

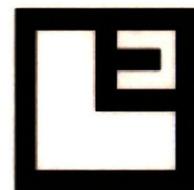


FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**REVISTA  
DA FACULDADE DE  
DIREITO DA  
UNIVERSIDADE  
DE LISBOA**

**LISBON  
LAW  
REVIEW**

**2016/2**



**LVII**

- 
- Editorial**  
 03-04 Nota do Director
- 
- A. Daniel Oliver-Lalana**  
 05-37 ¿Le importa a alguien que los legisladores razonen? Sobre el análisis y el control del debate parlamentario de las leyes
- 
- Alessio Sardo**  
 39-50 Qualche Aggiornamento sul Significato Imperativo
- 
- Diego Dei Vecchi,**  
 51-65 Actos de habla y el punto de vista del derecho
- 
- Eugenio Bulygin**  
 67-80 La Lucha de G. H. Von Wright y C. E. Alchourron con la Logica Deontica
- 
- Giovanni B. Ratti**  
 81-91 Lógica de normas y racionalidad del legislador: un desencuentro
- 
- Jorge Botelho Moniz**  
 93-121 Entendendo o secularismo moderno – Análise dos mecanismos de financiamento das igrejas e confissões religiosas em seis países europeus
- 
- Jorge Miranda**  
 123-165 Responsabilidade intergeracional
- 
- Lígia Rocha**  
 167-193 O Conflito de Deveres como Causa de Justificação do Abuso de Confiança Fiscal? – Comentário ao Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, Proc. 81/12.4IDEVR.E1 de 20-05-2014
- 
- Marco Caldeira**  
 195-213 Revisitando as Nulidades Urbanísticas, à luz do novo CPA
- 
- Marta Coimbra**  
 215-250 No caminho da união bancária: o Mecanismo Único de Resolução
- 
- Pablo A. Rapetti**  
 251-269 En torno al enfoque neohartiano de Kevin Toh sobre los desacuerdos jurídicos
- 
- Pedro Soares Martinez**  
 271-285 O Reino-Unido de Portugal, Brasil e Algarves – política e diplomacia

## No caminho da união bancária: o Mecanismo Único de Resolução

Marta Coimbra

### No caminho da união bancária: o Mecanismo Único de Resolução

**Resumo.** O artigo começa por fazer referência aos resultados da recente crise financeira, mormente ao uso de capitais públicos na recuperação de bancos insolventes, para descrever as condições que estiveram na base do projeto da união bancária, e, ao mesmo tempo, demonstrar a necessidade de uma sólida política de resolução no quadro europeu.

Depois de percorrido o caminho que esclarece a forma como a matéria tem sido tratada pelas autoridades europeias, a análise conflui, precisamente, no ponto áureo a que entretanto se chegou: o Mecanismo Único de Resolução (MUR). Criado pelo recente Regulamento (UE) n.º 806/2014, de 15 de Julho, o MUR vem responder a vários dos objetivos originalmente definidos no âmbito da união bancária, nomeadamente: o reforço da unidade e da resiliência do sistema financeiro, a prevenção do efeito-contágio, a contenção do financiamento público das operações de *bailout*. Além de um organismo central de tomada de decisões, o Mecanismo integra um Fundo Único de Resolução (FUR), no âmbito do qual se colocam as questões mais relevantes e, por conseguinte, se suscitam as maiores controvérsias. Em conformidade, é na estrutura e modo de funcionamento do FUR que nos focamos na parte final do trabalho, abrindo espaço à discussão de alguns pontos relacionados, nomeadamente, com a origem e os efeitos dos riscos envolvidos, com a dimensão do fundo, com a obrigação contributiva a cargo das instituições bancárias, ou mesmo com a (des)necessidade de recurso a capitais públicos.

**Palavras-chave:** crise financeira, união bancária, resolução bancária, Mecanismo Único de Resolução (MUR), fundo de resolução.

### *On the way to a banking union: the Single Resolution Mechanism*

**Abstract.** *The article begins by referring to the consequences of the recent financial crisis, especially the use of public funds in the recovery of insolvent banks, to describe the conditions that formed the basis of the banking union project, and, at the same time, it demonstrates the need for a solid resolution policy in the European context. After clarifying how the European authorities have dealt with this subject, the analysis converges on the central point: the Single Resolution Mechanism (SRM).*

*Created by the recent Regulation (EU) No 806/2014 of 15 July, SRM is the answer to several of the challenges facing the banking union, namely how to: strengthen the unity and resilience of the financial system, prevent of contagion effect, and contain public financing of bailout operations.*

*In addition to a central body for decision-making, the mechanism integrates a Single Fund Resolution (SFR), under which the most relevant issues are placed, and therefore gives rise to the greatest controversy. Accordingly, the focus at the end of the work is on the structure and operation of a future SFR that discusses some of the points related to the origin and effects of the risks involved with the size of the fund, with the bank's obligatory contribution and even the need to use (or not) public funding.*

**Key-words:** *financial crisis, banking union, banking resolution, Single Resolution Mechanism (SRM), resolution fund*

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Conforme mostram as evidências, o setor bancário esteve no epicentro do cenário de crise que abalou o mundo em 2007/2008. O colapso do *subprime*, inicialmente confinado às fronteiras norte-americanas, rapidamente se alastra por todo o sistema financeiro a uma escala global; o mercado interbancário paralisa e deixa de estar garantido o financiamento da atividade económica; paralelamente, a exposição dos Estados às vicissitudes que afetam a banca vem lançar o alerta sobre a dimensão da dívida soberana. Assim, uma crise que começa por ser bancária e depois financeira, vai deixando um rasto de destruição na economia real e atingindo também os orçamentos públicos, o que acaba por gerar um clima de desconfiança generalizada. Desconfiança não só quanto ao regular funcionamento do mercado financeiro, mas, mais do que isso, e em último termo, quanto à capacidade das democracias responderem eficazmente aos problemas que daqui emergem<sup>1</sup>.

No espaço europeu, este cenário é ainda agudizado pelas idiossincrasias próprias da construção de um mercado único, o que, desde então, tem vindo a levantar desafios políticos sem precedentes.

---

<sup>1</sup> Sobre os diferentes estádios de desenvolvimento da crise, veja-se, por todos, LIIKANEN *et al.* (2012: 4-11).

### 1.1. Da política de auxílios públicos ao projeto da união bancária

No contexto da crise financeira, e perante a acumulação de prejuízos crescentes, muitas instituições bancárias são confrontadas com um risco iminente de falência. Os Estados sentem-se forçados a intervir, mas, na ausência de mecanismos de resolução verdadeiramente adequados, a resposta do poder público fica confinada a uma de duas alternativas: ou se admite a falência, com os inevitáveis prejuízos para o sistema financeiro, e para a economia no seu todo, que dela decorrem, ou se injetam capitais públicos que assegurem a continuidade da instituição intervencionada (ČIHÁKE NIER, 2009: 4)<sup>2</sup>. Perante isto, e conhecendo a facilidade de propagação das crises no mercado interbancário, bem como as suas naturais repercussões sobre a economia real, a reação só pôde ser a de intervir diretamente, mobilizando recursos fiscais para promover a recapitalização dos bancos insolventes. Contudo, a política da assistência financeira aos bancos em dificuldades veio a revelar-se extremamente onerosa para os orçamentos públicos e, em última instância, para o bolso dos contribuintes. Isto mesmo constata o Banco Central Europeu (ECB, 2014: 39):

“between 1 October 2008 and 1 October 2013 the European Commission took more than 400 decisions authorising State aid measures to the financial sector, with over €4.5 trillion of taxpayers’ money authorised by the Commission as State support, of which €1.6 trillion has been used to save banks in the EU”.

Face a este quadro, parece claro que um dos efeitos da crise foi, precisamente, o de denunciar a falta de poderes e de instrumentos que permitissem às autoridades reagir, de forma consistente, contra a ameaça de colapso das instituições de crédito,

<sup>2</sup> Em rigor, este dilema aplica-se essencialmente às instituições bancárias que, pela sua dimensão, complexidade, interconetividade ou especial posição de mercado, são suscetíveis de provocar danos externos bastante significativos. Ou seja, está em causa uma ideia de risco sistémico, relacionada com a possibilidade de as vicissitudes que afetam a atividade de um banco se repercutirem em todo o sistema financeiro, e, mais do que isso, na economia real. No quadro europeu, o conceito de ‘instituição sistemicamente relevante’ está sobretudo associado aos bancos transfronteiriços, tradicionalmente inseridos em grandes grupos com estruturas complexas (CARMASSI *et al.*, 2010: 56 e ss.). A partir daqui, populariza-se a doutrina do ‘*too big to fail*’ para designar a resistência dos Estados em admitir a falência dos grandes bancos, que acabam por salvar a qualquer custo.

Deve notar-se, contudo, que esta formulação precisa de ser conjugada com uma ideia de imprevisibilidade no funcionamento dos mercados financeiros, no sentido em que a falência de uma instituição, à partida, sem relevância sistémica, pode, igualmente, vir a repercutir-se em prejuízos externos consideráveis.

controlando o seu impacto sistémico sem pôr em causa a solidez das contas públicas (ATTINGER, 2011: 18; FONTEYNE *et al.*, 2010: 6-7; SILVA, 2012: 375).

Se, por um lado, se aceita a inevitabilidade das medidas de intervenção num setor bancário devastado pela crise, por outro, e perante a dimensão dos montantes em causa, ganha pertinência a questão de saber sobre quem devem recair os custos dessa intervenção.

Por parte da opinião pública, a resposta era inequívoca: difundida a perceção de que a crise tinha sido, pelo menos em grande medida, causada pela imprudência da gestão bancária, a conclusão passou por defender que a recuperação das instituições em dificuldades só podia, então, ser paga pelos próprios bancos (GOODHART, 2012: 96). Estava em causa uma proposta de responsabilização das entidades bancárias pelo risco próprio da sua atividade, que, conforme sublinha a Comissão Europeia, corresponde à concretização do princípio do ‘poluidor-pagador’, entretanto aplicado ao domínio financeiro, e que reflete a ideia de que o setor da banca deve ser chamado a responder pelos custos ligados às crises que origina (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 3).

Assim sendo, não sobraram dúvidas quanto à necessidade de uma tomada de posição política que fosse de encontro às exigências dos cidadãos. No plano europeu, percebeu-se que o quadro institucional ligado ao controlo das crises bancárias, que tinha base nacional e estava apenas parcialmente harmonizado, era claramente insuficiente; reivindicava-se, por isso, uma maior integração política imposta por via de poderes supranacionais (CARMASSI *et al.*, 2012:1; FONTEYNE *et al.*, 2010: 11-12; THE LAROSIÈRE GROUP, 2009: 35-37).

Da consciencialização das autoridades europeias nasce um novo projeto político: a união bancária. A união bancária reflete, antes de mais, o reconhecimento de que a coordenação conseguida através do Sistema Europeu de Supervisão Financeira carecia de ser complementada com estruturas que assegurassem a tomada de decisões conjuntas e obstassem à fragmentação do mercado único, permitindo “colocar o setor bancário numa base mais sólida e restaurar a confiança no euro, no âmbito de uma perspetiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo”(COMISSÃO EUROPEIA, 2012: 2).

Em termos simples, tratou-se de um novo degrau na integração europeia, propiciado pela necessidade de dar resposta aos efeitos de uma crise que se generalizou (GOYAL *et al.*, 2013). A própria Comissão Europeia o afirma expressamente: “the banking union completes the economic and monetary union and ensures taxpayers will no longer foot the bill when banks face difficulties” (EUROPEAN COMMISSION, 2014c: 1)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sobre os objetivos que determinaram a criação da união bancária, e a que ao longo do trabalho, sempre que se justificar, nos referiremos com o devido detalhe, veja-se QUELHAS (2012).

Concretamente, a comunicação feita pela Comissão, em Dezembro de 2012, intitulada “Roteiro para uma união bancária”, remete-nos às origens desta nova estrutura.

A construção da união bancária inicia-se com a proposta de uma supervisão comum, que vem a consubstanciar-se na criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), e na atribuição ao Banco Central Europeu de competências de supervisão no espaço da União. Ao mesmo tempo, definem-se os passos seguintes em prol da consolidação deste projeto político, que vêm a ser reconhecidos, respetivamente, como o segundo e o terceiro pilar da união bancária: a criação de um mecanismo de resolução de instituições em dificuldades e a constituição de um sistema comum de garantia de depósitos (COMISSÃO EUROPEIA, 2012)<sup>4</sup>.

## **1.2. A questão da resolução no quadro da união bancária**

### ***1.2.1. A dimensão europeia da política de resolução***

“In principle, such a European solution can take two forms: fully consolidated resolution for all the entities in a group by the authority of the home country of the parent company, with appropriate arrangements for the delegation of powers by the countries hosting subsidiaries; or a fully centralised procedure under new legal powers entrusted to a new body created by EU legislation” (CARMASSI *et al.*, 2010: 60).

Com a tomada de consciência de que os efeitos da crise económico-financeira estão longe de se restringir às fronteiras de cada país, foi-se tornando consensual a ideia de que, ao invés de vários mecanismos de resolução nacionais com regras harmonizadas, se deveria optar por sistema centralizado, através de uma autoridade única que reunisse poderes relevantes neste domínio. Por conseguinte, tem-se verificado um esforço progressivo no sentido de uma maior ‘europeização’ ao nível das políticas públicas interventivas<sup>5</sup>.

As razões que justificam esta posição são de vária ordem. Desde logo, a existência de uma estrutura única será mais eficaz na atenuação do contágio interbancário, sobretudo no caso das instituições transfronteiriças (GOYAL *et al.*, 2013: 8). Dirk

---

<sup>4</sup> À luz deste conjunto de desenvolvimentos recentes, podemos agora ler agora com ironia as palavras que Luís Máximo dos SANTOS (1999: 96) escreveu no final dos anos noventa: “não quero com isto dizer, evidentemente, que tenhamos chegado a uma espécie de «fim da História» do processo de harmonização bancária. Muito longe disso. Aliás, a tradicional imaginação e criatividade dos mercados e dos juristas, aliada ao inquebrantável empenho da burocracia comunitária em se manter ocupada, só por si são garantia suficiente de que isso nunca sucederá”.

SCHOENMAKER (2012b) assume mesmo que os interesses da estabilidade financeira, da integração da atividade bancária transfronteiriça e da vigência de um quadro de intervenção administrativa de base nacional não são compatíveis entre si; em consequência, a única forma de contornar este ‘trilema’, como lhe chama o autor, implica uma transferência das competências, não só de supervisão, mas também de resolução das instituições de crédito, para o quadro da União.

Em segundo lugar, o tratamento da matéria da resolução bancária a um nível europeu funcionará como complemento indispensável do quadro de supervisão, onde também se tem verificado uma crescente integração. Em prol da coerência, entende-se que as competências de supervisão e as competências de resolução devem ser exercidas ao mesmo nível de autoridade: se a responsabilidade pela supervisão bancária é assumida num plano europeu, a matéria da resolução não deve ser tratada num patamar diferente (AFME, 2013; GOODHART, 2012: 96; SCHOENMAKER e GROS, 2012).

Por outro lado, evitando a dispersão de autoridades administrativas, permitem-se significativas economias de escala, o que conduz a uma diminuição generalizada dos custos da resolução (AFME, 2013; FONTEYNE *et al.*, 2010: 59; GOYAL *et al.*, 2013: 8).

Ao mesmo tempo, uma estrutura centralizada estará associada à ideia de maior credibilidade. Além de as autoridades europeias, em virtude da experiência, estarem naturalmente em melhores condições para gerir este problema de forma sistemática e eficiente, a existência de um fundo de resolução de dimensão europeia mais facilmente garante os montantes necessários para enfrentar situações de necessidade (AMBRASAS, 2014: 113; CAVALLO, 2014; ECB, 2014: 39; SCHOENMAKER, 2012a). Nas elucidativas palavras de Thorsten BECK (2012: 30), “a bank that is too big for the Netherlands to resolve without bailout might well be of a reasonable size for a banking union”.

Por último, não podemos esquecer que esta solução é aquela que melhor se coaduna com a ideologia do mercado único. No raciocínio de SCHOENMAKER e GROS (2012: 1),

“the internal market is built on the free movement of people, goods, services and capital. Crossborder firms supply goods and services throughout Europe. Cross-border banks facilitate the cross-border traffic by persons and firms. European banks are thus an integral part of the internal market”.

---

<sup>5</sup> Contudo, trata-se de uma posição que não chega a ser unânime, persistindo algumas resistências que se vão materializando em propostas diferenciadas. Neste sentido, DG INTERNAL MARKET AND SERVICES (2011: 83 e ss.) propõe a constituição de fundos de resolução de base nacional, com a participação de todas as instituições de crédito de acordo com um critério de territorialidade. Também KRAHNEN e ROCHOLL (2013) sugerem uma estrutura de financiamento da resolução bancária que assente, em primeira linha, num fundo de base nacional; para os autores, o fundo europeu funcionaria apenas a título subsidiário, como uma espécie de mecanismo de resseguro, devendo o seu montante máximo de intervenção ser proporcional ao PIB do país sede da instituição intervencionada.

Do mesmo modo, está também em causa a salvaguarda dos princípios da concorrência (FONTEYNE *et al.*, 2010: 7). Conforme sublinha QUELHAS (2013: 486),

“na ausência de um regime único de resolução, a eleição do estado-membro de estabelecimento pode ser condicionada pela perceção, que cada instituição de crédito tenha, sobre a capacidade de cada governo suportar o respetivo mecanismo nacional de resolução”.

Na síntese apresentada pela Comissão Europeia, aquando da formulação da proposta de constituir um sistema único de resolução,

“este mecanismo seria mais eficaz do que uma rede de autoridades nacionais de resolução de crises, sobretudo no caso de falências transfronteiras, dada a necessidade de rapidez e credibilidade no tratamento das crises bancárias. Seria um complemento natural ao estabelecimento de um mecanismo único de supervisão. Geraria igualmente economias de escala significativas e evitaria os efeitos externos negativos que podem decorrer de decisões puramente nacionais. Tomaria as suas decisões em conformidade com os princípios de resolução estabelecidos no conjunto único de regras e correspondentes às melhores práticas internacionais e no respeito integral das regras da União relativas aos auxílios estatais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2012: 8).

### **1.2.2. Desenvolvimentos**

De acordo com o que ficou dito, se a política para a resolução bancária se baseou inicialmente num conjunto de regras aplicadas numa base nacional, vem depois a adquirir uma dimensão verdadeiramente europeia, constituindo o segundo dos três pilares da união bancária.

O primeiro passo na integração em matéria de resolução remete-nos a Outubro de 2009, quando a Comissão Europeia profere a comunicação *An EU framework for cross-border crisis management in the banking sector*. Esta pronúncia acabou por servir de base a um procedimento de consulta pública, cujos resultados foram apresentados numa conferência organizada em Março de 2010<sup>6</sup>. Consequentemente, foi instituído um grupo de peritos nas áreas de reorganização, resolução e insolvência do

---

<sup>6</sup> Nesta primeira pronúncia, a Comissão vem reconhecer a necessidade de uma maior integração das políticas europeias na gestão dos efeitos da crise financeira; concomitantemente, expõe a urgência em definir um regime de resolução comum que garanta a estabilidade do sistema bancário europeu, controlando o impacto sistémico das crises bancárias; este regime uniforme de resolução bancária é, assim, perspectivado como um complemento essencial das estruturas de regulação e supervisão (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

setor bancário e financeiro, o *Insolvency Law Group of Experts*, com o propósito de assessorar os trabalhos preparatórios de um regime europeu de gestão de crises bancárias. Segue-se uma comunicação, em Maio de 2010, sobre as formas de financiamento dos mecanismos de resolução, considerando os problemas do risco moral e da utilização de recursos públicos nas operações de intervenção em bancos; a 20 de Outubro de 2010 é emitida uma nova comunicação sobre a gestão de crises bancárias (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 2; SILVA, 2012: 396-401).

Entretanto, o grupo de peritos de alto nível para a reforma da estrutura do setor bancário na UE vem também denunciar a falta de um enquadramento de dimensão europeia para a resolução das instituições de crédito durante a crise financeira (LIKANEN *et al.*, 2012).

Em finais de 2012, no “Roteiro para uma união bancária”, a Comissão divulga oficialmente a sua intenção de criar um sistema único de resolução de bancos insolventes, integrada no quadro dos propósitos que fundamentam o projeto da união bancária (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

“O objetivo do novo enquadramento será garantir que as autoridades dos Estados-Membros disponham de instrumentos comuns que possam ser usados de maneira coordenada para permitir uma ação imediata e fundamentada no plano jurídico em caso de falência de um banco importante” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 5).

Enquanto se esperava por uma verdadeira implementação política e legislativa dos intentos já reconhecidos, a crise bancária que rompeu no Chipre, em Março de 2013, veio reforçar o alerta sobre os efeitos deste fenómeno na economia real, contagiando com um clima de incerteza o sistema financeiro e as instituições europeias e, dessa forma, confirmando a necessidade de se fazerem avançar as negociações em matéria de resolução (VALIANTE, 2014: 13-14).

Ao longo das sucessivas pronúncias, a posição da Comissão vai surgindo cada vez mais definida, até que, a 20 de Março de 2014, é alcançado um acordo entre o Parlamento Europeu e o Conselho relativo à criação de um mecanismo de resolução que exercesse competências diretas sobre todos os Estados participantes na união bancária. A 15 de Julho de 2014 é finalmente promulgado o regulamento que estabelece as diretrizes de funcionamento do Mecanismo Único de Resolução (MUR), e que doravante designamos Regulamento n.º 806/2014<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. 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 certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

O Mecanismo Único de Resolução (MUR) corresponde a um sistema de resolução bancária de base europeia, que integra duas componentes: uma estrutura decisória comum, o Conselho Único de Resolução, e um mecanismo financeiro de apoio, o Fundo Único de Resolução (FUR).

Apesar de abranger a totalidade dos bancos sediados nos Estados-membros que participam na união bancária, numa lógica de adesão automática, o MUR prevê, contudo, uma organização bipolarizada. Enquanto o Conselho Único de Resolução exerce competências em relação às instituições diretamente supervisionadas pelo Banco Central Europeu (instituições de dimensão relevante) e aos grupos transfronteiriços<sup>8</sup>, as autoridades de resolução nacionais ficam encarregues de eventuais processos de resolução que ocorram em qualquer uma das restantes instituições (bancos de âmbito nacional), muito embora o poder do Conselho se possa sobrepor, bem como a Comissão Europeia, que preserva algumas prerrogativas neste domínio (ECB, 2014: 41; EIJFFINGER, 2013: 52; EUROPEAN COMMISSION, 2014a)<sup>9</sup>.

## 2. SOBRE A POLÍTICA DE RESOLUÇÃO BANCÁRIA

### 2.1. Especificidades

Antes de mais adiantamentos, cabe esclarecer em que consiste o processo de resolução aplicado ao setor bancário.

Em sentido amplo, o conceito de resolução abrange vários graus de intervenção nos destinos dos bancos que atravessam dificuldades financeiras, podendo definir-se como o regime legal aplicável ao processo de gestão das crises bancárias.

---

<sup>8</sup> De facto, quando se considera a amplitude que deve ser dada à intervenção do MUR, toda a ênfase é colocada sobre os bancos que, pela sua dimensão sistémica, estão sujeitos à supervisão do BCE (EIJFFINGER, 2013: 47). Conforme expõem BECK *et al.* (2013: 32), “resolving small banks is easy and is being done in most Member States without great fanfare. However, resolving large and/or internationally active banks seems so difficult that these banks are almost always bailed out. In the few instances where large internationally active banks have gone into insolvency the process of disentangling the claims of hundreds of thousands of creditors has usually taken years of endless litigation. There is thus an urgent need to create a mechanism (the Single Resolution Mechanism, SRM) by which even large, internationally active banks can be resolved”.

<sup>9</sup> Nesta medida, o Regulamento que institui o MUR (Regulamento (UE) n.º 806/2014) partilha dos princípios em que se baseia a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à recuperação e resolução bancária. Porém, enquanto o Regulamento estabelece regras e procedimentos uniformes no quadro de um mecanismo único, e de um fundo igualmente único, a Diretiva prevê apenas a harmonização das legislações nacionais nesta matéria, na linha do que ficou dito sobre a partilha de competências. Assim, o Regulamento acaba por se consubstanciar numa implementação da Diretiva à escala europeia.

Contudo, numa aceção mais restrita, a resolução consubstancia-se num processo de reestruturação, em que se ultrapassam os poderes preventivos, relacionados com a regulação e supervisão da atividade dos bancos, ao mesmo tempo que se tenta evitar a liquidação da instituição intervencionada, assegurando a manutenção das suas funções essenciais; no final, a resolução pode perspetivar-se como um processo alternativo, quer à liquidação, quer à nacionalização (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 5). Remetendo para as palavras da Comissão Europeia, “resolution covering measures [...] to manage a crisis in a banking institution, to contain its impact on financial stability and, where appropriate, to facilitate an orderly winding up of the whole or parts of the institution” (EUROPEAN COMMISSION, 2009: 4)<sup>10</sup>.

Ora, se as particularidades da atividade levada a cabo pelos bancos impõem que, em geral, lhes seja conferido um tratamento distinto daquele que se verifica em relação aos demais setores da economia, essa necessidade de discriminação verifica-se ainda com maior acuidade no que respeita à resolução deste tipo de instituições, em consequência, desde logo, da natureza das funções exercidas<sup>11</sup>.

Enquanto instituições financeiras, os bancos desempenham um papel central na provisão de recursos às famílias e às empresas, especialmente na Europa, em que o crédito bancário é, por tradição, largamente preferido ao financiamento através do mercado de capitais (LIIKANEN *et al.*, 2012: 88). Neste sentido, pode dizer-se que fornecem um verdadeiro ‘serviço público’, o que transforma as falências bancárias numa fonte perigosa de externalidades negativas, e vem justificar a intervenção do poder estadual neste domínio (ČIHÁKE NIER, 2009: 4)<sup>12</sup>.

Por outro lado, ao reconhecermos que o elemento ‘confiança’ constitui a base de sustentação do negócio bancário, percebemos que ele deve ser imperativamente

---

<sup>10</sup> Sobre a distinção entre os institutos da intervenção corretiva, da administração provisória, da resolução e da liquidação, siga-se o texto de Mariana Duarte SILVA (2012: 408-435).

Veja-se também, no contexto do ordenamento jurídico português, o preâmbulo do Decreto-lei n.º 31-A/2012, de 10 de Fevereiro, onde se consagra igualmente esta distinção, e se define a fase de resolução propriamente dita como aquela que “compreende a possibilidade de aplicação de dois tipos de medidas de último recurso destinadas a defender interesses essenciais como os da estabilidade financeira e o da continuidade de funcionamento dos sistemas de pagamento. O primeiro tipo corresponde à alienação total ou parcial da actividade de uma instituição de crédito a outra ou outras instituições a operar no mercado. O segundo corresponde, por seu turno, à transferência de activos, passivos, elementos extrapatrimoniais ou activos sob gestão para um banco de transição criado para o efeito”.

<sup>11</sup> Sobre a razão de ser de um regime especial de intervenção e liquidação para instituições de crédito, veja-se, em geral, ATTINGER (2011: 7-15), SANTOS (1999: 97-98) e SILVA (2012: 378-383).

<sup>12</sup> Correspondentemente, Barbara Jeanne ATTINGER (2011: 7-15) reconhece que a manutenção das funções bancárias deve ser especialmente garantida, mas salvaguarda que o importante é assegurar as funções desempenhadas pelos bancos, e não os bancos propriamente ditos, enquanto instituições.

protegido aquando de um processo de insolvência, sob pena de ocorrerem processos de contágio interbancário, afetando não apenas a instituição insolvente, mas todos os serviços conexos com o setor financeiro, que naturalmente se estendem à economia no seu todo (ATTINGER, 2011: 7-15; SANTOS, 1999: 97-98).

Perante isto, parece ser de rejeitar a aplicação da *lex generalis* à resolução bancária, devendo privilegiar-se uma abordagem mais administrativa do que judicial, normalmente associada à criação de autoridades com poderes relevantes neste domínio (ČIHÁK e NIER, 2009: 6; FONTEYNE *et al.*, 2010: 58-59)<sup>13</sup>. Em simultâneo, os direitos dos credores e dos acionistas também deverão ficar sujeitos a um tratamento distinto (ATTINGER, 2011: 7-15; ČIHÁK e NIER, 2009: 10; EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD, 2012).

Neste sentido, a própria Comissão Europeia vem reconhecer que as especificidades das funções bancárias tornam a liquidação uma hipótese que só pode ser considerada em última instância, por força do interesse público ligado à estabilidade do sistema financeiro. Como o fim primordial do regime de resolução aplicado aos bancos, e que a lei geral ignora, passa por preservar o exercício das funções bancárias, não deve permitir-se a aplicação do mesmo regime a que estão sujeitas as empresas privadas em geral. Em poucas palavras:

“corporate insolvency laws typically have two principal objectives: a fair and predictable treatment of creditors and the maximisation of assets available to satisfy creditors’ claims. By contrast, in a specific regime for bank insolvency, public policy objectives such as financial stability, the continuity of services and the integrity of payment systems, may take priority” (EUROPEAN COMMISSION, 2009: 9).

## 2.2. Propósitos

Inserido no conjunto de medidas destinadas ao reforço da estabilidade do sistema financeiro, o Mecanismo Único de Resolução é mais um instrumento criado com o intuito de suprir as falhas que a crise no setor bancário veio evidenciar. No essencial, partilha, não só dos pressupostos, mas também das finalidades, que determinaram a conceção da união bancária no seu todo.

Em concreto, o ponto 58 do preâmbulo do Regulamento sobre a criação do MUR oferece uma síntese dos objetivos da política de resolução: “garantir a continuidade dos serviços financeiros essenciais, manter a estabilidade do sistema financeiro, reduzir o risco moral limitando o recurso a apoios financeiros públicos para as en-

---

<sup>13</sup> Sobre a forma como os vários países da UE têm convivido com as especificidades associadas à insolvência bancária no quadro da sua regulamentação interna, veja-se CARMASSI *et al.* (2010: 41-47).

tidades em situação de insolvência e proteger os depositantes”. Porém, estamos perante aspetos que se prestam a alguns desenvolvimentos.

### 2.2.1. *Proteção dos orçamentos públicos*

A imunização dos orçamentos públicos face a futuras crises bancárias é comumente apresentada como a finalidade primordial do MUR, que se propõe evitar a mobilização de recursos públicos em processos de resolução de bancos, salvaguardando a frágil posição dos contribuintes e fazendo recair todos os custos sobre os acionistas e sobre os titulares de dívida subordinada e de créditos não garantidos. Trata-se de impor às instituições a internalização dos encargos da sua atividade, de forma a que, caso se verifique a necessidade de proceder a uma resolução, ela seja verdadeiramente financiada através de capitais privados, com o mínimo custo para os Estados e, conseqüentemente, para a generalidade dos cidadãos e para a economia real (ALLEN *et al.*, 2012: 105; AMBRASAS, 2014: 112; COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 2, 10; EUROPEAN COMMISSION, 2009: 9; LIIKANEN *et al.*, 2012: iv)<sup>14</sup>.

Em termos simples, o MUR procura alcançar, no domínio das respostas às crises bancárias, a solução menos onerosa para os contribuintes, rompendo com a desastrosa tendência do passado e contrariando “o ciclo vicioso que levou a que fossem utilizados mais de 4,5 biliões de EUR dos contribuintes para resgatar bancos na UE” (COMISSÃO EUROPEIA, 2012: 2). Neste sentido, e embora assumindo que o apoio dos Estados ao setor financeiros e revelou uma inevitabilidade, a Comissão reconhece como efeito global a “imposição de um pesado encargo económico”, a ser suportado, não apenas pelos contribuintes atuais, mas também pelos futuros. Por isso conclui: “o dinheiro dos contribuintes não deve voltar a ser utilizado para cobrir as perdas do sector bancário” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 2).

Para além de obstar à política do *bailout*, e agora sob a ótica dos benefícios para as instituições bancárias, o MUR parece concorrer para que seja quebrado o nexo entre a dívida soberana e a dívida privada (COMISSÃO EUROPEIA, 2012: 2; ECB, 2014: 39; FONTEYNE *et al.*, 2010: 19-20; SILVA, 2012: 390). Sobre este ponto, explica QUELHAS (2012: 259 e ss.): uma vez que a monetarização dos défices públicos está proibida pelo direito comunitário, os Estados-membros procuram financiar-se junto dos mercados de crédito organizados naturalmente em moldes concorrenciais; desta forma,

“o mercado da dívida pública e o mercado da dívida privada tornaram-se segmentos do mesmo mercado de crédito global, onde prestamistas e deve-

<sup>14</sup> Sobre os primeiros avanços políticos e legislativos no sentido de uma internalização dos custos das crises bancárias pelas próprias instituições, prévios à proposta de constituição do MUR, veja-se QUELHAS (2012: 263-268).

dores disputam as condições dos empréstimos, mormente os montantes, os prazos, as taxas de juro e as garantias”<sup>15</sup>.

A partir deste pressuposto, identifica-se um problema relacionado com o facto de o risco dos bancos ser avaliado com base no risco da dívida dos respetivos Estados de origem. Ora, criar um mecanismo independente de resolução de crises bancárias, financiado pelas próprias instituições, não deixa de ser uma forma de tornar os bancos mais autónomos relativamente aos orçamentos públicos, consolidando uma destrição tão essencial aos olhos do mercado.

### ***2.2.2. Equilíbrio entre o risco sistémico e o risco moral***

Embora a imunização das finanças públicas face a futuras crises bancárias seja apontada como uma finalidade direta do FUR, a teleologia subjacente a este instrumento está ligada, em última instância, à preservação da estabilidade financeira, à manutenção das funções dos bancos e à prevenção do contágio interbancário (BURK, 2014: 3; ČIHÁK e NIER, 2009: 10; FONTEYNE *et al.*, 2010).

Aliás, estes propósitos não se distinguem daqueles que justificaram a política de salvação pública dos bancos insolventes.

Com efeito, o principal desafio colocado pelas crises bancárias é o de conter o chamado risco sistémico, ligado à externalização em grande escala das vicissitudes que afetam a atividade dos bancos. De acordo com Luís Máximo dos SANTOS (1999: 98),

“é inegável que a atividade bancária é o único ramo da atividade económica em que a insolvência de uma empresa pode, só por si, acabar por conduzir ao mesmo destino outras empresas que à partida eram solventes. Similarmente ao que se passa com as doenças contagiosas, a crise de uma instituição financeira ameaça não só o organismo em que se manifesta mas também o conjunto da atividade objeto da instituição”.

---

<sup>15</sup> Quanto ao problema da conexão entre a dívida dos bancos e a dívida dos Estados, veja-se também FONTEYNE *et al.* (2010: 7): “nonetheless, the crisis has put the fiscal responsibility debate into a new light. The course and outcomes of the crisis have shown that the de facto link between financial systems and national budgets has severe disadvantages. First, taxpayers turned out to be far too exposed to financial institutions, especially in countries that contained important financial centers or had relatively large financial sectors. Second, financial institutions found themselves exposed to the fiscal situation of their home countries, which affected their perceived solvency and ratings and therefore their access to and cost of funding. Third, the national fiscal anchoring hampered coordination across borders in crisis management and resolution situations, as the incentives of decision-makers were geared toward national financial and political considerations. Finally, this anchoring also contributed to distortions of competition and setbacks to the single financial market”.

Ou seja, o risco sistémico associa-se à possibilidade de as dificuldades financeiras de um banco virem a afetar outros bancos, todo o sistema financeiro, ou mesmo a economia na sua globalidade, na medida em que existe uma forte interdependência entre as instituições deste setor, e entre elas e a atividade económica (GART, 1994: 155). Acresce que esta ameaça se tornou mais evidente durante a recente crise financeira: se, antes da crise, o risco sistémico era visto como operando exclusivamente através do ‘efeito dominó’ no mercado interbancário, percebeu-se entretanto que ele pode facilmente extrapolar este domínio, por estar sobretudo relacionado com choques de confiança e de expectativas (FONTEYNE *et al.*, 2010). Assim, tem-se entendido que a eficácia de um sistema de resolução se deve medir pela sua capacidade de garantir que a instituição bancária em risco possa ser reorganizada sem um contágio sistémico significativo.

“O enfoque não pode ser unicamente na entidade insolvente, a qual deve ao invés ser considerada numa perspetiva sistémica, tendo em conta o risco de contágio e as externalidades negativas da insolvência, procurando preservar-se a confiança geral no sistema financeiro, designadamente assegurando a continuidade das funções bancárias e protegendo os depositantes”(SILVA, 2012: 382).

Ora, se a utilização de capitais públicos se mostra igualmente apta a conter o risco sistémico, o mesmo não se pode dizer quanto ao risco moral. Relativamente a este ponto, um mecanismo de resolução autofinanciado pelos bancos pode realmente marcar a diferença, garantindo que “os acionistas (até ao limite do seu investimento) e credores (excluindo os depositantes protegidos por sistemas de garantia de depósitos) serão os primeiros a suportar as consequências da falência de um banco” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 3).

De facto, quando os Estados assumem que determinado tipo de instituições, em virtude do risco sistémico que lhes está associado, não podem falir, atribuem-lhes uma garantia implícita de que irão intervir no caso de se verificarem dificuldades. Mais do que isso, admitem que estão dispostos a tolerar erros de gestão, o que faz com que estas instituições, na prática, deixem de conviver com o risco de falência e adotem comportamentos imprudentes, remetendo-nos precisamente para a problemática do risco moral (CARMASSI *et al.*, 2010: 39-40; ČIHÁK e NIER, 2009: 7)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Quanto a este ponto, escreve Mariana Duarte SILVA (2012: 390): “a gestão das dificuldades nas instituições de crédito por parte das autoridades nacionais não deve gerar a perceção de que aquelas serão, em qualquer circunstância, resgatadas a fim de evitar o risco sistémico. Esta atitude cria incentivos perversos aos bancos, levando-os a incorrer em riscos que não terão de suportar. Para o evitar, sistemas que prevejam medidas de intervenção corretiva e mecanismos de resolução devem ser desenhados de modo a fazer incidir os custos da resolução da crise bancária, prioritariamente, sobre os respetivos acionistas”.

Confrontados com este fenómeno, e na ausência de um mecanismo privado de resolução bancária, os Estados ficaram expostos a um dilema que tem por base o *trade-off* entre risco sistémico e risco moral: ou convivem com os efeitos de uma crise bancária generalizada, que inevitavelmente se estendem a todo o sistema financeiro e à economia real, ou escolhem suportar os gastos da recuperação dos bancos insolventes, que depois repercutem em pesadas imposições tributárias (QUELHAS, 2013: 482)<sup>17</sup>. Assim, pode dizer-se que esta matéria apela a uma prudente ponderação entre perdas relativas, e que a recapitalização deve ser considerada a melhor alternativa quando os seus custos forem inferiores aos custos ligados ao impacto sistémico de uma falência bancária, mas já não na hipótese inversa (SCHOENMAKER, 2012b: 9). Conforme ilustram CARMASSI *et al.* (2010: 39),

“public authorities seemed caught between a rock and a hard place, i.e. disorderly failure with unpredictable consequences on one side, and an open-ended injection of public funds on the other”.

Perante isto, uma das virtualidades apontadas ao MUR é precisamente a de obstar aos efeitos sistémicos das crises bancárias sem desencadear comportamentos de risco moral. Se, por um lado, pretende garantir os capitais necessários a uma resolução bancária ordenada e sem consequências para a globalidade do sistema financeiro, por outro, imputa os custos aos próprios bancos, evitando que eles criem a convicção de estarem protegidos pelo erário público (ALLEN *et al.*, 2012: 108; CARMASSI *et al.*, 2010: 39; ČIHÁK e NIER, 2009: 5; ELJFFINGER, 2013: 50; QUELHAS, 2014: 10).

Acresce ainda que este mecanismo parece apto a desencadear um efeito de vigilância mútua entre as instituições bancárias, na medida em que será do interesse de cada uma delas que as demais sejam geridas de acordo com as regras da prudência, e assim diminuam a probabilidade de entrarem em dificuldades. A partir do momento em que os bancos sentem os custos das crises como uma responsabilidade própria partilhada por todos, e percebem o impacto sistémico que pode advir de uma falência individual, tenderão, não apenas a adaptar as suas próprias condutas, mas também a fomentar a adoção de atitudes preventivas por parte dos outros bancos.

---

<sup>17</sup> Sobre esta dualidade ligada ao papel do Estado perante as crises bancárias, veja-se também BECK (2007: 301): “the trade-off in the case of bank failure resolution – the intervention and resolution of failing banks – consists in reducing spillover damage from one failing bank to the rest of the system, on the one hand, and reducing banks’ incentives to take aggressive and imprudent risk on the other hand”.

### 2.2.3. *Estímulo à precaução*

As propostas relativas à resolução bancária são, por natureza, apresentadas como medidas de segunda linha, enquanto complemento dos pilares da regulação e da supervisão das instituições (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Com efeito, a importância primordial é atribuída à ação preventiva: o poder público deve apostar na construção de quadros regulatórios e instrumentos de controlo da atividade bancária que atuem no sentido de evitar que os bancos entrem em situações de dificuldade.

Porém, por mais eficaz que seja a intervenção pública a um nível preventivo, as crises bancárias revelam-se muitas vezes inevitáveis, até porque os bancos desempenham funções que os tornam especialmente vulneráveis em termos de riscos (FONTEYNE *et al.*, 2010: 10; GOODDHART, 2012: 96; SANTOS, 1999: 99; SILVA, 2012: 381).

Ora, é precisamente no momento em que a estrutura de supervisão se mostra ineficaz ou, pelo menos, insuficiente, que os mecanismos de resolução são chamados a intervir: a sua finalidade não é propriamente a de evitar uma falência, mas antes a de minorar os custos de uma falência que venha a acontecer, reduzindo o seu impacto sistémico (COMISSÃO EUROPEIA, 2012: 8; EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD, 2012).

Neste sentido, o MUR colabora, não numa perspetiva preventiva, mas numa perspetiva de precaução relativamente à ocorrência de crises.

Todavia, é ainda possível argumentar no sentido de que o mecanismo de resolução pode também servir propósitos preventivos: assim o faz Javier Villar BURK (2014). De acordo com o autor, a existência de um fundo de resolução, por si só, aumenta a confiança nas regras do mercado e evita pânicos; desta forma, e na medida em que comporta benefícios mesmo que nunca venha a entrar em funcionamento, a política do fundo de resolução pode enquadrar-se numa lógica de prevenção. Contudo, BURK reconhece que isto só será assim se for eliminado o risco moral que tradicionalmente se associa a um sistema de incentivos implícitos a uma tomada excessiva de risco: importa garantir que os bancos não se sentem protegidos pelo fundo ao ponto de voluntariamente se colocarem numa situação de perigo, por acreditarem na eficácia interventiva do fundo.

## 3. SOBRE O FUNDO ÚNICO DE RESOLUÇÃO

A constituição de um fundo integrado por contribuições do setor bancário surge como uma opção natural em face do objetivo de garantir o autofinanciamento do sistema de resolução. Desta forma, o FUR traduz-se num mecanismo de internali-

zação de custos sustentado pelos próprios bancos, e que concentra recursos à escala europeia<sup>18</sup>.

Contudo, o fundo deverá intervir apenas como *ultima ratio*, provada que esteja a inviabilidade da aplicação dos planos de recuperação interna nos bancos em dificuldades; a ideia é a de que os recursos do FUR só devem ser mobilizados depois de estarem esgotados os recursos dos acionistas e dos credores (LIKANEN, 2012: viii; RABOBANK, 2013). Neste sentido, a Comissão Europeia vem esclarecer que os fundos de resolução devem estar funcionalizados à gestão dos problemas do setor bancário no seu todo, excluindo-se a hipótese de serem utilizados para salvar as instituições através da recapitalização; paralelamente, devem restringir-se ao domínio da banca, deixando de fora outras instituições financeiras (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 9).

Entre as funções que, em concreto, estão abrangidas pelo FUR, temos: financiamento de um banco de transição; financiamento de uma transferência total ou parcial dos ativos e/ou passivos da entidade em dificuldades para terceiros; financiamento de uma divisão ‘bom-banco/mau-banco’; cobertura dos custos administrativos, legais e de consultoria; garantia de preservação de certas funções vitais dos bancos (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 10). As contribuições bancárias, inicialmente cobradas a nível nacional, conforme estipula o Acordo intergovernamental, serão depois transferidas e progressivamente mutualizadas no quadro de um fundo único (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014: 8; ECB, 2014: 43-44). Após este período transitório, com uma duração mínima de oito anos e iniciado a partir de 1 de Janeiro de 2015, prevê-se que o FUR entre em funcionamento pleno, atingindo o nível de capital estipulado, no ano de 2025<sup>19</sup>.

### 3.1. O risco segurado

Face ao exposto, imediatamente se percebe que a estrutura do FUR corresponde, no essencial, à lógica seguradora: em contrapartida do pagamento de contribuições (o ‘prémio de seguro’), o fundo assume a responsabilidade de intervir em caso de verificação do risco segurado<sup>20</sup>. Como tal, é da maior relevância decifrar, exata-

---

<sup>18</sup> A este propósito, esclarece QUELHAS (2014: 14): “o êxito de uma intervenção de resolução pressupõe a existência de um Fundo de Resolução suficientemente capitalizado e financiado através de contribuições das instituições de crédito participantes no próprio Fundo. Só desta forma se garante a internalização dos custos de resolução e a consequente preeminência das operações de *bail-in* sobre as de *bailout*”.

<sup>19</sup> Cfr. artigos 69.º e 77.º do Regulamento n.º 806/2014.

Para uma explicação exhaustiva sobre o modo de funcionamento do fundo, veja-se CAVALLO (2014).

<sup>20</sup> No contexto do ordenamento jurídico português, esta formulação vem expressamente reconhecida no preâmbulo do Decreto-lei n.º 24/2013, de 19 de Fevereiro, onde se diz que as contribuições “assumem natureza análoga à de um prémio de seguro”, e por isso são expressão da mutualização de um “eventual risco sistémico”.

mente, qual o risco que os bancos acautelam com a sua adesão ao fundo, até porque, como regista Charles GOODHART (2012: 99), “a perennial problem with the imposition of financial penalties (taxes) on banks is that there is no generally agreed definition of risk”.

Segundo nos parece, o fundo de resolução só pode servir para suportar o risco sistémico associado às falências bancárias, que corresponde ao risco de uma determinada instituição repercutir em todo o sistema económico-financeiro uma eventual crise que venha a atravessar. Conforme escreve José Manuel QUELHAS (2014: 21),

“o escopo do pagamento do prémio é o da protecção contra o risco de contágio originado num co-associado, ou seja, a cobertura do risco individual é indissociável da cobertura do risco colectivo, o que reforça o intuito de mutualização do risco sistémico”.

Isto mesmo também se pode deduzir da posição sustentada pela própria COMISSÃO EUROPEIA (2010: 3): “os fundos de resolução de crises não deverão ser usados como um seguro contra a falência ou para salvar bancos em dificuldades, mas sim para permitir que essa falência ocorra em condições ordeiras”. De acordo com a Comissão, a ideia subjacente ao FUR não é a de substituir os investidores privados na absorção de perdas das instituições, ou a de fornecer capital aos bancos, mas antes a de garantir um auxílio financeiro de curto ou médio prazo que assegure a viabilidade da reestruturação, de forma a preservar as funções bancárias essenciais e, em último termo, a estabilidade financeira e o bom funcionamento da economia em geral (EUROPEAN COMMISSION, 2014a: 7)<sup>21</sup>. Aliás, tomando como base a legislação portuguesa na matéria, a formulação expressa no preâmbulo do Decreto-lei n.º 24/2013, de 19 de Fevereiro, parece não deixar dúvidas:

---

<sup>21</sup> No mesmo sentido, veja-se também CARMASSI *et al.* (2012: 3): “rather than covering losses emerging from liquidation, its task should be to provide capital, in case of need, to the ‘good bank’ carved out by (European) supervisors to preserve deposits, sound commercial loans and other assets, and worthy systemic functions relating to the payment infrastructure”.

Ou ainda, EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD (2012: 13): “the protection of the financial system must not be confused with the protection of individual institutions. A well-functioning resolution regime must have procedures in place for the orderly exit of financial institutions from the market. Failures and exits are not only key elements of a market system, but also important for avoiding systemic risk from excess capacity in financial markets”.

Também para o RABOBANK (2013) o recurso ao fundo deve ser limitado ao máximo, fazendo-se recair os custos da resolução, tanto quanto possível, sobre os acionistas e credores da instituição; na posição do banco holandês, e para evitar o risco moral, é imperioso garantir que o fundo não possa ser usado para absorver perdas, devendo restringir-se a sua utilização ao contexto das medidas resolutivas de última instância, necessariamente com carácter temporário.

“a intervenção do Fundo de Resolução protege o conjunto das entidades nele participantes, evitando que a situação verificada numa delas alastre às restantes e as contamine. Assim, as instituições pagam as suas contribuições como forma de se protegerem contra um eventual risco sistémico originado numa delas, mas que poderia, por seu turno, induzir o colapso financeiro das restantes instituições participantes, caso não existisse um sistema de financiamento do Fundo de Resolução”.

*A contrario*, se o risco segurado fosse o risco de cada banco, individualmente considerado, vir a carecer de capitais externos para a sua recuperação, não se evitariam, de todo, os problemas associados ao fenómeno do risco moral. Isto é, os bancos seriam tentados a incorrer em riscos excessivos por acreditarem que, independentemente dos resultados, o fundo iria garantir a sua solvabilidade financeira; de certa forma, poderiam até conceber o recurso ao fundo como um direito emergente da sua obrigação contributiva (GOODHART, 2012: 99). Portanto, não sendo concebido para segurar os riscos próprios de cada banco, o fundo evita o risco moral que naturalmente estaria associado a uma mutualização de perdas entre as várias instituições (AFME, 2013: 3)<sup>22</sup>.

Em qualquer circunstância, parece-nos que a contribuição para o FUR nunca pode associar-se, verdadeiramente, a um risco próprio do banco que a realiza. Não se tratando de um risco individual de falência, não se tratará também do risco de operar no sistema bancário, e por isso estar sujeito ao impacto sistémico das crises que periodicamente vão ocorrendo. Nesse caso, estaríamos perante um risco calculado a nível global, ligado ao funcionamento do sistema bancário no seu todo, e que levaria a que fosse aplicada a mesma taxa, indiferenciadamente, a todas as instituições, à qual viria a corresponder um valor proporcional à dimensão de cada uma delas, sem qualquer outra correção.

Com efeito, se este entendimento é apto a justificar a universalização da obrigação contributiva (AFME, 2014: 2), não explica, contudo, que também se faça variar o valor do prémio de acordo com o perfil de risco de cada instituição, variação essa que vem expressamente prevista na letra da lei, mais concretamente, na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, conforme veremos adiante.

---

<sup>22</sup> Conforme esclarece a Comissão Europeia, “concerns about the potential increase in moral hazard associated with the existence of resolution funds will be mitigated if use of the funds is restricted to providing financial support for resolution tools, for example by financing a temporary bridge bank or guaranteeing its liabilities to prevent the withdrawal of credit” (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 14).

Assim sendo, a formulação jurídica mais aproximada parece-nos ser a de um contrato de seguro a favor de terceiro, no âmbito do qual cada banco assume uma obrigação contributiva como contrapartida da cobertura de um risco (e por isso encarna o papel de tomador de seguro), mas cujo benefício aproveita ao conjunto de todos os outros bancos, a quem o seguro, na prática, se dirige.

Não obstante, parece-nos que a natureza do risco coberto acaba por afastar o FUR da estrutura de um contrato de seguro, na medida em que se suscitam dúvidas sobre a possibilidade de o risco sistémico integrar os pressupostos do risco ‘segurável’. Por um lado, trata-se de um risco que desafia a técnica atuarial, por não ser possível calcular, com um mínimo de precisão, a probabilidade de ocorrência de crises bancárias, muito menos os expectáveis efeitos sistémicos dessas mesmas crises. Estaremos mais no domínio da incerteza do que do risco propriamente dito, o que torna imensurável o elemento ‘risco’ e, por conseguinte, inviabiliza a determinação do valor do prémio que lhe deve corresponder. Em conformidade, escreve José Manuel QUELHAS (2014: 22):

“a analogia com os contratos de seguro pressupõe que os prejuízos eventuais sejam determináveis por modelos de avaliação de risco, capazes de demarcar a exposição individual de cada segurado e de calcular actuarialmente o prémio a pagar. Porém, os prejuízos da entrada em incumprimento de uma instituição de crédito sobre o sistema financeiro como um todo não são delimitáveis a priori, isto é, o segurador desconhece a dimensão dos prejuízos eventuais que promete ressarcir, o que quebra a ligação entre o prémio a receber e o risco a suportar”.

Por outro lado, o risco sistémico contraria a ideia de que a entidade seguradora deve operar numa lógica de compensação de custos por diversificação de riscos, ou seja, que os vários riscos cobertos devem ser suficientemente independentes para que os encargos decorrentes da verificação de alguns deles sejam anulados pelos ganhos decorrentes da não verificação de outros. Para CHIAPPORI (1997: 41),

“a mutualização pode reduzir consideravelmente os riscos individuais, desde que estes sejam de pequeno valor, numerosos e sobretudo suficientemente independentes para que a lei dos grandes números se possa aplicar”.

Contudo, o caso em apreço vem mostrar-se completamente contrário a esta enunciação: além de as crises, em virtude da sua natureza sistémica, poderem atingir dimensões dificilmente ‘compensáveis’, as falências bancárias não são verdadeiramente autónomas entre si, mas, pelo contrário, a probabilidade de um banco entrar em dificuldades aumenta exponencialmente quando existem antecedentes por parte de outros

bancos. Conforme ilustra Alan GART (1994: 171), referindo-se à impossibilidade de se oferecerem seguros privados em matéria de falências bancárias,

“the problem with private insurance is that it might not work if a myriad of banks were to fail simultaneously. The failure of a single large bank could result in other bank failures, which, in turn, could lead to thousands or even millions of claims that might overwhelm a private insurance company”.

### 3.2. A dimensão do fundo

Um dos aspetos mais discutidos em torno da constituição do FUR está relacionado com a dimensão que ele deve tomar, em termos de capitais acumulados.

Apesar de o passado recente ter evidenciado os enormes custos resultantes dos processos de resolução bancária, e que foram efetivamente suportados pelos orçamentos públicos, quando se fala do montante de capital que o FUR deve integrar, os valores sugeridos não são nem sequer aproximados.

O objetivo reconhecido pela própria Comissão Europeia é o de que, no final de 2024, o fundo possa contar com provisões financeiras correspondentes a 1% do montante total dos depósitos cobertos de todas as instituições bancárias autorizadas no território europeu, o que se traduz num nível-alvo de 55 biliões de euros (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 1; EUROPEAN COMMISSION, 2014c: 3). Aliás, foi precisamente esta a meta consagrada em termos legislativos, pelo artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, mas que totaliza um valor bastante inferior àquele que foi mobilizado pelos Estados para intervirem nos bancos durante a crise financeira.

Paralelamente à posição institucional, cabe realçar que as opiniões vão sobretudo no sentido de mostrar que o FUR deve assumir uma dimensão pouco significativa (RABOBANK, 2013: 6). O principal argumento é o de que, na presença de uma estrutura de regulação e supervisão, a probabilidade de ocorrerem falências bancárias diminui bastante e, com ela, a probabilidade de ser solicitada a intervenção do fundo (GOYAL *et al.*, 2013: 19; HUERTAS e NIETO, 2014).

Do mesmo modo, há quem saliente que, estando o escopo do fundo restrito aos casos em que as crises ameacem ganhar proporções sistémicas, os capitais serão mobilizados apenas numa pequena parte dos casos de crise bancária (CARMASSI *et al.*, 2012: 3).

Por outro lado, pode referir-se que a constituição de um fundo de resolução financiado pelas instituições bancárias não está isenta de custos para a economia real. Conforme demonstra Charles GOODDHART (2012: 98), uma taxa contributiva aplicada aos bancos tem como efeito direto um encarecimento da atividade de intermediação bancária, que inevitavelmente se repercutirá sobre a generalidade dos

operadores financeiros; nesse sentido, com um fundo de dimensão mais limitada será menor o esforço contributivo exigível às instituições e, por conseguinte, será menor o valor subtraído à prossecução de fins economicamente relevantes.

Aliás, esta é também uma preocupação presente no discurso da própria Comissão Europeia, quando adverte para a necessidade de a constituição do fundo se conciliar com as exigências de uma economia em recuperação: “funds should be phased in gradually and contributions initially charged at a lower level, increasing as the economy recovers” (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 16)<sup>23</sup>.

Precisamente por menosprezarem a necessidade de capitalização do FUR, vários autores propõem a constituição de um fundo único que abranja, não só a resolução das instituições, mas também a garantia dos depósitos (CARMASSI *et al.*, 2012: 3; DG INTERNAL MARKET AND SERVICES, 2011: 85; GOYAL *et al.*, 2013: 19; SCHOENMAKER e GROS, 2012). SCHOENMAKER (2012a) propõe a integração do fundo resolução bancária no fundo de garantia de depósitos já em funcionamento regular e suficientemente capitalizado, com o argumento de que a fusão dos dois fundos é uma prática de eficácia comprovada noutras jurisdições e que permite respeitar o princípio do menor custo.

Contudo, por nossa parte, não podemos deixar de reconhecer algum ceticismo quanto à tese de que o FUR deve ser constituído por um nível de capital modesto. Em primeiro lugar, importa lembrar que a dimensão do fundo está intrinsecamente ligada ao tipo de risco a que com ele se quer fazer face: quanto mais ambiciosos os objetivos, maior deve ser o montante a acumular. Ora, se o risco em causa é um risco sistémico, e se a finalidade primordial, conforme transparece, desde logo, do preâmbulo do regulamento que institui o MUR, passa por minimizar o impacto da situação de insolvência de uma instituição bancária sobre o sistema económico e financeiro, será de exigir que o FUR tome uma dimensão correspondente.

Por outro lado, a história acabou de nos mostrar que as crises bancárias podem ser tão inesperadas quanto gravosas, pelo que limitar excessivamente a medida do fundo de resolução é assumir que ele pode vir a ficar aquém do necessário e, por

---

<sup>23</sup> Para maior detalhe, veja-se também COMISSÃO EUROPEIA (2010: 4): “é reconhecido que este processo implicará custos para os bancos num momento em que estes estão em vias de aplicar medidas adicionais em resposta à crise. A Comissão reconhece que é essencial desenvolver uma clara compreensão e uma cuidadosa avaliação dos impactos cumulativos do conjunto alargado de reformas relacionadas com a taxação, com os regimes de garantia de depósitos e com o capital dos bancos, adaptando em consequência os diferentes elementos do pacote de reformas. É necessário garantir que os custos sejam calibrados de modo a não dificultar a recuperação económica e a não aumentar o custo do crédito para a economia real. Deve também evitar-se que os custos acrescidos sejam transferidos para os clientes dos bancos, através do aumento do custo dos serviços bancários”.

isso, não cumprir a função que lhe está adstrita. Nesse caso, o efeito imediato será o de instigar a insegurança no mercado interbancário, e, por essa via, acentuar uma situação de crise (BURK, 2014; MERLER, 2014).

Desta forma, cabe-nos advertir para os perigos de um fundo de resolução insuficientemente capitalizado: se os montantes acumulados não forem suficientes para responder às necessidades que se vierem a verificar, ou seja, se o FUR não for capaz de disponibilizar os capitais necessários e em tempo útil, todas as virtualidades que lhe têm sido apontadas acabam por perder o sentido, o que, na prática, faz com que os desafios sejam semelhantes aos que existiriam na ausência de um fundo de resolução<sup>24</sup>.

### 3.3. A obrigação contributiva

#### 3.3.1. *Momento da verificação*

A primeira controvérsia ligada à matéria das contribuições a realizar pelos bancos para financiamento do FUR prende-se com o momento em que essas contribuições devem ser exigidas.

A solução expressamente definida pela Comissão Europeia impõe aos Estados, em primeira linha, uma cobrança prévia, isto é, anterior ao momento em que eventualmente venha a ser solicitada a intervenção do fundo (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 4).

Um fundo pré-capitalizado, naturalmente associado à imposição de contribuições *ex ante*, persegue o propósito essencial de assegurar os montantes necessários a uma eventual necessidade de intervenção futura, que, afinal, corresponde à verdadeira função do FUR; por outro lado, pode ainda funcionar como um incentivo à prudência na gestão das instituições, que assim se consciencializam do custo que lhes traz a precaução contra as crises. Nessa medida, parece ser a opção a seguir (CAVALLO, 2014: 22; EUROPEAN COMMISSION, 2009: 14; GOODHART, 2012: 99; SCHOENMAKER e GROS, 2012: 4).

Inversamente, admitir um fundo descapitalizado, em que a recolha de recursos entre as instituições bancárias ocorra apenas em caso de necessidade, e aquando da verificação dessa necessidade, parece, à partida, contrário à teleologia que temos vindo a expor.

---

<sup>24</sup> Tomando por base o passado recente, José Manuel QUELHAS (2014: 39) adverte também: “a experiência portuguesa de resolução do BES revela o risco da entrada em funcionamento de um Fundo descapitalizado, o que desaconselha a dilação estabelecida até 1 de Janeiro de 2024, e põe em evidência que o «nível-alvo» europeu de 55 mil milhões de euros é insuficiente à escala dos Estados-membros participantes no Mecanismo Único de Resolução”.

Trata-se de uma hipótese que tende a produzir um nefasto efeito pró-cíclico sobre os próprios bancos: num momento de crise, para além das instituições insolventes, que exigem um esforço contributivo das demais, a generalidade dos bancos apresenta piores resultados, o que os deixa estruturalmente incapazes de suportar o pagamento de uma taxa adicional. Conforme ilustra o EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD (2012: 15),

“at a time of crisis, the other institutions of the industry will be under severe strain. If they are required to put up the money needed to fund the resolution of a problem bank, this obligation may push them over the brink, so that they become the next clients of the resolution authority”.

Charles GOODHART (2012: 96, 99) acrescenta ainda que, a ser assim, os encargos incidiriam, precisamente, sobre as instituições que tinham sido suficientemente prudentes para escapar a uma crise, e beneficiariam aquelas que, por se exporem a maiores riscos, não tinham conseguido resistir à crise; paralelamente, o autor assume que a proposta de que as contribuições sejam cobradas posteriormente à verificação de situações de necessidade não passa de uma manifestação de interesses por parte da banca, ao tentar livrar-se de uma responsabilidade que representa naturalmente um peso sobre os orçamentos das instituições<sup>25</sup>.

Acresce que esta hipótese exigiria a concessão de moratórias aos bancos e reivindicaria a disponibilização imediata de capitais públicos, “criando pressões sobre o orçamento público durante uma crise financeira, quando os Estados se encontram pior equipados para fornecer financiamento adicional”, e por isso imputando os custos iniciais da crise aos contribuintes, sob a forma de agravamentos fiscais. Este efeito traria igualmente consequências pró-cíclicas, mas desta feita sobre os orçamentos dos Estados (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 9).

Todavia, a acumulação prévia das contribuições bancárias apresenta também uma debilidade essencial, relacionada com a determinação do valor da contribuição a

---

<sup>25</sup> A este propósito, Javier Villar BURK (2014: 11-13) sustenta que, independentemente do momento em que sejam exigíveis, as contribuições para o fundo de resolução devem sempre ser pensadas de modo a obstar a um efeito pró-cíclico no rumo da economia. Se uma taxa constante agrava a incapacidade de os bancos absorverem perdas durante os períodos depressivos, as contribuições variáveis em função da fase do ciclo económico adquirem uma natureza contra cíclica, contribuindo para a estabilidade económico-financeira.

Deve notar-se que a formulação não é completamente alheia ao regime legal vigente, prevendo-se, no artigo 69.º, n.º 4, *in fine*, do Regulamento (UE) n.º 806/2014 que “a contribuição regular tem na devida conta a fase do ciclo económico”.

cobrar e, concomitantemente, com a suficiência do montante total acumulado. Isto porque, num momento de estabilidade, é praticamente impossível determinar, com alguma precisão, a soma de capital necessária à recuperação dos bancos aquando da ocorrência da próxima crise; aliás, se não pode prever-se o momento e a frequência com que se hão-de verificar as crises bancárias, muito menos se pode prever a sua dimensão e, por isso, os custos associados (GOODDHART, 2012: 99).

Nesta medida, são várias as vozes que propugnam por uma miscigenação de contribuições *ex ante* e *ex post*, ou, pelo menos, admitem que a cobrança de uma taxa prévia à verificação de situações de crise possa ser complementada por acordos relativos à eventual necessidade de um reforço posterior, no sentido de fazer face às dificuldades de instituições cuja dimensão e/ou complexidade exigem a mobilização de valores de outra grandeza (GOYAL *et al.*, 2013: 17-19; RABOBANK, 2013: 7).

A posição da Comissão Europeia aponta no mesmo sentido: enquanto frisa a importância de as contribuições para o fundo serem cobradas antecipadamente, não deixa de salvaguardar a hipótese de se complementarem com contribuições extraordinárias no caso de o fundo enfrentar uma responsabilidade de tal ordem que os montantes detidos se venham a mostrar insuficientes (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 15). Aliás, esta ideia corresponde inteiramente ao regime que veio a ser consagrado no artigo 71.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, e é desde logo anunciado no ponto 102 do preâmbulo:

“por princípio, as contribuições deverão ser cobradas ao setor financeiro antes e independentemente de qualquer operação de resolução. Quando o financiamento prévio for insuficiente para cobrir os prejuízos ou os custos decorrentes da utilização do Fundo, deverão ser cobradas contribuições adicionais para suportar os custos ou os prejuízos adicionais”.

### 3.3.2. Cálculo do valor da contribuição

No âmbito da obrigação contributiva imposta ao setor bancário, outra questão que se discute é a de saber como determinar o montante exato a ser cobrado<sup>26</sup>.

Em primeiro lugar, e de acordo com o que nos dizem os princípios do contrato de seguro, mormente o princípio da ‘justiça atuarial’, “qualquer prémio deve ser proporcional ao risco corrido” (CHIAPPORI, 1997: 78). Neste sentido, o ‘prémio’ a pagar

---

<sup>26</sup> Quanto às regras que hão-de orientar a definição da concreta obrigação contributiva a cargo de cada instituição bancária, a Comissão sustenta que o financiamento de um fundo de resolução de crises “deverá respeitar pelo menos os seguintes princípios: a) evitar a eventual necessidade de arbitragem; b) refletir adequadamente os riscos; c) ter em conta a natureza sistémica de determinadas entidades financeiras; d) ser baseada nos montantes que poderão ter de ser gastos se for necessário resolver uma crise; e) evitar distorções da concorrência” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 9).

por cada banco corresponderá ao ‘risco’ de perda patrimonial que ele representa para o fundo (AFME, 2014).

Para tornar mais clara esta enunciação, invocamos como pressuposto de base aquilo que ficou dito sobre o risco segurado pelo FUR. Se, como vimos, o risco que está em causa não é o risco individual de falência, mas antes o risco sistémico decorrente dessa eventual falência, a questão deve ser encarada em conformidade.

Abstraindo da análise dos fundamentos que atrás expusemos, a posição oficial não oferece muitas dúvidas:

“all institutions authorised in their territory including Union branches have to contribute to the resolution financing arrangements. The contribution of each institution shall be pro rata to the amount of its liabilities (excluding own funds) less covered deposits, with respect to the aggregate liabilities (excluding own funds) less covered deposits of all the institutions authorised in the territory of the Member State where that institution is authorised, and shall be adjusted in accordance with the risk profile of each institution” (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 1).

Em consonância, on.º 2 do artigo 70.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014 vem prever dois métodos cumulativos para o cálculo da contribuição de cada banco<sup>27</sup>. A alínea a) estipula uma forma de cálculo simplificada, que corresponde a um critério uniforme, associado à ideia de universalização da obrigação contributiva, e pensado sobretudo para abranger também as instituições de pequena dimensão e sem relevância sistémica<sup>28</sup>. Trata-se de aplicar uma taxa fixa sobre o valor do passivo, que

<sup>27</sup> Javier Villar BURK (2014: 10-11) alerta para o facto de a tipologia das contribuições cobradas aos bancos para financiamento do fundo de resolução não ser neutral sob o ponto de vista dos balanços por eles apresentados: as contribuições baseadas numa taxa fixa vão privilegiar os bancos com crescimentos rápidos, em detrimento dos bancos com contas mais estáveis, quando apurado o montante global de contribuições ao longo de vários anos. Por outro lado, uma taxa contributiva apurada com base na dimensão estática da instituição contribuirá para o refreamento da sua atividade, levando a que seja necessário um maior espaço temporal até que o fundo esteja totalmente capitalizado (em contrapartida, o autor entende que assim se gera um efeito positivo de controlo da dimensão da atividade bancária, naturalmente ligado a uma contenção da exposição ao risco). Com base nestas considerações, BURK conclui que as opções sobre os moldes concretos da obrigação contributiva podem, não apenas criar incentivos perversos, mas também infringir as regras da concorrência no mercado interbancário. Por isso, aconselha a que a importância relativa do fator de ponderação estático (conexo com a dimensão do banco) e do fator de ponderação dinâmico (conexo com a variação dos resultados obtidos) vá oscilando de acordo com a maturidade do fundo.

<sup>28</sup> Note-se que só a imposição de uma obrigação contributiva que abranja todas as instituições bancárias, independentemente da sua dimensão, garante a universalidade da proteção oferecida pelo FUR e, nessa medida, preserva a concorrência no mercado europeu: assegurar que todos os bancos da união bancária participam no FUR é evitar que os clientes bancários escolham as instituições consoante o regime de garantias que lhe é aplicável.

mede o volume de negócios, e por isso se traduz num montante contributivo proporcional à dimensão de cada banco. Em suplemento à Diretiva, a Comissão vem precisamente confirmar que esta fórmula deve constituir a base de cálculo das contribuições dos bancos:

“the size of an institution represents a first indicator of the risk posed by an institution. The larger an institution is, the more likely it is that, in case of distress, the resolution authority would consider it in the public interest to resolve that institution and to make use of the resolution financing arrangement to ensure an effective application of the resolution tools” (EUROPEAN COMMISSION, 2014b: 5)<sup>29</sup>.

Paralelamente, a alínea b) exige que o valor da contribuição seja também ponderado em função de um elemento de ‘risco’ em sentido mais estrito. Nessa medida, remete para a Diretiva 2014/59/UE, que, no n.º 7 do artigo 103.º, expõe os fatores que devem ser tidos em conta na avaliação do grau de risco de cada instituição, delegando na Comissão Europeia a tarefa de concretizar e especificar esses fatores. Em termos doutrinários, é também amplamente aceite que o valor das contribuições deve ser calculado com base numa avaliação da probabilidade de cada uma das instituições participantes no fundo vir a atravessar dificuldades suscetíveis de desencadear um impacto sistémico (GOYAL *et al.*, 2013: 17-19; SCHOENMAKER, 2012b). Aliás, esta parece ser a única forma de conviver com um risco que, contrariamente ao que se passa na lógica tradicional do mercado segurador, não advém propriamente de um evento fortuito ou incontrolável, mas está diretamente relacionado com a eficácia da gestão de cada banco, ou, pelo menos, com a proporção dos riscos em que aceita incorrer. Na verdade, se não estamos perante um risco completamente externo aos bancos, ao ponto de eles não poderem influenciar a probabilidade da sua verifi-

---

<sup>29</sup> No entendimento da Comissão Europeia, as contribuições a cobrar podem ser calculadas com base nos passivos da instituição, nos seus ativos ou nos lucros. Quanto aos ativos, e muito embora eles reflitam com grande aproximação a probabilidade de falência de um banco e os montantes necessários à sua resolução, não são vistos como uma medida de cálculo aconselhável, uma vez que já se encontram sujeitos a requisitos prudenciais, ponderados em função do risco, sob a forma de encargos de capital. Representando a dimensão das instituições e o seu grau de responsabilidade na aceção do ‘princípio do poluidor-pagador’, os lucros, contudo, não estarão estreitamente relacionados com a quantidade de financiamento que poderá ser necessária para um eventual processo de resolução. Como tal, e apesar de não tão representativos do grau de risco, a Comissão vem assumir que os passivos dos bancos constituem o melhor indicador a ser mobilizado nesta sede (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 8-9).

A favor da prevalência do valor dos passivos no cálculo das contribuições a cobrar, veja-se também BURK (2014: 6) e DG INTERNAL MARKET AND SERVICES (2011: 84).

cação, deve considerar-se o grau de participação de cada instituição no valor total do risco apurado. O mesmo é dizer que a obrigação contributiva deve ser determinada tomando em linha de conta a probabilidade de um banco, individualmente considerado, contribuir para a ocorrência de uma crise que venha a disseminar-se pelo sistema bancário<sup>30</sup>.

### 3.4. A garantia de última instância

Aquilo que fomos evidenciando acerca do modo de funcionamento do FUR leva-nos a questionar a sua capacidade ou, talvez melhor, a sua robustez financeira, para, no momento em que venha a ser solicitada uma intervenção, poder responder com eficácia.

Aliás, estas dúvidas são consonantes com a hipótese tacitamente admitida pela letra do n.º 1 do artigo 73.º do Regulamento (UE) n.º 806/2014, que, antevendo a possibilidade de insuficiência de recursos, autoriza o fundo a contrair empréstimos “caso as contribuições cobradas (...) não estejam imediatamente acessíveis ou não cubram as perdas, os custos ou outras despesas decorrentes da utilização do Fundo no âmbito de medidas de resolução”<sup>31</sup>.

Neste sentido, e pese embora os méritos que lhe têm sido reconhecidos, o projeto do Mecanismo Único de Resolução parece esbarrar num certo irrealismo, conforme o admitem vários autores. Subjacente a esta posição está a ideia de que a dimensão sistémica das crises, sobretudo quando ponderada numa perspetiva europeia, obsta

---

<sup>30</sup> Nesta medida, convocam-se dois tipos de cálculo: o cálculo da probabilidade de ocorrência de uma situação de necessidade e o cálculo dos eventuais custos associados a essa situação de necessidade. Em consonância, e para determinar o risco de perda para o fundo, a AFME (2014) propõe que se avalie, em primeiro lugar, a probabilidade de a instituição falir e entrar em resolução, para depois ponderar o impacto que esse processo produzirá nas contas do fundo. A avaliação da probabilidade de falência de cada banco deve ser levada a cabo pela entidade supervisora, considerando elementos como os níveis de capital, a qualidade dos ativos e a liquidez, e ainda o impacto sistémico dessa eventual falência. Por seu lado, a avaliação das perdas hipotéticas para o fundo passará, antes de mais, por medir a capacidade de reabilitação por meios próprios das várias instituições, ou seja, a (des)necessidade de utilização do fundo em caso de dificuldades, o que representa um incentivo para que os bancos melhorem a sua aptidão individual na absorção de prejuízos.

Também assim, o RABOBANK (2013: 7) defende que, para além dos riscos ligados à própria estrutura da instituição, deve avaliar-se a capacidade de recuperação interna, por forma a medir a probabilidade de o banco em causa vir a precisar de recorrer ao fundo.

<sup>31</sup> Veja-se também o ponto 13 do preâmbulo do Acordo intergovernamental: “reconhece-se que podem existir situações em que os recursos disponíveis no Fundo não são suficientes para fazer face a determinada medida de resolução, e em que as contribuições ex post que deverão ser cobradas para suportar os montantes adicionais necessários não estão imediatamente disponíveis” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014).

a que a recuperação das instituições se faça exclusivamente à custa de capitais privados (BURK, 2014: 14; CAVALLO, 2014: 27; SCHOENMAKER e GROS, 2012). A título ilustrativo, invocamos as palavras de Franklin ALLEN *et al.* (2012: 108):

“however, given the size of Europe’s banking sector, it is unlikely that adequate resources for deposit insurance and resolution could be raised without recourse to taxpayer funds. In order to ensure the credibility of deposit insurance and resolution arrangements, it is important that European leaders make clear where such additional funds would come from”<sup>32</sup>.

Posto assim o problema, surge a necessidade de encontrar uma entidade que, em último termo, responda pelas responsabilidades inicialmente assumidas pelo fundo, substituindo-o na provisão dos capitais indispensáveis à resolução ordeira das instituições. Em termos simples, convoca-se a intervenção de um prestador de última instância, imprescindível a partir do momento em que o FUR venha a demonstrar insuficiências de capital.

---

<sup>32</sup> Deve notar-se que a possibilidade de os recursos disponibilizados pelo FUR para conter uma crise bancária se revelarem insuficientes cresce exponencialmente no caso de essa crise ocorrer durante o período de transição, em que o fundo está naturalmente descapitalizado. Nesse caso, e num momento em que as contribuições estão ainda compartimentadas por Estado-membro, o governo respetivo está expressamente autorizado, por Acordo intergovernamental, a injetar diretamente nesse ‘compartimento’ nacional os montantes necessários, fazendo uso de recursos fiscais próprios ou recorrendo a crédito (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014). Perante isto, denuncia Silvia MERLER (2014): “in the immediate future, this construction will not differ much from the status quo, with the consequence that the link between banks and sovereigns will not be weakened and that different member states position could still lead to potentially very large heterogeneity in the approach to financial sector problems”.

Aliás, não podemos deixar de referir que as dificuldades de enfrentar um processo de resolução através de um fundo legalmente previsto mas, na prática, descapitalizado, foram experimentadas em Portugal aquando da recente crise no Banco Espírito Santo. Sobre a matéria, veja-se QUELHAS (2014). Ainda quanto a este ponto, CAVALLO (2014: 27) sustenta que a tendência será a de prolongar as garantias públicas vigentes durante o período transitório mesmo após a entrada do fundo em funcionamento pleno, por duvidar da sua capacidade financeira para reagir a eventos de maior dimensão. Assim escreve: “on the ground of a common backstop, what is interesting to illustrate here is that – as already stated at the EU institutional level – the need for it would decrease gradually with the construction of the Resolution Fund. Nonetheless, this is not to indicate that the existence of a common backstop for the Fund would not be essential also in the steady state. On the contrary, it would be highly advisable, used when needed as a last resort. Basically, it can be argued that the Resolution Fund is a suitable defensive line in isolated accidents that may occur. But, as can be inferred from the experiences of recent years, systemic crises require a greater commitment: such a fund can definitely represent a kind of first-aid kit to handle losses and costs, but the intervention of a credible fiscal backstop remains vital”.

Face a este quadro, há quem assuma deliberadamente que devem ser os Estados a providenciar os capitais necessários à superação de crises de maior envergadura (FONTEYNE *et al.*, 2010: 61; GOYAL *et al.*, 2013)<sup>33</sup>. Se virmos bem, no próprio preâmbulo do regulamento que institui o MUR se percebem alguns indícios de que o princípio da internalização de custos das crises bancárias não foi pensado de modo absoluto, nomeadamente quando se diz, no ponto 59, que devem ser mobilizados recursos privados, mas apenas “tanto quanto possível”; da mesma forma, o ponto 73 vem admitir que um regime de resolução eficaz deverá ‘minimizar’ os custos a suportar pelos contribuintes, sem arriscar o verbo ‘eliminar’. De facto, importa reconhecer que, na prática, não serão muitas as alternativas que os Estados têm ao seu dispor para suprir as debilidades orçamentais do fundo de resolução: na falta de capitais privados, o dinheiro dos contribuintes será novamente chamado a evitar as consequências provadas de uma crise bancária.

Não obstante, se o desafio que esteve na base da criação do FUR foi precisamente o combate às crises de carácter sistémico (e não propriamente às falências bancárias sem efeitos externos), e se o objetivo foi o de poupar os orçamentos públicos, esta solução de última instância parece-nos, no mínimo, contraditória.

Nesta linha, Charles GOODDHART (2012: 100-101) sustenta que, por imperativos de justiça, os encargos que não pudessem ser absorvidos pelo fundo deveriam ser suportados pelos acionistas da instituição em crise. Isto porque, além de naturalmente recair sobre eles uma presunção de maior diligência, os acionistas realizam opções livres de investimento, e é em contrapartida dessas escolhas que podem ser responsabilizados; ao invés, os contribuintes em geral não têm qualquer conexão direta com a atividade bancária, pelo que não lhes deve ser imperativamente imposto o custo associado a um risco que não decidiram correr.

No entanto, o próprio autor acaba por reconhecer é difícil fazer com que a fatura das crises bancárias passe totalmente ao lado do bolso dos contribuintes. Desde logo, porque os contribuintes estão sujeitos a uma imposição por parte do poder público, enquanto os acionistas podem aproveitar as vantagens de uma estratégia de negócio destinada a evitar os custos ligados à resolução de um banco em concreto. O autor ainda acrescenta, numa pertinente reflexão, que, no grupo de acionistas das instituições bancárias, têm grande representatividade as instituições de

---

<sup>33</sup> GOYAL *et al.* (2013) sustentam que o FUR não deve estar vocacionado para intervir em caso de falências com uma dimensão verdadeiramente sistémica. Para fazer face às crises sistémicas, os autores advogam a mobilização de recursos públicos, por importar menores custos relativos, face à dimensão da riqueza produzida num país, e por ser credível ao ponto de instigar um clima de confiança nos mercados, prevenindo pânicos.

vocação social, como as seguradoras ou os fundos de pensões, o que leva a que, de uma forma ou de outra, seja o grande público a suportar os custos que transcendem a capacidade financeira do fundo de resolução.

Acresce que o FUR levanta ainda algumas dúvidas no que concerne à problemática dos auxílios de Estado. Com efeito, se a regra da proibição das ajudas de Estado às empresas privadas constitui um dos pilares fundamentais da política europeia da concorrência, plasmado no artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ela acabou por sofrer constantes derrogações, autorizadas pela Comissão, no âmbito da intervenção pública em bancos insolventes.

À partida, e como foi expressamente reconhecido aquando da enunciação dos princípios da união bancária, um mecanismo de internalização dos custos das crises bancárias seria apto a erradicar o problema dos apoios públicos ao setor da banca, com a Comissão a sublinhar a obrigatoriedade de o FUR respeitar as regras da União em termos de auxílios estatais (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 12).

Todavia, este ponto continua a suscitar preocupações. Diego VALIANTE (2014) realça a necessidade de se associar a constituição do FUR a uma proibição imperativa de recurso a dinheiros públicos, rejeitando a exceção prevista na alínea b) do n.º3 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o que só será praticável se estiver assegurada a suficiência dos capitais privados mobilizáveis em processos de resolução. Tomas AMBRASAS (2014: 116-118) alerta para a circunstância de, neste domínio, o FUR, no papel de intermediário, poder servir apenas para dissimularas transferências orçamentais do Estado para o setor bancário. Nas palavras do autor:

“such public support from a Member State is more than likely to constitute State aid, while public support from the SRM once it is fully operational would not constitute State aid (...) Without such a framework, there would be a real risk that banks under the SRM would be able to receive public assistance (albeit not State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU) on a basis which was less onerous than that which would be applicable to public assistance from Member States to banks outside the SRM. Such a difference in treatment would jeopardise the unity of the internal market”.

Perante o exposto, parece poder dizer-se que o regime instituído com a criação do FUR não afasta completamente a hipótese de afetação de capitais públicos nos processos de resolução bancária, com custos, não apenas orçamentais, mas também relacionados com a distorção da concorrência. Para além disso, e dependendo da extensão em que a política do *bailout* continue a ser admitida, pode estar em causa o princípio fundamental da internalização de custos, renascendo a ameaça de risco moral, que, ironicamente, o FUR sempre se propôs combater.

## NOTA FINAL

Percorrido este caminho, aconselha-se uma última reflexão.

Ao longo da exposição, pudemos constatar a crescente preocupação das autoridades europeias, motivadas por um movimento de consciencialização pública, em dar resposta aos desafios colocados pelo setor bancário no rescaldo da recente crise financeira.

Enfrentar esses desafios no quadro da construção do mercado único foi o pressuposto fundamental da emergência da união bancária, no seio da qual a política de resolução das instituições insolventes, organizada em torno do Mecanismo Único de Resolução, vem a constituir um dos pilares estruturantes. Garantir que os bancos vão ser capazes de, no futuro, internalizar os custos das suas próprias crises, passou a ser uma exigência tanto dos contribuintes, que se vão insurgindo contra os pesados encargos que foram forçados a suportar em nome da política de salvação pública dos bancos falidos, como dos próprios Estados, cujas debilidades orçamentais não lhes permitem continuar a seguir o mesmo caminho.

Nestes termos, percebe-se que as finalidades subjacentes ao MUR só serão levadas a bom termo se estiver garantido o regular funcionamento do fundo que reúne as contribuições cobradas junto das instituições bancárias europeias, e que se propõe conter eventuais crises futuras. Em consonância, as dúvidas que fomos levantando conduzem-nos ao problema crucial que aqui se coloca, relacionado com a capacidade de o FUR cumprir efetivamente as funções que lhe foram atribuídas, no momento em que venha a ser solicitada a sua intervenção.

Numa última palavra, cabe-nos apenas reconhecer que não estamos seguros do mérito da política que começa agora a definir-se, mormente por persistirem algumas hesitações quanto aos pressupostos nucleares da figura do Fundo Único de Resolução, justificadas, talvez, pelo facto de o grau de consenso alcançado entre todos os intervenientes não ser ainda o desejável.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

AFME – Association for financial markets in Europe, *Initial position paper on the Commission's proposal for a Single Resolution Mechanism*, 2013, disponível em <http://www.afme.eu/banking-union/>.

AFME – Association for financial markets in Europe, *Risk adjustment of contributions to resolution funds and DGS*, 2014, disponível em <http://www.afme.eu/banking-union/>.

ALLEN, Franklin, CARLETTI, Elena e GIMBER, Andrew, The financial implications of a banking union, in *Banking Union for Europe: risks and challenges*, ed. Thorsten Beck, Centre for Economic Policy Research, 2012.

AMBRASAS, Tomas, *A legal perspective of the Single Resolution Mechanism, Social Transformations in Contemporary Society*, 2014, disponível em [http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS\\_2014\\_2\\_109-119.pdf](http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2014/08/STICS_2014_2_109-119.pdf).

ATTINGER, Barbara Jeanne, *Crisis management and banking resolution: quo vadis Europe?*, Legal working paper series, no 13, European Central Bank, 2011, disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1972326](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1972326).

BECK, Thorsten, Deposit insurance, bank resolution, and lender of last resort – putting the pieces together, in *International Financial Instability – Global banking and national regulation*, ed. Douglas Evanoff, George Kaufman e John LaBrosse, World Scientific Studies in International Economics, 2007.

\_\_\_\_\_, Why the rush? Short-term crisis resolution and long-term bank stability, in *Banking Union for Europe: risks and challenges*, ed. Thorsten Beck, Centre for Economic Policy Research, 2012.

BECK, Thorsten, GROS, Daniel e SCHOENMAKER, Dirk, On the design of a Single Resolution Mechanism, in *Banking Union: the Single Resolution Mechanism – monetary dialogue: compilation of notes*, Directorate-general for internal policies, European Parliament, 2013.

BURK, Javier Villar, *Building a bank resolution fund over time: when should each individual bank contribute?*, version v38, 2014, disponível em [https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/MOE/Lehrveranstaltungen/WiSe1415/Trier\\_Conference/Papers/Villar\\_Burke\\_Abstract.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/MOE/Lehrveranstaltungen/WiSe1415/Trier_Conference/Papers/Villar_Burke_Abstract.pdf).

CARMASSI, Jacopo, DI NOIA, Carmine e MICOSSI, Stefano, *Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action*, CEPS Policy Brief, no. 282, 2012, disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2157406](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2157406).

CARMASSI, Jacopo, LUCHETTI, Elisabetta e MICOSSI, Stefano, *Overcoming too-big-to-fail: a regulatory Framework to limit moral hazard and free riding in the financial sector*, Report of the CEPS-assoime task force on bank crisis resolution, Centre for European Policy Studies, 2010.

CAVALLO, Giulia Rosa Maria, *European Banking Union: an immediate tool for euro crisis management and a long-term project for the single market*, Istituto Affari Internazionali, 2014, disponível em <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwpl411.pdf>.

CHIAPPORI, Pierre-André, *Risco e seguro*, Biblioteca básica de ciência e cultura, Instituto Piaget, 1997.

ČIHÁK, Martin e NIER, Etlend, *The need for special resolution regimes for financial institutions – the case of the European Union*, IMF working paper, 2009, disponível em <http://ceps.be/system/files/CihakNierIMF.pdf>.

COMISSÃO EUROPEIA, *Fundos de resolução de crises nos bancos*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Banco Central Europeu, 26.5.2010, COM (2010) 254 final, 2010.

\_\_\_\_\_, *Roteiro para uma União Bancária*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, 12.9.2012, COM (2012) 510 final, 2012.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Acordo relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução*, Atos legislativos e outros instrumentos, n.º 8457/14, 14 de Maio, 2014.

DG INTERNAL MARKET AND SERVICES, *Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*, 2011, disponível em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/crisis\\_management/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/crisis_management/consultation_paper_en.pdf).

ECB – European Central Bank, *Financial integration in Europe*, 2014, disponível em <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201404en.pdf>.

EIJFFINGER, Sylvester C. W., *Single Resolution Mechanism: note*, in *Banking Union: the Single Resolution Mechanism – monetary dialogue: compilation of notes*, Directorate-general for internal policies, European Parliament, 2013.

EUROPEAN COMMISSION, *An EU framework for cross-border crisis management in the banking sector*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the European Court of Justice and the European Central Bank, 20.10.2009, COM (2009) 561 final, 2009.

\_\_\_\_\_, *An EU framework for crisis management in the financial sector*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the European Central Bank, 20.10.2010, COM 579 final, 2010.

\_\_\_\_\_, *A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions*, 15.4.2014, MEMO 14-295, 2014a.

\_\_\_\_\_, *Supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and the Council of 15 May 2014 with regard to ex ante contributions to resolution financing arrangements* Commission delegated regulation, C(2014) 7674/3, 2014b.

\_\_\_\_\_, *Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive*, in *Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission's proposals*, Statement/14/119, 15 de Abril, 2014c.

EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD, *Forbearance, resolution and deposit insurance*, Reports of the advisory scientific committee, no. 1, 2012, disponível em [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports\\_ASC\\_1\\_1207.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_1_1207.pdf).

FONTEYNE, Wim, BOSSU, Wouter, CORTAVARRIA-CHECKLEY, Luis, GIUSTINIANI, Alessandro, GULLO, Alessandro, HARDY, Daniel e KERR, Seán, *Crisis management and resolution for a European Banking System*, IMF working paper, 2010, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1070.pdf>.

GART, Alan, *Regulation, Deregulation, Reregulation: the future of the banking, insurance and securities industries*, John Wiley & Sons, 1994.

GOODHART, Charles, Funding arrangements and burden sharing in banking resolution, in *Banking Union for Europe: risks and challenges*, ed. Thorsten Beck, Centre for Economic Policy Research, 2012.

GOYAL, Rishi, BROOKS, Petya Koeva, PRADHAN, Mahmood, TRESSEL, Thierry, DELL'ARICIA, Giovanni, LECKOW, Ross, PAZARBASIOGLU, Ceylan e IMF STAFF TEAM, *A Banking Union for the Euro area*, IMF Staff discussion note, International Monetary Fund, 2013.

HUERTAS, Thomas e NIETO, María, *How much is enough? The case of the Resolution Fund in Europe*, CEPR's Policy Portal, 2014, disponível em <http://www.voxeu.org/article/ensuring-european-resolution-fund-large-enough>.

KRAHNEN, Jan Pieter e ROCHOLL, Jörg, *Designing the funding side of the Single Resolution Mechanism (SRM): a proposal for a layered scheme with limited joint liability*, SAFE white papers series, 2013, disponível em <http://publikationen.uni-frankfurt.de/frontdoor/index/index/docId/33510>.

LIKANEN, Erkki [Presidente], BÄNZIGER, Hugo, CAMPA, José Manuel, GALLOIS, Louis, GOYENS, Monique, KRAHNEN, Jan Pieter, MAZZUCCHELI, Marco, SERGEANT, Carol, TUMA, Zdenek, VANHEVEL, Jan e WIJFFELS, Herman, *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector – final report*, 2012, disponível em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf).

MERLER, Silvia, *European bank resolution: don't try this at home – especially not over a weekend*, Bruegel blog – Analyses 17.1.2014, 2014, disponível em <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1228-european-bank-resolution-dont-try-this-at-home/>.

QUELHAS, José Manuel Gonçalves Santos, Dos objetivos da União Bancária, *Boletim de Ciências Económicas*, volume LV, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012.

\_\_\_\_\_, Nótulas sobre a reforma do sector bancário da União Europeia após a crise financeira de 2007, *Boletim de Ciências Económicas*, volume LVI, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

\_\_\_\_\_, Especificidades e vicissitudes do mecanismo de resolução bancária em Portugal: do Memorando de Entendimento de 2011 à Directiva 2014/59/UE e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014, Volume de Homenagem ao Professor Doutor António Avelãs Nunes, organização de Luís Pedro Cunha, José Manuel Quelhas e Teresa Marques de Almeida, *Boletim de Ciências Económicas*, Volume LVII-A, 2014.

RABOBANK, *The Single Resolution Mechanism (SRM): position paper*, 2013, disponível em <https://www.rabobank.com/en/images/20131204-PP-Single-Resolution-Mechanism.pdf>.

SANTOS, Luís Máximo dos, A harmonização bancária na comunidade europeia, in *Estudos de Direito Bancário*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 1999.

SCHOENMAKER, Dirk, Banking union: where we're going wrong, in *Banking Union for Europe: risks and challenges*, ed. Thorsten Beck, Centre for Economic Policy Research, 2012a.

\_\_\_\_\_, *Banking supervision and resolution: the European dimension*, DSF policy papers series, no. 19, 2012b, disponível em <http://ssrn.com/abstract=1982168>.

SCHOENMAKER, Dirk e GROS, Daniel, *An European deposit insurance and resolution fund*, CEPS Policy Brief, no. 283, 2012, disponível em [http://aei.pitt.edu/36823/1/ceps\\_11.pdf](http://aei.pitt.edu/36823/1/ceps_11.pdf).

SILVA, Mariana Duarte, Os novos regimes de intervenção e liquidação aplicáveis às instituições de crédito, in *O novo Direito Bancário*, org. Paulo Câmara e Manuel Magalhães, Almedina, 2012.

THE LAROSIÈRE GROUP, *Report*, 2009, disponível em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf).

VALIANTE, Diego, *Framing banking union in the euro area: some empirical evidence*, CEPS working document, no. 388, 2014, disponível em <http://www.ceps.eu/book/framing-banking-union-euro-area-some-empirical-evidence>.