# Processo de Construção da União Bancária

## Balanço e Perspetivas

**Carlos Costa**
Governador do Banco de Portugal

Gabinete de Comunicação Institucional do Banco de Portugal



Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

"Os investidores penalizaram fortemente os desequilíbrios macroeconómicos dos países da área do euro e sancionaram a incerteza gerada pela dificuldade em encontrar rapidamente soluções comunitárias – ou, em alternativa, mecanismos bilaterais ou intergovernamentais de solidariedade."

"Era imperioso encontrar uma forma capaz de mitigar, ou mesmo quebrar, a correlação entre risco soberano e risco bancário [...]"

**Porquê a Necessidade de uma União Bancária?**

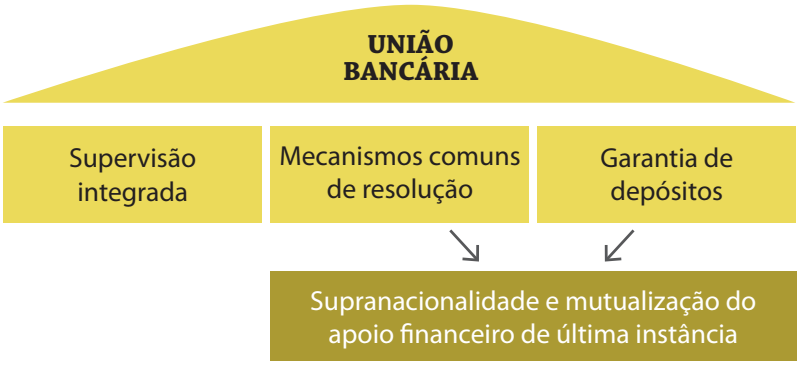
A crise da dívida soberana centrada na área do euro veio expor importantes fragilidades da União Económica e Monetária (UEM): a ausência de um modelo de governação adequado e de uma supervisão integrada. Depois da criação do Mercado Único e da União Económica e Monetária, teria sido desejável avançar com maior celeridade, no plano europeu, para a plena integração da supervisão do sistema bancário. Este passo não foi dado, apesar de o Tratado de Maastricht consagrar a possibilidade de ser atribuída ao Banco Central Europeu (BCE) a responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito – o que traduzia, ao tempo, a reflexão quanto à necessidade de completar a UEM através do aprofundamento da integração financeira.

Os investidores penalizaram fortemente os desequilíbrios macroeconómicos dos países da área do euro e sancionaram a incerteza gerada pela dificuldade em encontrar rapidamente soluções comunitárias – ou, em alternativa, mecanismos bilaterais ou intergovernamentais de solidariedade. Subitamente, a perceção do risco soberano em relação às economias da área do euro com maiores desequilíbrios alterou-se e agravou-se significativamente, contrastando com a melhoria dessa perceção em relação às economias mais sólidas, as quais passaram a funcionar para os investidores como refúgio perante a incerteza e volatilidade dos mercados. Esta evolução desigual da perceção dos riscos soberanos teve impacto direto sobre todos os riscos de crédito deles dependentes, entre estes o risco bancário e, por esta via, sobre as condições gerais de financiamento das economias.

Era imperioso encontrar uma forma capaz de mitigar, ou mesmo quebrar, a correlação entre risco soberano e risco bancário e a desigualdade nas condições de concorrência daí resultantes para as empresas dos diferentes Estados-Membros. Tornava-se evidente que só no plano europeu poderia ser encontrada uma solução adequada, através do aprofundamento do processo, ainda incompleto, de integração financeira. Estava, assim, justificada a ideia de criação de uma União Bancária, que reuniu o consenso dos Chefes de Estado e de Governo da área do euro em junho de 2012.

Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

"A supervisão integrada garante uma supervisão uniforme e supranacional das instituições"




**O Modelo Desejável e o Modelo Possível**

Num modelo ideal, a União Bancária deve assentar em três pilares: a supervisão integrada das instituições de crédito, mecanismos comuns de resolução dessas instituições e um esquema igualmente comum de garantia de depósitos. Nos dois últimos pilares, é decisivo o elemento de supranacionalidade e mutualização do apoio financeiro de última instância.

Só na presença destes três pilares pode a União Bancária romper definitivamente o elo entre risco soberano e risco bancário na área do euro. A **supervisão integrada** garante uma supervisão uniforme e supranacional das instituições; **mecanismos comuns de resolução** asseguram que a resolução ordenada de uma instituição segue um guião comum e se faz mediante recurso a mecanismos também comuns, os quais, em última instância, evitam que a estabilidade financeira, nacional e europeia, esteja dependente dos recursos do Estado-Membro de origem da instituição; um **esquema comum de garantia de depósitos** assegura que a confiança dos depositantes não é afetada pelas vicissitudes das finanças públicas daquele Estado-Membro.

Este modelo ideal enfrentou alguns testes de realidade. Construir uma União Bancária europeia implicava obter rapidamente uma convergência de vontades políticas, que se revelou difícil de alcançar. As razões foram várias: o impacto diferenciado da crise nos Estados-Membros, com erosão progressiva do apoio político às medidas de austeridade que se prolongavam e testavam limites de tolerância social; as dúvidas sobre as responsabilidades de cada Estado-Membro nos desequilíbrios nacionais que se tinham materializado; o clima generalizado de menor confiança no projeto europeu e a ausência de uma visão estratégica clara para a União Europeia – todos estes fatores tornaram difícil a convergência política quanto às melhores soluções (europeias) para resolver os problemas criados pela crise da dívida soberana.

Neste difícil contexto político, impôs-se com naturalidade a decisão de avançar para uma **construção faseada** da União Bancária. Primeiro, avançaria a supervisão integrada, a qual poderia ser atribuída ao Banco Central Europeu, mediante recurso à base jurídica já prevista no Tratado desde a criação da UEM (hoje, artigo 127, n.º 6 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Só depois se criaria um mecanismo europeu (autoridade e fundo) de resolução de instituições e, eventualmente, num terceiro momento, um esquema comum de garantia de depósitos. Diga-se, aliás, que este processo faseado também encontra explicação nas dificuldades institucionais e políticas acrescidas para se progredir nos dois últimos pilares. Num caso e noutro, a mutualização de responsabilidades financeiras com origem no passado (*legacy assets*), de dimensão incerta ou apenas parcialmente conhecida, gerou resistências políticas que só poderiam dissipar-se mediante a assunção nacional da respetiva quota-parte naquelas responsabilidades. Este processo teria de envolver necessariamente **soluções de compromisso**, que oferecessem as garantias suficientes de minimização do impacto sobre os contribuintes em geral e, ao mesmo tempo, introduzissem elementos mitigantes do risco moral.

Essas garantias foram, sobretudo, oferecidas pelas condições impostas à recapitalização pública de instituições e pelo enquadramento legislativo comunitário para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento. Este último prevê um mecanismo específico segundo o qual os credores de instituições de crédito em situação de insolvência – que não beneficiem de privilégios creditórios – devem absorver, em primeiro lugar, os prejuízos das instituições em causa através da redução ou conversão em capital social do seu crédito, protegendo ou privilegiando todos os depósitos de particulares e de PME. De acordo com esta solução legislativa, cuja entrada plena em vigor se prevê para 2016, o financiamento orçamental de última instância só deverá ocorrer quando os fundos ao dispor dos mecanismos normais de financiamento da resolução (através de contribuições especiais da indústria bancária) se revelem insuficientes para assegurar a adequada resolução da instituição de crédito em desequilíbrio financeiro.

No que respeita à recapitalização pública de instituições, esta encontra-se atualmente sujeita a diversas con-


Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

dições, destacando-se, entre outras, as que resultam do regime comunitário dos auxílios de Estado. Este regime aplica-se a qualquer recapitalização pública e exige que esta apenas seja disponibilizada em condições de mercado e em obediência a uma estrita condicionalidade, que obriga à restruturação das instituições beneficiárias. Por outro lado, nos termos do referido regime comunitário de recuperação e resolução de instituições de crédito, uma instituição que necessite de uma injeção de fundos públicos só não será considerada insolvente ou em risco de insolvência (o que é condição para aplicação do regime de resolução) quando essa injeção se revele necessária em virtude da realização de exercícios de avaliação de ativos ou de testes de esforço às instituições. Por último, esse regime prevê ainda a possibilidade de os Estados-Membros admitirem a recapitalização pública, por razões sistémicas, quando a mesma se possa caraterizar como uma medida governamental de estabilização.

Estes dois regimes, de resolução e de recapitalização pública de instituições, obedecem a um princípio de proteção dos contribuintes e são parte da solução para as dificuldades políticas que emergiram no processo de construção da União Bancária.

Mas a União Bancária deparou-se ainda com importantes constrangimentos institucionais.

No caso da supervisão europeia integrada, que assentará num mecanismo de articulação de responsabilidades e tarefas de supervisão entre o BCE e as autoridades de supervisão nacionais (o Mecanismo Único de Supervisão – MUS) a afetação de atribuições específicas de supervisão ao BCE encontrava-se facilitada pela existência de uma base jurídica específica no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Porém, essa afetação encerrava em si mesma um problema. Embora assentasse nos Estados-Membros da área do euro, o MUS deveria ser um sistema aberto que permitisse a participação dos Estados-Membros que ainda não tivessem adotado o euro e que quisessem aderir àquele sistema. Esta participação voluntária enfrentava, contudo, constrangimentos institucionais impostos pela essência, estrutura e governo do BCE: esses Estados-Membros não poderiam ter representantes nos órgãos decisórios do BCE. A solução encontrada teve de passar pela consagração de um procedimento decisório de não objeção, de acordo com o qual o Conselho de Supervisão (no qual têm assento representantes das autoridades nacionais de supervisão de todos os Estados-Membros participantes no MUS) detém um poder de iniciativa e o Conselho do BCE (no qual só têm assento os governadores dos bancos centrais dos Estados-Membros da área do euro) apenas poderá rejeitar ou aprovar as propostas que aquele Conselho de Supervisão lhe submeter. Será este o procedimento seguido em todas as decisões individuais de supervisão e sancionatórias.

Esta foi a solução possível para superar as dificuldades institucionais no caso do MUS. Já o Mecanismo Único de Resolução (MUR), cuja proposta foi adotada pela Comissão Europeia em julho de 2013, enfrentou problemas jurídico-institucionais decorrentes da inexistência de

Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

uma base jurídica específica no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Por um lado, a segurança jurídica do artigo 114º do Tratado, utilizado como base jurídica, foi desafiada e, embora tenha sido juridicamente defendida durante as negociações, só o Tribunal de Justiça da UE, se a questão lhe vier a ser colocada, poderá julgá-la em última instância. Por outro lado, as soluções de compromisso encontradas para o processo decisório tiveram de adaptar-se e superar as dificuldades impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE relativa à delegação de poderes da Comissão numa agência europeia.

Não há dúvida de que estes parâmetros institucionais, que traduzem os termos atuais da soberania partilhada comunitária, condicionam e tiveram impacto no processo de definição e consensualização das soluções de construção da União Bancária, pelo menos nas que respeitam aos seus dois primeiros pilares.

**A Supervisão Integrada das Instituições de Crédito**

Em matéria de supervisão, o BCE assume atribuições e competências de supervisão microprudencial e política macroprudencial circunscritas aos Estados-Membros participantes (área do euro e aderentes ao MUS). No que respeita à supervisão microprudencial, o MUS implica uma divisão de tarefas e responsabilidades entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão. Além de ter a responsabilidade de garantir o bom funcionamento do MUS e a aplicação de elevados padrões de supervisão em todo o sistema, o BCE assume a supervisão direta das instituições de crédito consideradas significativas, ou seja, aquelas instituições com ativos superiores a 30 000 milhões de euros ou que representem, em termos consolidados, mais de 20% do PIB do Estado-Membro respetivo (exceto se o total de ativos for inferior a 5 000 milhões de euros). No respeito pelo quadro de supervisão definido pelo BCE, as autoridades nacionais de supervisão serão responsáveis pela supervisão direta das restantes instituições de crédito (menos significativas).

O BCE passa a deter poderes exclusivos de autorização de instituições de crédito e de avaliação da aquisição de participações qualificadas relativamente a todas as instituições de crédito que se enquadrem no perímetro do MUS. Terá ainda, em paralelo com as autoridades de supervisão nacionais, poderes de revogação da autorização relativamente a todas as instituições e poderes para investigar e realizar inspeções às instituições consideradas menos significativas.

No que concerne à política macroprudencial, foi atribuída ao BCE uma competência incremental, que lhe permite tomar medidas mais estritas do que as que tiverem sido adotadas pelas autoridades nacionais – as quais mantêm intactas as suas prerrogativas macroprudenciais originais. Tanto ao BCE como às autoridades nacionais passa a ser imposto um procedimento de tomada de decisão, em que necessariamente terá de ser auscultada a opinião da outra autoridade sobre a medida a tomar. Ao BCE é especificamente imposto um dever de cooperação com as autoridades nacionais, que se explica pelo maior conhecimento destas autoridades sobre a realidade nacional e sobre o conjunto de medidas que podem ser aplicadas, que não se cingem, como é o caso do BCE, às medidas harmonizadas por instrumentos legislativos comunitários.

> "[...] o MUS implica uma divisão de tarefas e responsabilidades entre o BCE e as autoridades nacionais de supervisão."

Uma das pedras-de-toque do MUS é constituída pelas garantias de separação entre a política monetária e o exercício da supervisão, assumindo-se o Conselho de Supervisão como uma das expressões centrais dessas garantias.

No MUS, o poder de iniciativa das decisões de supervisão concentra-se nesse órgão interno do BCE, que, embora não seja um órgão decisório, terá um papel decisivo na conformação das decisões, atento o procedimento de não objeção imposto ao Conselho do BCE. É também importante realçar a legitimidade própria do Presidente e do Vice-Presidente do Conselho de Supervisão (este último um membro da Comissão Executiva do BCE), cuja nomeação foi aprovada pelo Conselho da União Europeia, depois da aprovação do Parlamento Europeu. Por último, destaca-se a obrigação de reporte ao Presidente do Conselho de Supervisão dos serviços do BCE afetados às tarefas de supervisão.

Todos estes elementos oferecem garantias importantes de segregação da supervisão relativamente à política monetária no seio do BCE.

**O Mecanismo Único de Resolução (MUR)**

O processo de negociação do MUR de instituições de crédito prossegue na UE, sendo provável que fique concluído na atual legislatura do Parlamento Europeu.

O segundo pilar da União Bancária assenta numa vertente comunitária, com uma parte substantiva, que se aplica a todos os Estados-Membros da UE, e outra procedimental, que envolve apenas os Estados-Membros participantes no MUS. Em termos substantivos, a diretiva adotada harmoniza os regimes jurídicos nacionais de recuperação e resolução de instituições de crédito (a que também se


Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

"É também positiva a proteção dos contribuintes em futuros processos de resolução de instituições."

ajustará o MUR) com a principal preocupação de proteger os contribuintes em caso de resolução. São substituídos os mecanismos de *bailout* por mecanismos de *bail-in* (que devem ser aplicados a partir de 2016), os quais obrigam os credores das instituições a suportarem perdas antes de estas terem impacto orçamental.

Para os Estados-Membros que participam no MUS, o MUR estabelece um mecanismo de decisão comunitário: envolve um Conselho (com a natureza de agência europeia), no qual as autoridades de resolução nacionais se encontram representadas (juntamente com cinco membros independentes nomeados pelo Conselho da União Europeia). Este Conselho dispõe de poder de iniciativa em matéria de resolução e submete propostas de decisão à Comissão Europeia. Se a Comissão discordar ou apresentar objeções a essas propostas de resolução (e de movimentação do Fundo de Resolução Europeu), a decisão final caberá ao Conselho da UE.

Este mecanismo comunitário de decisão é complementado por um Fundo de Resolução Europeu, criado por um Tratado a celebrar entre os Estados-Membros participantes no MUS e submetido a um regime intergovernamental. Este fundo deverá ser financiado, em primeira linha, por contribuições da indústria, cobradas a nível nacional e posteriormente transferidas para o fundo, ficando afetas ao "compartimento" nacional correspondente ao Estado-Membro da instituição contribuinte. Esta lógica compartimental, que será progressivamente mitigada e substituída por uma mutualização, marcará o funcionamento do fundo na primeira década, ou seja, até 2026, ano em que a mutualização será plena.

No estádio atual das negociações entre o Conselho da UE e o Parlamento Europeu, a natureza intergovernamental do Fundo de Resolução Europeu, a complexidade do processo de resolução e a menorização da Comissão no processo decisório parecem constituir os principais pontos de divergência que subsistem. Sem que as negociações estejam concluídas, é importante, porém, olhar desapaixonadamente para esta vertente do processo de construção da União Bancária e sublinhar os seus aspetos positivos, sem escamotear os negativos.

O principal aspeto positivo é o reconhecimento da mutualização como forma de financiamento de um mecanismo europeu: neste caso, da resolução de instituições de crédito. Não teremos uma mutualização plena e operacional amanhã, mas foi criado um precedente, que certamente influenciará e contaminará outros mecanismos europeus.

Se os resultados do exercício conduzido pelo BCE, de avaliação de ativos das instituições significativas que integram o MUS (e dos subsequentes testes de esforço), revelarem insuficiências de capital, estas insuficiências terão de ser resolvidas primeiramente pelas instituições e, se necessário, com recurso aos apoios financeiros públicos atualmente disponíveis, fundamentalmente de âmbito nacional. Ultrapassado este teste, as instituições, submetidas a uma supervisão cada vez mais homogénea e europeia, beneficiarão certamente do efeito de publicidade do acordo sobre um mecanismo de resolução, igualmente europeu, que se lhes aplicará.

É também positiva a proteção dos contribuintes em futuros processos de resolução de instituições. Os potenciais impactos orçamentais da resolução são significativamente mitigados, quer por via da harmonização do regime substantivo (onde releva o mecanismo de *bail-in* dos credores, que os responsabiliza, em primeira linha, pelas vicissitudes das instituições), quer por via das contribuições da indústria, que devem constituir a fonte

Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon

de financiamento por excelência do Fundo de Resolução Europeu.

No plano negativo, destacaria: a não coincidência entre o âmbito de aplicação do MUS e do MUR (as instituições menos significativas que não tenham atividade transfronteiriça encontram-se fora do âmbito de aplicação do MUR); os montantes insuficientes que serão afetados ao Fundo de Resolução Europeu; o prazo demasiado longo previsto para a plena mutualização; a complexidade e morosidade dos procedimentos de decisão, que não parecem adequados à urgência e à celeridade que, normalmente, exigem os procedimentos de resolução.

**Notas Finais:** A construção da UE está hoje dependente da resposta a uma série de problemas que resultam da sua própria dinâmica de aprofundamento e cuja complexidade e criticidade não podem ser menosprezadas. Trata-se de um desafio que tem de ser perspetivado em função da natureza e da especificidade do processo de crescente partilha de soberania, que é intrínseco à dinâmica da construção europeia, e da eficácia que o método comunitário já revelou na superação de anteriores desafios. Se o fizermos, constatamos que, conquanto não se possa menosprezar a importância da sua intensificação, os momentos de crispação negocial e política tendem a ter natureza conjuntural, não interrompendo as tendências de fundo no sentido de uma maior integração e os progressos da União no longo prazo; e, em segundo lugar, que as soluções de compromisso e de composição de interesses são inerentes ao método comunitário de crescente partilha de soberania e, por consequência, indissociáveis dos progressos da União. Constituem a fórmula que permite avançar na integração europeia.

É inegável que muitos aspetos críticos carecem ainda de solução: resolver as incongruências entre o MUS e o MUR; reduzir a complexidade do processo de decisão no MUR; definir um calendário para a criação de um mecanismo comum de garantia de depósitos; articular o âmbito de aplicação da proposta de regulamento relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da UE, recentemente adotada pela Comissão, com o MUS; avançar para uma União Financeira que aprofunde a integração dos mercados financeiros europeus.

Esta lista exemplificativa de tarefas a realizar não esconde os avanços já alcançados, e num curto espaço de tempo. Estes avanços serão catalisadores da evolução futura da União Bancária. 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. Assim, o MUS cimentará paulatinamente uma crescente confiança recíproca entre supervisores, BCE e supervisores nacionais, ao mesmo tempo que converterá a supervisão prudencial e a estabilidade financeira em matérias europeias, e os correspondentes problemas passam a ser comuns, europeus. O incremento e a consolidação da confiança recíproca vão determinar uma redução do atual receio do risco moral e, paralelamente, a europeização dos problemas gerará uma dinâmica de aprofundamento da União Bancária, que tenderá a determinar uma antecipação da mutualização dos mecanismos de financiamento da resolução. Isto é, pode admitir-se como muito plausível a hipótese de o atual MUR não ser mais do que um estádio transitório no caminho para um verdadeiro mecanismo europeu de resolução de instituições, mais eficiente e mais eficaz.

Assim, sem desvalorizar a dimensão dos desafios com que nos confrontamos, termino com uma palavra de confiança. A construção da União Bancária encerra alguns fatores que vão ser dinamizadores de soluções de maior integração das decisões (de supervisão e de resolução) relativas às instituições de crédito, bem como da mutualização dos seus efeitos. Estou convicto de que, a prazo, a União Bancária será determinante para a quebra do elo entre o risco bancário e o risco soberano e que, em paralelo com os avanços institucionais em matéria de supervisão das políticas económicas, dará um contributo decisivo para a estabilização da economia europeia, para a disciplina orçamental dos Estados-Membros e para um maior equilíbrio das condições de concorrência no mercado único. ■


Copyright © 2014 by IFB/APB, Lisbon