitando questões pertinentes, que merecem discussão e debate. Nesse sentido, deve dar-se por integralmente reproduzida no presente Relatório toda a parte de “Considerandos”. Desta forma, evita-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

Base Jurídica

A base jurídica dos Tratados que sustenta a presente iniciativa é o artigo n.º 114 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Princípio da Subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade cumpre referir que tendo em conta os objetivos da ação proposta, os mesmos não podem ser realizados de modo suficiente pelos Estados Membros e serão mais eficazmente alcançados ao nível da UE.

A crise económica e financeira global de 2008 e a crise subsequente da zona euro evidenciaram a necessidade de quebrar o ciclo vicioso entre o risco bancário e o risco da dívida soberana. Nesse sentido, a transferência de mais responsabilidade do nível nacional para o nível europeu afigura-se essencial para completar a União Bancária, complementando a União Monetária e aprofundando o Mercado Único.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Um Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD) reforçará a União Bancária, consolidará a proteção dos depositantes, promoverá a estabilidade financeira e reduzirá ainda mais o vínculo entre os bancos e as respetivas entidades soberanas. Apenas a ação ao nível europeu pode assegurar o seguro adequado dos depósitos dos depositantes e enfraquecer o vínculo entre os SGD nacionais e a posição das respetivas dívidas soberanas.

Conclui-se, portanto, que a criação do SEGD *“só será viável se tiverem sido plenamente implementadas as normas acordadas em comum”*³. E a adoção deste sistema deve assegurar que redução dos riscos é indissociável da repartição de riscos.

Face ao exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A presente proposta de regulamento apresentada pelo Parlamento e do Conselho surge na sequência da apresentação, no passado mês de julho, do relatório dos Cinco Presidentes, que beneficiou bastante de um contributo do anterior Governo, nomeadamente do documento intitulado “A peça que faltava no puzzle da União Económica e Monetária: Coordenação de Políticas Económicas”, e que será concretizado em várias fases ao longo dos próximos 10 anos, com vista à conclusão da UEM.

Como é sabido, a complexidade técnica da implementação de uma União Bancária depende em grande medida da vontade dos Estados. A partir do momento em que os Estados-Membros (EM) deixarem de ter os instrumentos de política monetária e os mecanismos de ajustamento cambial, precisarão de outro tipo de integração financeira na UE. Se a moeda é única, o sistema financeiro europeu também tem de ser único, porque senão a política monetária fragmenta-se.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6152_pt.htm



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A União Bancária talvez tenha sido uma das decisões mais fundamentais desde a criação do próprio euro. O seu objetivo principal é proteger contribuintes e a economia de terem de assumir o custo da falência de bancos no futuro.

Temos assistido a uma certa complacência no que diz respeito à União Bancária. Há sinais de algumas resistências. E isso resulta em grande medida da União Bancária continuar incompleta. Há EM que, sabendo que são responsáveis pelos depósitos no seu país, têm a tendência e a tentação para renacionalizar muitos poderes de supervisão – contrariamente ao que foi decidido ao nível europeu e que foi centralizar os poderes de supervisão ao nível europeu – mas não é possível centralizá-los sem completar o tripé da União Bancária. Isto é, não é possível manter a responsabilidade pela supervisão ao nível europeu e a responsabilidade pela resolução ao nível nacional.

No entanto, apesar dos dois elementos da União Bancária estarem concluídos, o aprofundamento do terceiro elemento está ainda por completar. Nos últimos anos, foram criados os mecanismos que permitem à Zona Euro sobreviver, faltam, contudo, ser criados os mecanismos que permitem à Zona Euro prosperar, extraíndo e recolhendo todos os benefícios de uma zona monetária comum.

No debate conjunto do último Conselho Europeu, de 17 e 18 de dezembro, sobre a União Económica e Monetária (UEM) e o Relatório dos Cinco Presidentes pouco se avançou. Apesar de não ignorarmos o caminho que a Europa já fez, numa situação que é difícil, entendemos que chegou o momento de reforçar o pilar económico para alcançarmos uma União Económica e Monetária mais forte e completa e de impedir que as divergências estruturais que subsistem na zona euro não aumentem ao ponto de colocar em perigo a própria União Económica e Monetária.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos e à relevância política da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 11 de fevereiro de 2016

O Deputado Autor do Parecer

(Pedro Mota Soares)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Relatório da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa
COM(2015)586

Relator: Deputada
Margarida Mano (PSD)

[Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do
Sistema Europeu de Seguro de Depósitos]



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA	3
PARTE II – CONSIDERANDOS	3
PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA	10
PARTE IV – CONCLUSÕES	11



PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa “Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos” [COM (2015) 586] foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, em 7 de janeiro de 2016, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A iniciativa do Regulamento proposto tem como **objetivo a criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD) como o terceiro pilar da União Bancária** (p.2).

A construção institucional da União Bancária assenta em três pilares, considerados indispensáveis para a integridade do sistema financeiro e do mercado único como um todo, que correspondem aos três domínios de intervenção prioritária definidos em setembro de 2012 no *Roteiro para a União Bancária*¹ - o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), o Mecanismo Único de Resolução (MUR) e o Sistema Comum de Garantia de Depósitos. Depois da institucionalização do primeiro e do segundo pilares da União Bancária, a presente iniciativa pretende regulamentar o terceiro pilar criando um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD).

¹ COM(2012)510 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: roteiro para uma União Bancária, Bruxelas, 12.09.2012.



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Uma breve **análise do contexto** remete originariamente para a Diretiva 94/19/CE². Desde 1994 que os objetivos da instituição de um Sistema de Garantia de Depósito tinham de algum modo em conta a estabilidade sistémica e a realização do mercado único. Contudo o impacto da crise de 2007 evidenciou fragilidades da União Económica e Monetária (UEM), em particular a ausência de mecanismos comuns de resposta, o que suscitou a evolução da arquitetura do sistema financeiro³.

Num primeiro momento, procedeu-se às alterações constantes na Diretiva 2009/14/CE⁴ e, em 2010, surge a *Proposta de Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos* do Parlamento e do Conselho⁵. Com o *Roteiro para uma União Bancária*⁶, em 2012, a Comissão apela à criação da União Bancária numa base de integração a mais longo prazo. Finalmente, a Diretiva 2014/49/UE⁷, no que respeita aos sistemas de garantia de depósito e em 2015, o Relatório dos Cinco Presidentes⁸ e a comunicação de seguimento da Comissão⁹ estabelecem um plano de aprofundamento da UEM, que integra como uma das medidas indispensáveis a conclusão da União Bancária.

² Diretiva 94/19/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, publicada no JO L 135, de 30.05.1994.

³ QUELHAS, José Manuel - Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007. Boletim de Ciências Económicas. Vol. 56 (2013). https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/35532/1/BCE56_artigo8.pdf?ln=es

⁴ Diretiva 2009/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, no que respeita ao nível de cobertura e ao prazo de reembolso, publicada no JO L 68, de 13.03.2009.

⁵ COM(2010)368 final – 2010/0207 (COD) - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos sistemas de garantia de depósitos(reformulação), Bruxelas, 12.07.2010.

⁶ COM(2012)510 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: roteiro para uma União Bancária, Bruxelas, 12.09.2012.

⁷ Diretiva 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (reformulação), publicada no JO L 173, de 12.06.2014.

⁸ Relatório dos Cinco Presidentes de 22 de junho de 2015 sobre «Concluir a União Económica e Monetária Europeia» http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pt.pdf.

⁹ COM(2015) 600 final - 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, 21.10.2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

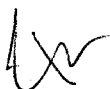
- Principais aspectos

A **União Bancária** torna-se condição indispensável, e não meramente optativa, do bom funcionamento da UEM, uma vez que i) promove as condições necessárias para a confiança dos depositantes, contribuindo desse modo para a estabilidade do sistema financeiro; ii) cria um quadro homogêneo para o exercício da atividade bancária, ajudando assim a promover a desfragmentação financeira da UEM, impeditiva da transmissão da política monetária, e concorrendo para a eliminar os obstáculos à livre circulação de capitais; e iii) protege a situação financeira dos Estados-membro (EM) e, desse modo, os cidadãos como contribuintes, ao romper a interação entre as finanças públicas e as instituições de crédito; simetricamente, são protegidas as instituições de crédito dos efeitos potencialmente onerosos da percepção de risco associada à posição orçamental dos EM, com prejuízo da estabilidade e das condições de financiamento da economia real.

Estes objetivos são assegurados através da criação de um **Fundo de Seguro de Depósitos** (FSD) no âmbito do Conselho Único de Resolução (CUR), inteiramente subscrito pelas instituições de crédito dos países da UEM e dos países aderentes. O CUR passa, assim, a centralizar as duas funções de agência de resolução e de agência de gestão do seguro de depósitos, como é imperativo que o seja, dadas as implicações mútuas entre a decisão em sede de resolução e a decisão em sede de seguro de depósitos (tal como, de resto, entre estas e a supervisão), obrigando a uma estreita coordenação de todas.

A proposta apresenta **um sistema gradativo, em três fases, ao longo de um período de sete anos**, que evolui de um «sistema de resseguro»¹⁰ europeu aos sistemas de garantia de depósitos nacionais (nos primeiros três anos) para um

¹⁰ Durante a primeira fase, os sistemas nacionais de garantia de depósito (SGD) poderão obter financiamento até 20% do défice de liquidez que apurem, conforme critérios estabelecidos no regulamento, quando forem devidos reembolsos ou solicitada participação financeira sua em processo de resolução. Nesta primeira fase, o FSD cobrirá identicamente 20% do excesso de perdas apurado após intervenção, em conformidade com o estipulado no regulamento.



«sistema de cosseguro»¹¹ europeu aos sistemas de garantia nacionais (nos quatro anos subsequentes), até culminar num «seguro integral»¹² europeu.

Relativamente às **incidências orçamentais** a proposta prevê que o SESD venha a ser integralmente financiado por contribuições das instituições de crédito – o que garante a mutualização do risco – e que não constituirá um ónus para o orçamento da UE.

2. Aspectos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa;

Embora o MUS e o MUR sejam pilares estruturantes da edificação da União Bancária, a ausência e/ou a fragilidade do SESD – Sistema Europeu de Seguro de Depósitos – pode debilitar ou mesmo inviabilizar a prossecução dos objectivos da União Bancária. Com efeito, o COM(2015) 586 final, pág. 3, assinala, aludindo ao *Relatório dos Cinco Presidentes*, “que a configuração atual com sistemas de garantia de depósitos (SGD) nacionais continua a ser vulnerável a grandes choques locais, um sistema comum de seguro dos depósitos reforçaria a resiliência da União Bancária contra futuras crises.” Ou seja, a **manutenção de SGD nacionais não garante per se a estabilidade sistémica**, em cada EM individual, nem salvaguarda a estabilidade sistémica, à escala da UE. Com efeito, a deflagração de uma crise bancária, num Estado-membro, poderá exigir a mobilização de recursos superiores aos disponíveis internamente, não solucionando o problema nacional e propiciando a sua propagação a países parceiros. Em sentido contrário um SESD – suficientemente dimensionado e capitalizado – poderá conter a crise no país de origem e travar a sua propagação contagiosa.

¹¹ Na segunda fase, de cosseguro, as possibilidades de financiamento em caso de reembolso estendem-se a parcelas progressivamente maiores da totalidade das necessidades de liquidez, definidas então como o montante integral dos depósitos cobertos e, em caso de resolução, como o montante determinado pela autoridade competente. Aplica-se idêntica progressão na cobertura de perdas. A progressão far-se-á ao ritmo anual de um quinto adicional daqueles montantes, passando de 20%, no primeiro ano, a 80%, no quarto.

¹² No oitavo ano desde a criação do SESD, termina a fase de cosseguro e entra-se em regime definitivo de seguro integral, com cobertura da totalidade das necessidades de liquidez e das perdas apuradas numa intervenção de reembolso ou resolução.

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Deste modo, o interesse nacional de salvaguarda da estabilidade bancária interna e de proteção dos interesses dos depositantes nacionais é preferentemente alcançado à escala da União Europeia, do que à escala de cada Estado-membro.

Mas, a preferência pela escala europeia não resulta apenas da dimensão e da robustez financeiras, prende-se também com a própria essência da **preservação do mercado comum e da igualdade de concorrência entre operadores, independentemente da geografia europeia**. Aliás, o COM(2015) 586 final, pág. 2, sublinha "...a criação de um sistema mais europeu, dissociado das dívidas soberanas, tendo como objectivo a melhoria da estabilidade financeira, que os cidadãos estejam convictos de que a segurança dos seus depósitos não depende da sua localização geográfica e que os bancos sólidos não sejam penalizados devido ao seu local de estabelecimento".

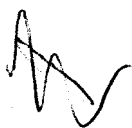
Este excerto realça três pontos fulcrais para a preservação do mercado interno, a saber: *i)* a dissociação entre dívidas bancárias e dívidas soberanas; *ii)* a não discriminação geográfica dos depositantes; *iii)* a salvaguarda da igualdade de estabelecimento.

Com efeito, a prevalência de modelos de garantia de depósitos nacionais acarretaria: *i)* a avaliação dos *ratings* dos depositários em função dos *ratings* soberanos e não dos respectivos fundamentos corporativos individuais; *ii)* a seleção dos depositários em função da percepção dos depositantes acerca da fiabilidade do sistema nacional de garantia de depósitos; *iii)* a deslocalização de operações passivas para jurisdições bancárias percebidas como mais seguras.

A instituição e a generalização dos restantes pilares da União Bancária – MUS e MUR – tendem a concentrar as causas de preferência dos depositantes em dois factores: o do sistema de garantia de depósitos e o do tratamento tributário da poupança.

Uma vez que a harmonização tributária não foi erigida como pilar da União Bancária, a presente *Proposta de Regulamento* representa um passo decisivo para a redução do risco de *dumping* entre instituições de crédito europeias.

O Regulamento proposto prevê, como referido, a **neutralidade do orçamento da UE**, isto é prevê que o SESD não constitui um ónus para o orçamento da UE. Importará relativamente às incidências orçamentais assegurar o apuramento da forma como: *i)* opera o financiamento no período de transição dos SGD nacionais para o SESD; *ii)*



harmoniza os diferentes sistemas nacionais de financiamento dos SGD, no período transitório; *iii*) assegura a neutralidade nos orçamentos nacionais. Assumirá particular importância a adopção de medidas de acompanhamento permanente, que garantam a completude dos «níveis-alvo», nomeadamente de capitalização do fundo, nos prazos pré-definidos.

- Implicações para Portugal

Apesar dos progressos conseguidos no domínio do seguro de depósitos, com a aplicação da diretiva 2014/49/UE¹³, reconhece-se que os SGD nacionais continuam afetados por uma medida considerável de vulnerabilidade na ocorrência de grandes choques locais. Tal circunstância favorece a persistência do vínculo nocivo dos soberanos ao sistema financeiro, e de todos os efeitos que com a separação de ambos se visa eliminar: a maior probabilidade de crises de confiança entre os depositantes, a transmissão de riscos, a instabilidade e a fragmentação financeiras.

A incidência de tais debilidades é, porém, assimétrica, afetando naturalmente mais as economias nacionais com menos recursos para alocar a um sistema de seguro de depósitos capaz de, pela extensão dos meios que reúne, pela amplitude da partilha de riscos que promove e, conseqüentemente, pela capacidade de intervenção e cobertura que exhibe, constituir, pelo simples facto de existir, um fator de estabilidade e confiança reforçadas.

Portugal será, desse modo, dos países da UEM que mais beneficiará da escala europeia que se pretende para o sistema único de seguro de depósitos, cuja criação é um elemento fundamental e final na constituição da União Bancária.

3. Princípio da Subsidiariedade

A **base jurídica** dos Tratados que sustenta a presente iniciativa é o artigo 114º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção das

¹³ A propósito do Fundo de Garantia de Depósitos, em Portugal, ver <http://www.fgd.pt/pt-PT/Paginas/inicio.aspx>

medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Relativamente ao **princípio da subsidiariedade** (art5º, nº3 do TUE - Tratado da União Europeia) o SESD configura claramente um caso em que os objectivos são mais bem alcançados a nível central da UE do que a nível nacional dos EM por força da liberdade de circulação de capitais, da liberdade de estabelecimento («passaporte comunitário») e da integração crescente dos bancos, bem como da integridade do mercado interno e do impedimento de situações de *dumping* entre operadores.

O triângulo arquitectónico da União Bancária pressupõe a coordenação dos três pilares edificantes – o da supervisão bancária, conferida ao MUS; o da resolução, confiada ao MUR e o da garantia dos depositantes, a atribuir ao SESD. A eventual manutenção dos sistemas de garantia de depósitos na esfera dos EM não permitiria cumprir a referida coordenação.

Do mesmo modo, o SESD salvaguarda o **princípio da proporcionalidade** (art5º, nº4 do TUE - Tratado da União Europeia) porque as propostas apresentadas não ensejam mais do que alcançar os objectivos dos Tratados¹⁴. Se o MUR e o MUS são conduzidos centralmente, a eventual gestão descentralizada do sistema de garantia de depósitos geraria tensões decisórias inevitáveis e demoras desaconselháveis. Deste modo, a segurança jurídica e a estabilidade sistémica aconselham a instituição centralizada do SESD e a aplicabilidade imediata de regras comuns, o que é garantido pela adopção de um Regulamento.

¹⁴ Neste sentido, releia-se o excerto na pág. 5 da Proposta de Regulamento: “Na União Bancária, a supervisão e a resolução bancárias são exercidas no mesmo nível de autoridade. Podem verificar-se tensões se uma autoridade europeia de resolução decidir proceder à liquidação ou resolução de um banco sem conseguir garantir que os depósitos são protegidos no processo, o que dá azo a riscos para a estabilidade financeira. Com efeito, a recente crise sublinhou a necessidade de uma ação rápida e decisiva apoiada por mecanismos de financiamento a nível europeu. O SESD assegurará que são aplicadas as mesmas regras e do mesmo modo com vista à proteção dos depósitos em todos os Estados-Membros participantes. Um financiamento a título de apoio adequado permitirá evitar que os problemas de certos bancos se traduzam numa perda de confiança em todo o sistema bancário do Estado-Membro em causa ou de outro Estado-Membro que os mercados considerem estar exposto a riscos semelhantes.”



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Os resultados das avaliações ex post, das consultas das partes interessadas e das avaliações de impacto (p. 6 e 7) corroboram (com base na dispersão dos 38 SGD vigentes¹⁵ e numa análise quantitativa à eficácia de um SESD completamente mutualizado¹⁶) os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

Julgamos que há hoje o risco de diferimento da decisão, se não mesmo de cancelamento da passagem à criação do terceiro pilar da União Bancária, o SESD, em apreço, dada a omissão do Conselho Europeu de 17 e 18 de dezembro último, que se esperava pudesse vir a exprimir um compromisso neste domínio.

Portugal tem estado na primeira linha da propositura da União Bancária por razões bem compreensíveis: fez no decurso da crise, de que ainda não saímos inteiramente, a experiência dolorosa do que pode implicar a transmissão às instituições de crédito do risco associado aos EM e, inversamente, do fardo em que tais instituições se podem converter, quando a garantia da estabilidade financeira, na ausência dos instrumentos convenientes, repousa em última instância sobre o Estado. A não completude da União Bancária, ao adiar a criação do seu terceiro e essencial pilar, continua assim a constituir uma falha grave em termos de mercado único e a contribuir para uma menor competitividade do país.

A não criação do SESD mantém todas as vulnerabilidades identificadas na justificação e recomendação da iniciativa, mormente nos países como Portugal mais vulneráveis aos efeitos potencialmente devastadores de grandes choques locais, mas representa

¹⁵ “As diferenças nos níveis de financiamento e na dimensão dos 38 SGD em vigor na UE podem afectar negativamente a confiança dos depositantes e prejudicar o funcionamento do mercado interno” (p. 6).

¹⁶ “Uma análise quantitativa examinou a eficácia de um SESD completamente mutualizado para fazer face a potenciais reembolsos. A análise indica que o número e a dimensão dos bancos relativamente aos quais o Fundo de Seguro de Depósitos conseguiria efectuar reembolsos aumentam significativamente em relação a todos os Estados-Membros objecto do SESD em comparação com os SGD nacionais” (p. 6). (...) “Os resultados demonstram que dispor do mesmo montante de fundos, mas disponibilizados para um único SGD europeu, poderia representar uma protecção e utilização mais eficientes dos fundos do que a manutenção de SGD exclusivamente nacionais” (p. 7).

ainda, pelo que atrás ficou dito sobre a dependência em que se encontram logicamente as funções de supervisão, resolução e seguro de depósitos, um risco sério para a totalidade do edifício da União Bancária, que não se vê como possa sobreviver à sua incompletude, e, desse modo, um grave risco para a totalidade da UEM.

A adopção do SESD reveste-se, assim, em nosso entender, de importância estratégica para Portugal e deverá constituir prioridade absoluta da nossa ação no quadro da UEM. À semelhança do que foi defendido por Portugal na criação do Fundo Único de Resolução, o período de transição previsto deveria ser encurtado, sob pena de se prolongarem ainda significativamente os efeitos nefastos para a confiança no sistema financeiro nacional e para a competitividade da economia.

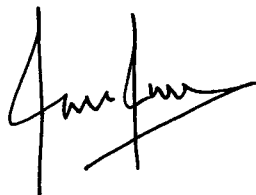
PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa **não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;**
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 25 de janeiro de 2016

A Deputada Relatora



(Margarida Mano)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)

