

REVISTA DA  
FACULDADE DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

---

LISBON LAW REVIEW



ANO LXIV

2023

NÚMERO 2

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade Semestral  
Vol. LXIV (2023) 2

LISBON LAW REVIEW

---

#### COMISSÃO CIENTÍFICA

Alfredo Calderale (Professor da Universidade de Foggia)  
Christian Baldus (Professor da Universidade de Heidelberg)  
Dinah Shelton (Professora da Universidade de Georgetown)  
Ingo Wolfgang Sarlet (Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)  
Jean-Louis Halpérin (Professor da Escola Normal Superior de Paris)  
José Luis Díez Ripollés (Professor da Universidade de Málaga)  
José Luís García-Pita y Lastres (Professor da Universidade da Corunha)  
Judith Martins-Costa (Ex-Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Ken Pennington (Professor da Universidade Católica da América)  
Marc Bungenberg (Professor da Universidade do Sarre)  
Marco Antonio Marques da Silva (Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Miodrag Jovanovic (Professor da Universidade de Belgrado)  
Pedro Ortego Gil (Professor da Universidade de Santiago de Compostela)  
Pierluigi Chiassoni (Professor da Universidade de Génova)

---

#### DIRETOR

M. Januário da Costa Gomes

---

#### COMISSÃO DE REDAÇÃO

Paula Rosado Pereira  
Catarina Monteiro Pires  
Rui Tavares Lanceiro  
Francisco Rodrigues Rocha

---

#### SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

Guilherme Grillo

---

#### PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

#### EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO LISBON LAW EDITIONS

Alameda da Universidade – Cidade Universitária – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

ISSN 0870-3116

---

Depósito Legal n.º 75611/95

Data: Fevereiro, 2024

- 
- M. Januário da Costa Gomes**  
11-21 Editorial

## ESTUDOS DE ABERTURA

- 
- Christian Baldus**  
25-38 Tudo podemos... ou: pão integral antes do bolo! Internacionalização da formação jurídica entre política e prática  
*Wir können alles... oder: Schwarzbrot vor Kuchen! Internationalisierung der Juristenausbildung zwischen Politik und Praxis*

- 
- Jean-Louis Halpérin**  
39-60 O direito e as suas histórias  
*Law and its Histories*

## ESTUDOS DOUTRINAIS

- 
- Alfredo Calderale**  
63-118 Carta della foresta e mutamenti economico-sociali in Inghilterra dal XV al XX secolo  
*The Forest Charter and Socio-economical Changes in England from the XV<sup>th</sup> to the XX<sup>th</sup> Century*

- 
- André Mendes Barata**  
119-167 O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos: perspectivas para a construção do terceiro pilar da União Bancária  
*The European Deposit Insurance Scheme: perspectives for the construction of the third pillar of the Banking Union*

- 
- Aquilino Paulo Antunes**  
169-190 Falhas de abastecimento de medicamentos  
*Medicines shortages*

- 
- Carlos de Oliveira Coelho**  
191-238 Em torno de duas leituras da *lex sane si maris*. Sobre as visões de Grotius e de Serafim de Freitas a respeito da liberdade dos mares  
*On two readings related to the lex sane si maris. About the views of Grotius and Serafim de Freitas regarding the freedom of the seas*

- 
- Carlos Sardinha**  
239-254 Introdução ao estudo da História da Ciência do Direito Privado na Europa: Alemanha  
*Introduction to the Study of the History of the Science of Private Law in Europe: Germany*
- 
- Daniel de Bettencourt Rodrigues Silva Morais**  
255-300 Inventory Proceeding according to the *Goa Succession, Special Notaries and Inventory Proceeding Act 2012*: still portuguese law?  
*O processo de inventário de acordo com o Goa Succession, Special Notaries and Inventory Proceeding Act 2012: ainda direito português?*
- 
- Daniele Coduti**  
301-333 La legge ex art. 116, co. 3, della Costituzione italiana: punto fermo od ostacolo per l'attuazione del regionalismo differenziato?  
*A lei nos termos do art. 116, par. 3º, da Constituição italiana: ponto fixo ou obstáculo para a implementação do regionalismo diferenciado?*
- 
- Eduardo Vera-Cruz Pinto**  
335-376 A Constituição Brasileira de 1824 e o fim da *Confederação Brasileira*: efeitos jurídicos da rejeição política de juntar Cabo Verde e Angola ao Brasil  
*The Brazilian Constitution of 1824 and the end of the Brazilian Confederation: legal effects of the political rejection of joining Cape Verde and Angola to Brazil*
- 
- Filipe de Arede Nunes**  
377-398 A guerra como continuação da política de Estado: o confronto dialético entre Direito e Poder  
*War as continuation of State politics: the dialectic confrontation between Law and Power*
- 
- Francesco Astone**  
399-416 Contratto, Interpretazione, Pubblica Amministrazione  
*Contract, Interpretation, Public Administration*
- 
- Francisco Mendes Correia**  
417-466 Responsabilidade e risco nas operações de pagamento não autorizadas  
*Risk and liability for unauthorised payment transactions*

- 
- Francisco Rodrigues Rocha**  
467-517 Limites de indemnização e capital seguro. Os artigos 508.º do CC e 12.º do RSORCA  
*Indemnity Limits and Insured Sum. Articles 508 of the Civil Code and 12 of the Compulsory Motor Vehicle Insurance Law*
- 
- Gabrielle Bezerra Sales Sarlet | Ingo Wolfgang Sarlet**  
519-538 Os desafios da implementação do 5G em um cenário de exclusão digital e de hiperconexão e o Estado Democrático de Direito no Brasil  
*The Challenges of Implementing 5G in a Scenario of Digital Exclusion and Hyperconnectivity and the Democratic Rule of Law in Brazil*
- 
- Giovanni Damele | Inês Pinheiro**  
539-544 Kelsen e a Górgona do poder: uma resposta a Kaufmann  
*Kelsen and the Gorgon of power: a response to Kaufmann*
- 
- Glauto Lisboa Melo Junior**  
545-573 Navegando por padrões obscuros: uma análise crítica da Lei dos Mercados Digitais (DMA) e da Lei dos Serviços Digitais (DSA) para a proteção dos consumidores *on-line*  
*Navigating through dark patterns: a critical analysis of the Digital Market Act (DMA) and Digital Services Act (DSA) in protecting consumers online*
- 
- Inês Ferreira Leite**  
575-599 Fundamento e axiologia de um conceito de ação jurídico-penal (a propósito da definição de “o mesmo crime”)  
*Reasoning and axiology of a universal concept of a legally liable criminal act (about the concept of the “same offense”)*
- 
- João de Oliveira Gerales**  
601-660 Sobre o âmbito e os limites das denominações de origem e das indicações geográficas nas propostas de revisão da regulamentação europeia  
*On the Scope and Limits of Designations of Origin and Geographical Indications on the Proposals for the Revision of European Regulations*
- 
- Jorge Reis Novais**  
661-722 Financiamento de contencioso por terceiros e Constituição  
*The Constitution and third-party litigation funding*

- **José Maria Cortes**  
723-740 Destapar o consultor: os *proxy advisors* e a solução portuguesa  
*Uncovering the advisor: proxy advisors and the Portuguese solution*
- **Luis Satúrio Pires**  
741-766 Sobre a (des)proporcionalidade do regime da revogação por ingratidão  
*About the (dis)proportionality of the ingratitude revocation regime*
- **Manuel Barreto Gaspar**  
767-802 As Idiossincrasias Jus-Administrativas do Estado Novo Português e do Estado  
Fascista Italiano: Breve Jornada pela Evolução Histórica do Direito Administrativo  
e pelo Pensamento Jurídico Marcellista – Parte I  
*The Jus-Administrative of the Portuguese Estado Novo and the Italian Fascist State: Brief  
Journey through the Historical Evolution of Administrative Law and the Marcellista  
Juridical Thought – Part I*
- **Pierluigi Chiassoni**  
803-822 Dos conceptos de discrecionalidad judicial  
*Two concepts of judicial discretion*

## JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA

- **João Gomes de Almeida**  
825-835 Uma ou múltiplas residências habituais do(s) cônjuge(s): comentário ao  
Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 25 de novembro de  
2021, *IB contra FA*, proc. C-289/20  
*One or multiple habitual residences of the spouse(s): annotation on the European Court  
of Justice Judgment of 25 November 2021, IB v FA, case C-289/20*

## VIDA CIENTÍFICA DA FACULDADE

- **Adelaide Menezes Leitão**  
839-850 Arguição da tese de doutoramento de José Anchieta da Silva sobre “A posição  
dos Credores e a Recuperação da Empresa”  
*Discussion of the doctoral thesis presented by José Anchieta da Silva on the subject “Creditors’  
position and the recovery of the company”*

- 
- José Luís Bonifácio Ramos**  
851-858 Arguição da tese de doutoramento de Geovana Mendes Baía, “Poderes Instrutórios do Juiz e Negócios Processuais em Matéria de Prova”  
*Discussion of the Doctoral Thesis of Geovana Mendes Baía, “Poderes Instrutórios do Juiz e Negócios Processuais em Matéria de Prova”*

- 
- Vitalino Canas**  
859-890 Arguição da tese de doutoramento de Jorge Manuel da Silva Sampaio sobre “Ponderação e proporcionalidade. Uma teoria analítica do raciocínio constitucional”  
*Discussion of the PhD exam by Jorge Manuel da Silva Sampaio, on the thesis “Weighting and proportionality. An Analytical Theory of Constitutional Reasoning”*

## LIVROS & REVISTAS

- 
- Adelaide Menezes Leitão**  
893-900 Recensão à obra *Krisen des fallimento*, de Johannes Heck
- 
- Javier Llobet Rodriguez**  
901-920 Recensão à obra *Nationalsozialistisches Strafrecht. Kontinuität und Radikalisierung*, de Kai Ambos
- 
- João de Oliveira Geraldes**  
921-938 Recensão à obra *Causa contractus: Auf der Suche nach den Bedingungen der Wirksamkeit des vertraglichen Willens/Alla ricerca delle condizioni di efficacia della volontà contrattuale/À la recherche des conditions de l'efficacité de la volonté contractuelle*, (org.) Gregor Albers/Francesco Paolo Patti/Dorothee Perrouin-Verbe
- 
- Maria José Capelo**  
939-957 Recensão à obra *Manual de Processo Civil*, volume I e II, de João de Castro Mendes e Miguel Teixeira de Sousa
- 
- Nuno Andrade Pissarra**  
959-975 Recensão à obra *Römisches Recht*, de Alfred Söllner e Christian Baldus



# O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos: perspectivas para a construção do terceiro pilar da União Bancária

## *The European Deposit Insurance Scheme: perspectives for the construction of the third pillar of the Banking Union*

André Mendes Barata\*

**Resumo:** A proposta de Regulamento apresentada pela Comissão Europeia em 2015, tendo em vista a criação do Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD), não possibilitou, até ao momento, a formação de um consenso. Têm sido apresentadas algumas propostas alternativas tendo em vista ultrapassar esse impasse, das quais se destacam soluções como a manutenção de compartimentos nacionais na configuração final do SEGD e a implementação um modelo de financiamento que espelhe as

**Abstract:** The proposal for a Regulation presented by the European Commission in 2015 to set up a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) has not yet made it possible to form a consensus. Some alternative proposals have been presented in order to overcome this deadlock, among them the maintenance of national compartments in the final configuration of the EDIS and the implementation of a funding model that takes into account the existing differences between the various institutions covered

---

\* Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (andrebarata@fd.ulisboa.pt) | Investigador Associado Não Doutorado do CIDEEFF | Advogado.

Lista das principais abreviaturas utilizadas: BCE: Banco Central Europeu; BPE: Banco Popular Español; CUR: Conselho Único de Resolução; Directiva SGD I: Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Maio de 1994; Directiva SGD II: Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009; Directiva SGD III: Directiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014; EBA: Autoridade Bancária Europeia; FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation; FGD: Fundo(s) de Garantia de Depósitos; FSD: Fundo de Garantia de Depósitos; FUR: Fundo Único de Resolução; MPS: Monte dei Paschi di Siena; Proposta SEGD: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 806/2014, COM(2015) 586 final; Regulamento MUR: Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014; SEGD – Sistema Europeu de Garantia de Depósitos; SGD – Sistema(s) de Garantia de Depósitos; ZE – Zona Euro.

diferenças existentes entre as diversas instituições abrangidas e entre os diversos Estados-Membros. Os efeitos de corridas aos bancos ocorridas na ZE após a criação dos restantes dois pilares da União Bancária e num momento em que as actuais regras incidentes sobre os SGD dos EM da ZE já se encontravam em vigor demonstram a importância deste impasse ser desbloqueado, e de serem equacionadas novas soluções quanto ao nível de cobertura, ao procedimento de reembolso e aos critérios de elegibilidade de depositantes abrangidos.

**Palavras-chave:** Corridas aos bancos; União bancária; Garantia de depósitos; Sistema Europeu de Garantia de Depósitos.

**Sumário:** I. Introdução. II. As corridas aos bancos: 1. Enquadramento; 2. Causas e consequências; 3. Garantia de depósitos. III. A Directiva 2014/49/EU e corridas bancárias ocorridas entre 2016-2017: 1. A harmonização das regras relativas aos sistemas de garantia de depósitos; 2. A análise de corridas aos bancos na zona Euro (2016-2017): 2.1. Monte dei Paschi di Siena; 2.2. Banco Popular Español. IV. O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos: 1. A proposta apresentada pela Comissão; 2. As críticas à proposta e o impasse na aprovação do SEGD; 3. Novas soluções em debate; 4. Cobertura, reembolso e elegibilidade: aspectos a serem reconsiderados no âmbito do SEGD? 4.1. A FDIC: análise comparativa; 4.2. Cobertura; 4.3. Reembolso; 4.4. Elegibilidade. V. Conclusão.

and between the various Member states. The effects of bank runs that occurred in the Euro Zone after the creation of the remaining two pillars of the Banking Union and at a time when the current rules on DGS of the MS of the EZ were already in force demonstrate the importance of this impasse being unblocked, and of considering new solutions regarding the level of coverage, the reimbursement procedure and the eligibility criteria for covered depositors.

**Keywords:** Bank runs; Banking Union; Deposit Insurance; European Deposit Insurance Scheme.

## I. Introdução<sup>1</sup>

Encontra-se actualmente em aberto a discussão em torno das regras que devem orientar o futuro Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD). Após a implementação tanto do Mecanismo Único de Supervisão como do Mecanismo

---

<sup>1</sup> Corresponde, com algumas alterações, ao relatório elaborado para o Seminário de Investigação de Direito dos Mercados Financeiros, no âmbito do curso de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas, na especialidade de Direito Financeiro e Económico Global, submetido a avaliação no dia 31 de agosto de 2021. O autor escreve segundo a antiga ortografia.

Único de Resolução é este o pilar que ainda se encontra em falta para concluir a construção da União Bancária (UB). Porém, a concretização deste objectivo encontra-se ainda incerta, tanto em termos temporais como de conteúdo.

O propósito da presente análise é fornecer uma perspectiva sobre o actual estado do debate em torno da construção do SEGD. Sem desconsiderar os aspectos de natureza política que têm em parte determinado a existência de um bloqueio na construção deste pilar, o foco da análise será essencialmente colocado nos contributos que o SEGD poderá oferecer para a prevenção e mitigação dos efeitos decorrentes de corridas aos bancos. Tratando-se de uma discussão que ainda se encontra em aberto, serão também apontadas algumas possíveis soluções a serem integradas no SEGD que se encontram até ao momento afastadas do cerne do debate em torno da matéria.

## II. As corridas aos bancos

### 1. Enquadramento

Uma das funções tradicionais das instituições de crédito é a de receberem depósitos constituídos pelos agentes económicos com excesso de fundos, canalizando posteriormente esses valores para agentes económicos com carência de fundos. Neste fluxo de depósitos-empréstimos os bancos desempenham um papel chave de intermediação financeira<sup>2</sup>. É certo que no presente a actividade bancária se apresenta com um nível de complexidade que ultrapassa essa função clássica. Porém, isso não obsta a que essa função possa ainda ser considerada como uma das principais áreas de actividade das instituições de crédito. Tanto que os depósitos constituem uma das principais fontes de liquidez destas entidades<sup>3</sup>.

Sucede que, sendo os depósitos uma das fontes das reservas dos bancos, as suas características colocam riscos para a manutenção dos índices de liquidez das instituições. Regra geral, os depósitos constituídos junto dos bancos apresentam um elevado grau de liquidez<sup>4</sup> na medida em que os depositantes poderão proceder ao seu levantamento e conversão em moeda com efeitos imediatos ou com um período muito curto de antecipação. Isto faz com que esta importante fonte de liquidez dos bancos possa apresentar um elevado grau de volatilidade, e que como

---

<sup>2</sup> FERNANDO ARAÚJO, *Introdução à Economia – II*, AAFDL Editora, 4ª Edição, 2022, pp. 979-980.

<sup>3</sup> BRENDAN VAN DER VOSSEN, *Bank Liquidity Management*, “Business/Business Administration”, 39 (2010), p. 5.

<sup>4</sup> ARAÚJO, *Introdução* cit., p. 283.

tal possa ser completamente delapidada se uma grande parcela dos depositantes decidir levar a cabo levantamentos em simultâneo. A concretização deste cenário colocaria qualquer instituição de crédito em sérias dificuldades, na medida em que por regra os bancos não dispõem de liquidez suficiente para dar resposta ao levantamento de todos os depósitos constituídos junto de si um determinado momento.

Esta situação justifica-se na medida em que, enquanto os depósitos dispõem de um elevado grau de liquidez, a subsequente canalização desses fundos para outros agentes económicos levada a cabo pelos bancos não goza de semelhante carácter<sup>5</sup>. Isto porque parte dos valores que são entregues aos bancos por via dos depósitos são utilizados para financiar o investimento em ativos com um prazo de maturidade mais prolongado<sup>6</sup>. Por exemplo, os mútuos bancários caracterizam-se por terem em regra maturidades prolongadas, podendo os respectivos contratos não preverem sequer a possibilidade de ocorrer um reembolso integral antecipado a solicitação do próprio banco ou a pedido do mutuário. E isto deixando de fora desta análise outros tipos de investimento que podem ser levados a cabo pelos bancos, nomeadamente em acções, obrigações, derivados, entre outros, cujo grau de liquidez também enfrentará limitações.

Um determinado banco poderia assim até resistir à vaga inicial de uma corrida bancária fazendo uso da liquidez disponível. Porém, esgotadas as reservas de liquidez, o banco seria forçado a recorrer aos seus ativos ilíquidos de longo prazo de forma a responder ao crescente volume de levantamentos, ficando paulatinamente mais próximo da concretização de um cenário de insolvência<sup>7</sup>. Até porque a alienação de tais ativos ilíquidos seria provavelmente efetuada em termos que gerariam a ocorrência de perdas<sup>8</sup>. Torna-se assim fácil constatar qual é o principal risco de liquidez que os bancos enfrentam num cenário de corrida aos depósitos. Enquanto os depositantes podem solicitar o levantamento dos seus valores num período de tempo muito curto, os bancos provavelmente necessitarão de um lapso temporal mais alargado para poderem recuperar esse dinheiro entretanto por si investido<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> DOUGLAS W. DIAMOND / PHILIP H. DYBVG, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, “The Journal of Political Economy”, 91:3 (1983), pp. 402-403.

<sup>6</sup> LUCA G. DEIDDA / ETTORRE PANETTI, *Banks' Liquidity Management and Systemic Risk*, Banco de Portugal, Working Paper 13 (2017), p. 25.

<sup>7</sup> DEIDDA / PANETTI, *Banks' Liquidity Management* cit., p. 2.

<sup>8</sup> DIAMOND / DYBVG, *Bank Runs* cit., p. 401.

<sup>9</sup> ERKKI VIHRIÄLÄ, *Preventing bank runs – a primer*, 2013, disponível em: [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

## 2. Causas e consequências

Conforme já se indicou, os depósitos são constituídos na medida em que os depositantes estão numa situação de excesso de liquidez. Como tal, o levantamento dos valores depositados apenas ocorrerá se e quando os respectivos depositantes enfrentarem necessidades de liquidez, nomeadamente para efeitos de consumo ou de investimento. Pode-se assim construir um cenário plausível no qual as eventuais necessidades de liquidez que venham a ocorrer não sejam sentidas por todos os depositantes – ou sequer por um número considerável deles – no mesmo momento<sup>10</sup>.

É precisamente por este motivo que em condições normais de mercado, sem se registar qualquer crise bancária e estando este a funcionar de forma eficiente, e sendo este cenário reconhecido pelos depositantes, tanto a constituição como o levantamento de depósitos ocorrerão de uma forma estável e regular sem que as bases de liquidez dos bancos sejam colocadas em risco. Neste cenário verifica-se no mercado um equilíbrio óptimo no qual os levantamentos levados a cabo pelos depositantes com necessidades de liquidez não afectam os demais depositantes que nesse momento não necessitam de levantar os valores por si depositados, e que como tal pretendem manter os depósitos por si constituídos<sup>11</sup>. Porém, este equilíbrio nem sempre se verifica. Desde logo porque podem existir motivações para lá da simples necessidade de liquidez que conduzam os agentes económicos a levantarem os seus depósitos. No que releva para a presente análise, esse poderá ser o caso aquando da ocorrência de uma situação de crise junto de um determinado banco – cenário que pode conduzir a um “mau equilíbrio”<sup>12</sup> no mercado.

Caso assumam que a insolvência de um determinado banco poderá conduzir à perda dos valores por si depositados nessa instituição de crédito, os depositantes terão um sério incentivo a levarem a cabo as operações de levantamento desses valores<sup>13</sup>. Numa perspectiva mais ampla em que se considere a possível ocorrência de efeitos de contágio no mercado<sup>14</sup>, os problemas que afectem um determinado banco poderão mesmo afectar as demais instituições desse sistema bancário, ainda

---

<sup>10</sup> NIKOLAOS ARTAVANIS [et al.], *Deposit Withdrawals*, Working Paper No. 3797, “Stanford Business”, 2019, p. 9.

<sup>11</sup> GUIDO SCHAEFER, *Money, Trust, and Banking: An Integrated Approach to Monetary Theory and Banking Theory*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 17.

<sup>12</sup> ANDREW POSTLEWAITE / XAVIER VIVES, *Bank Runs as an Equilibrium Phenomenon*, *Journal of Political Economy*, 95:3 (1987), p. 485.

<sup>13</sup> DIAMOND / DYBVIK, *Bank Runs* cit., p. 403.

<sup>14</sup> MARTIN BROWN / STEFAN T. TRAUTMANN / RAZVAN VLAHU, *Understanding Bank-Run Contagion*, Working Paper Series No. 1711, European Central Bank, 2014, p. 24.

que estas apresentem indicadores que atestem a sua solidez. Será esse o caso se os depositantes recearem que uma crise despoletada noutro banco poderá ainda assim ameaçar as demais instituições e, como tal, a salvaguarda dos seus depósitos. Como se demonstrou ao longo dos últimos anos, a existência de um cada vez maior grau de interconexão entre diferentes bancos tanto ao nível nacional como ao nível internacional pode conduzir a sérios problemas, na medida em que um cenário de crise limitado a uma única instituição pode expandir os seus efeitos até um ponto em que a confiança dos depositantes seja seriamente afectada, tanto em relação aos bancos problemáticos como aos bancos com uma situação estável.

É a esta luz que a perda de confiança dos depositantes numa determinada instituição bancária pode ser qualificada como uma *self-fulfilling prophecy*<sup>15</sup>. No caso de bancos que estejam a atravessar um período de instabilidade, a corrida aos depósitos irá agravar ainda mais um défice de liquidez que essa instituição pode à partida estar já a enfrentar. Perante o nível de liquidez ainda menor que resultará desta situação, o banco ficará numa situação ainda mais fragilizada, o que aumentará as possibilidades de vir a entrar numa situação de insolvência. Já no caso de bancos cujos indicadores não permitam duvidar da sua solidez, a eventual perda de confiança dos depositantes e subsequente corrida aos depósitos irá criar um problema de liquidez que de outra forma não existiria<sup>16</sup>. Por outras palavras, é a própria perda de confiança dos depositantes que irá originar problemas de liquidez e colocar em dúvida a viabilidade da situação, e não o inverso<sup>17</sup>.

A partir da configuração destes dois cenários, questiona-se: será racional que os depositantes levem a cabo corridas aos bancos, uma vez que em qualquer das situações apresentadas serão os próprios levantamentos dos depósitos que irão desencadear – ou pelo menos potenciar – a insolvência das respectivas instituições bancárias? A resposta a esta questão, já amplamente analisada e debatida, será a seguinte: não é racional para um depositante iniciar uma corrida aos bancos, mas já será racional para esse agente económico participar numa corrida que esteja em curso<sup>18</sup>. Tal como já se analisou, a partir do momento em que uma corrida aos bancos tenha início as bases de liquidez das instituições afectadas ficarão sujeitas a sérios riscos. Em última análise, caso ocorram corridas de larga escala, os depositantes

---

<sup>15</sup> IVAN LAZAROV, *Deposit Insurance in the EU: Repetitive Failures and Lessons From Across the Atlantic*, “Common Market Law Review”, no.54, (2017), p. 1754.

<sup>16</sup> DIAMOND / DYBVIK, *Bank Runs* cit., p. 402.

<sup>17</sup> LAZAROV, *Deposit Insurance in the EU* cit., p. 1753.

<sup>18</sup> WOLFGANG MÜNCHAU, *The only way to stop a eurozone bank run*, Financial Times, 2012 [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

podem confrontar-se com um cenário no qual os respectivos bancos já não disponham de liquidez para responder de forma integral a todos os pedidos de levantamento<sup>19</sup>. Nessa hipótese, apenas as primeiras vagas de depositantes que efectuem pedidos de levantamento conseguirão reaver a totalidade das quantias por si depositadas, em detrimento da possibilidade dos depositantes que se lhes seguirem nessa corrida lograrem obter o mesmo resultado<sup>20</sup>. Em suma, serão as decisões de levantamento tomadas por alguns depositantes que impedirão os restantes depositantes de obterem o reembolso das quantias depositadas.

Assumindo que as decisões individuais de cada depositante são tomadas num ambiente de carácter não cooperativo, poderão neste contexto ser identificados dois diferentes *equilíbrios de Nash*<sup>21</sup>. No primeiro, apenas os depositantes com necessidades de liquidez levarão a cabo operações de levantamento, ao passo que os demais depositantes não levantarão os seus depósitos de modo a evitarem delapidar as reservas de liquidez do banco. No segundo, a partir do momento em que começa uma corrida aos bancos que não seja motivada por necessidades de liquidez dos participantes, mas sim pela perda de confiança na instituição e medo da sua eventual insolvência, todos os depositantes terão incentivos para agir dessa mesma forma. O resultado final desta segunda hipótese será a verificação de um equilíbrio numa situação que envolve um menor grau de bem-estar para a generalidade dos envolvidos<sup>22</sup>, no qual as possibilidades de conversão de depósitos em moeda foram hipotecadas tanto pelos depositantes com carência de liquidez como pelos depositantes com carência de confiança na instituição.

Por estes motivos, as corridas aos bancos criam graves perigos tanto para a estabilidade dos bancos individualmente considerados como para o sector bancário como um todo, colocando em causa o seu funcionamento. Prejudicam também os interesses dos agentes económicos que recorrem aos bancos. Na perspetiva dos

---

<sup>19</sup> MARK GERTLER / NOBUHIRO KIYOTAKI, *Banking, Liquidity and Bank Runs in an Infinite-Horizon Economy*, Working Paper No. 19129, “National Bureau of Economic Research”, 2013, p. 6.

<sup>20</sup> DENIZ ANGINER / ASLI DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard A Review of Deposit Insurance*, Policy Research Working Paper 8589, World Bank Group, 2018, p. 3.

<sup>21</sup> “O conjunto de pontos de equilíbrio de um jogo de soma zero em que participam duas pessoas é simplesmente o conjunto de todos os pares de boas estratégias opostas.” De acordo com esta construção teórica do campo da teoria dos jogos, numa situação de equilíbrio de Nash a estratégia adoptada por cada um dos jogadores será aquela que em termos combinados lhes trará maiores vantagens, pelo que nenhum deles terá incentivos em alterar o seu comportamento. JOHN NASH, *Non-Cooperative Games*, “The Annals of Mathematics”, 54:2 (1951), p. 286.

<sup>22</sup> MERWAN ENGINEER, *Bank Runs and the Suspension of Deposit Convertibility*, “Journal of Monetary Economics”, no. 24 (1989), p. 447.

depositantes, o *equilíbrio de Nash* resultante de uma corrida aos bancos condensa uma situação de menor bem-estar para todos eles, tanto para aqueles que necessitam de fundos para consumir e investir, como para aqueles que apenas pretendem recuperar os seus depósitos de modo a evitarem perdas. Na perspectiva de outros clientes, como por exemplo potenciais mutuários, os problemas de liquidez originados por uma corrida aos bancos afectam também a possibilidade de serem concedidos empréstimos<sup>23</sup>.

### 3. Garantia de depósitos

À luz das considerações supra tecidas, não é de surpreender que a garantia de depósitos seja muitas vezes apontada como a solução de excelência destinada à prevenção da ocorrência de corridas aos bancos – deixando para segundo plano possíveis soluções por via da disciplina de mercado ou através da imposição de limitações ao levantamento de depósitos. Teoricamente, a garantia de depósitos é uma forma eficaz de prevenir os receios dos depositantes, ao garantir que os montantes depositados estão salvaguardados independentemente da eventual erosão das reservas de liquidez dos bancos<sup>24</sup>. Trata-se assim de um mecanismo apto a reduzir os incentivos para a ocorrência de levantamentos generalizados de depósitos constituídos junto de bancos em situação de crise – evitando o agravamento dos seus eventuais problemas de liquidez – e dos restantes bancos a operarem nesse mercado – evitando o surgimento de *self-fulfilling prophecies* que os coloquem em risco.

Esta garantia de depósitos pode ser concebida de diversas formas. No que diz respeito à sua natureza, esta garantia poderá ser pública ou privada<sup>25</sup>. Quanto à sua cobertura, esta poderá cobrir a totalidade ou apenas uma parcela dos depósitos<sup>26</sup> – limitação que pode ser aplicável tanto em função do valor dos depósitos, como em função do número de depósitos garantidos por cada depositante, e ainda tendo em atenção a possível exclusão de determinadas categorias de investidores.

---

<sup>23</sup> Tendo também já sido analisado a este respeito o fenómeno das chamadas “corridas bancárias duplas”: em períodos de crise, a maior procura de financiamento por parte de empresas poderá conduzir a uma delapidação ainda maior das bases de liquidez dos bancos, caso estes não monitorem e controlem de forma adequada a sua situação. FILIPPO IPPOLITO [et al.], *Double bank runs and liquidity risk management*, Working Paper Series No. 8, European Systemic Risk Board, 2016, p. 27-29.

<sup>24</sup> DIAMOND / DYBVIK, *Bank Runs* cit., p. 413.

<sup>25</sup> GILLIAN G. GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis Management*, Working Paper 00/57, International Monetary Fund, 2000, pp. 10-11.

<sup>26</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 5.

Uma das razões que melhor demonstra o potencial de eficácia destes mecanismos é a de que a sua implementação faz com que deixe de ser racional para um depositante participar numa corrida aos bancos que já tenha começado, contrariamente ao que sucederia na ausência da garantia de depósitos. Conforme já se analisou, essa decisão seria racional caso a corrida aos bancos colocasse em risco a hipótese de os últimos participantes recuperarem os seus valores. Existindo uma garantia de depósitos, os montantes depositados estariam sempre seguros independentemente da ocorrência de uma corrida bancária e da insolvência do respectivo banco<sup>27</sup>. No pior cenário, se esse banco deixasse de ter liquidez suficiente para dar resposta aos pedidos de levantamento recebidos, a garantia seria activada e os depositantes seriam reembolsados a partir de um fundo existente para esse fim.

Não se quer com isto dizer que as garantias de depósitos são uma solução à prova de bala para evitar a ocorrência de corridas aos bancos, preservando a estabilidade do sistema bancário e protegendo os interesses dos depositantes em toda e qualquer circunstância. Caso se decida implementar semelhante garantia, é indispensável que sejam considerados os vários problemas que podem colocar em causa o eficiente cumprimento destes objectivos.

Numa primeira nota, a protecção concedida pelas garantias de depósitos é contrabalançada pelo risco moral que pode decorrer desta solução a dois diferentes níveis<sup>28</sup>. No que toca aos depositantes, porque a garantia reduz os seus incentivos para procederem a uma escolha cuidadosa dos bancos junto dos quais vão constituir depósitos, bem como para monitorizarem o desempenho da instituição escolhida durante o período em que essa relação perdurar. No que diz respeito aos bancos, caso estes constatem a ocorrência de uma redução ao nível da monitorização do seu desempenho pelos depositantes, poderão ter menos incentivos para levarem a cabo sólidas práticas de gestão e de constituírem reservas de liquidez adequadas ao seu perfil de actividade. É certo que a regulação e a supervisão podem prevenir a ocorrência deste risco moral<sup>29</sup>. Porém, isso não deve afastar a constatação de que as garantias de depósitos reduzem a disciplina de mercado que de outra forma existiria da parte de todos os intervenientes.

Acrescem os problemas relativos à possível ocorrência de situações de selecção adversa no mercado<sup>30</sup>. Considerando que os depositantes não terão tantos incentivos para levarem a cabo uma rigorosa análise sobre o desempenho de cada banco, existe

---

<sup>27</sup> ANGINER / DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard* cit., p. 4.

<sup>28</sup> ANGINER / DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard* cit., p. 10.

<sup>29</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 72.

<sup>30</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 29.

o sério perigo de que as instituições menos eficientes continuem a conseguir captar depósitos sem perderem clientes para instituições com melhor desempenho<sup>31</sup>. A estabilidade que as garantias de depósitos conferem ao mercado pode assim acabar por se perder como consequência deste circunstancialismo. Por exemplo, se as instituições com maiores fragilidades acabarem por entrar numa situação de insolvência, poderá existir um grave risco de contágio para o restante sistema bancário, possivelmente para lá da capacidade de resposta das garantias de depósitos existentes.

Estes problemas de risco moral e de selecção adversa terão um maior potencial de se verificarem quanto maior for o âmbito da cobertura concedida pela garantia de depósitos<sup>32</sup>. No cenário de uma garantia integral, a falta de incentivos supra-mencionada vai certamente registar-se junto de uma considerável percentagem de depositantes. Já perante uma cobertura parcial, continuarão a existir certos depositantes que em virtude dos valores depositados, do número de depósitos constituídos ou da sua categoria de investidor continuarão a necessitar de ser cautelosos nas suas escolhas, pois uma decisão leviana poderá conduzir à perda dos montantes depositados em caso de insolvência.

Noutro prisma, a garantia de depósitos poderá também ser explícita ou implícita. Sendo explícita, as regras relativas ao seu funcionamento – condições de cobertura, financiamento e reembolso – estarão definidas previamente à sua aplicação, pelo que tanto os bancos como os depositantes terão conhecimento do regime a aplicar caso tal se venha a revelar necessário. No que toca à garantia implícita, ainda que as condições da sua aplicação não estejam devidamente previstas *ex ante*, as autoridades podem emitir sinais no sentido de assegurar ao mercado bancário que serão tomadas as medidas necessárias para salvaguardar os depósitos num cenário de crise. Pegando num ponto que foi já focado, a solução implícita será aquela que poderá apresentar maiores fragilidades no sentido de salvaguardar a estabilidade do sistema bancário. Em princípio, um regime de intervenção no sector bancário será tão mais eficaz quanto com maior clareza estiverem definidas as suas regras antes da necessidade da sua implementação<sup>33</sup>. Perante um cenário em que se torne necessário garantir os depósitos constituídos junto de um determinado banco, a inexistência de um claro quadro legal prévio pode conduzir ao agravamento da instabilidade que se pretende mitigar: há que determinar nesse momento de crise quer o âmbito da

---

<sup>31</sup> SUBAL C. KUMBHAKER / DAVID C. WHEELOCK, *Which Banks Choose Deposit Insurance? Evidence of Adverse Selection and Moral Hazard in a Voluntary Insurance System*, Working Paper 1991-005, Federal Reserve Bank of St. Louis, 1991, p. 18.

<sup>32</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., pp. 19-20.

<sup>33</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 20.

cobertura, quer quem responderá pelo financiamento da solução, o que conjugadamente conduzirá a maiores demoras na efectivação da resposta a dar aos depositantes.

Outro importante desafio que se coloca perante uma garantia de depósitos é a de definir o seu modelo de financiamento. A primeira questão a responder é se a angariação dos fundos necessários para mobilizar tal garantia ocorrerá *ex ante* ou *ex post* em relação à ocorrência de uma crise<sup>34</sup>. O financiamento *ex post* tem o condão de não sobrecarregar os responsáveis pelo financiamento num momento em que a mobilização de fundos não seja necessária. Sucede que, ocorrendo todo o financiamento no mesmo momento e num cenário de crise, este poderá onerar de forma severa as contas do responsável, criando instabilidade adicional. Solução oposta seria a de operacionalizar esse financiamento antes da ocorrência de crises, de forma a que nesse cenário hipotético existissem já fundos disponíveis para salvaguardar os depositantes. É certo que estariam a ser recolhidas contribuições em momentos nos quais a sua utilização não seria necessária, mas por aí seriam limitadas as contribuições *ex post* à medida do valor que eventualmente se revelasse ainda necessário angariar para conceder a cobertura necessária.

Outra questão gira em torno da necessidade de definir quem será o responsável por esse financiamento. Uma hipótese seria fazer recair essa responsabilidade sobre os orçamentos públicos. Porém, ao passo que esta solução assentaria sobre uma capacidade de mobilização de fundos superior à solução privada, uma crise bancária poderia degenerar para uma crise das contas públicas. A alternativa será exigir aos próprios bancos cobertos o pagamento de contribuições *ex ante* ou *ex post* que possibilitem a operacionalização da garantia. Esta hipótese conduz não só a que os custos associados às crises bancárias fiquem internalizados no próprio sistema, como poderá internalizar junto de cada instituição os riscos por si assumidos, caso o pagamento das contribuições tenham em conta este factor<sup>35</sup>. Mas continuam a verificar-se riscos, numa dupla acepção: caso as contribuições cobradas não atinjam um volume considerável, poderá ser discutível a real capacidade de serem recolhidos fundos suficientes de modo a accionar a garantia; no caso contrário, o esse *poder de fogo* estaria assegurado, mas a cobrança de contribuições mais elevadas poderia criar alguma instabilidade junto de bancos que à partida se encontravam sólidos. Tudo isto pode conduzir a que em última análise os orçamentos nacionais se possam assumir como uma fonte de financiamento de último recurso<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 41.

<sup>35</sup> DENIZ ANGINER / ATA CAN BERTAY, *Deposit Insurance Design and Institutional Environment*, “CE-Sifo DICE Report”, no. 17:I (2019), p. 4.

<sup>36</sup> JAN PHILIPP NOLTE / MARLON RAWLINS, *Challenges in Building Effective Deposit Insurance Systems in Developing Countries*, Note 5, First Initiative, 2017, p. 5.

Refira-se ainda que quanto mais claros forem os mecanismos de financiamento existentes e mais robustas forem as suas fontes, maior confiança poderá ser conferida a esta garantia por parte dos depositantes, afastando-os de uma corrida aos bancos<sup>37</sup>. Caso contrário, a intenção de levantamento das quantias depositadas poderá revelar-se superior à expectativa de que a garantia de depósitos funcione de forma eficiente.

Por fim, está também correlacionada com a questão do financiamento a questão do prazo dentro do qual os depósitos garantidos seriam disponibilizados aos depositantes no caso da falência de um banco<sup>38</sup>. Se esse prazo estiver previamente definido, quanto mais curto ele for maior será a possível base de confiança dos depositantes. Não se pode esquecer que mesmo que um depósito se encontre garantido, durante o prazo que mediar entre o início da indisponibilidade do depósito e o reembolso dos respectivos valores os depositantes não conseguirão fazer uso dessas quantias. Um investimento que é caracterizado pelo seu elevado grau de liquidez tornar-se-ia assim ilíquido durante esse período, o que uma vez mais poderia conduzir os investidores ao levantamento antecipado dos seus depósitos.

### III. A Directiva 2014/49/UE e corridas bancárias ocorridas entre 2016-2017

#### 1. A harmonização das regras relativas aos sistemas de garantia de depósitos

De forma a prevenir a ocorrência de corridas bancárias e a salvaguardar a estabilidade do sistema financeiro, a resposta europeia assenta na implementação de Sistemas de Garantia de Depósitos (SGD) em todos os Estados-Membros (EM) da zona Euro (ZE), assente na criação e operacionalização de Fundos de Garantia de Depósitos (FGD) ao nível nacional a partir de uma base normativa harmonizada<sup>39</sup>. Constituindo a protecção dos depositantes um princípio específico

---

<sup>37</sup> GILLIAN G.H. GARCIA, *A Survey of Deposit Insurance Practices. In Deposit Insurance Actual and Good Practices*, International Monetary Fund, 2000, p. 31.

<sup>38</sup> DOROTHEE HILLRICHS, *Deposit Insurance: Reimbursement of Depositors*, “CESifo DICE Report”, no. 12:3 (2014), pp. 61-62.

<sup>39</sup> O primeiro passo rumo à criação deste sistema pode surgiu com a Recomendação n.º 87/63/CEE da Comissão de 22 de Dezembro de 1986, nos termos da qual deveriam ser criados SGD ou melhorados os já existentes, os quais deveriam cobrir os “depositantes da totalidade das instituições de crédito aprovadas, incluindo os depositantes das sucursais das instituições cujas sedes sociais se situam noutros Estados-membros”. A isto sucedeu a aprovação da Directiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Maio de 1994 (Directiva SGD I) na qual se definiram regras harmonizadas aplicáveis aos SGD dos EM no que diz respeito ao valor mínimo coberto

da regulação do sector bancário<sup>40</sup>, dificilmente se compreenderia a ausência de semelhante solução jurídica, a qual deve ser compreendida tanto ao nível da salvaguarda da estabilidade do sistema bancário como também no que diz respeito à tutela do consumidor no domínio institucional<sup>41</sup>. Trata-se de SGD explícitos, criados a partir da própria lei e cujo financiamento repousa em primeira linha sobre as instituições de créditos abrangidas, conforme se passa a analisar. As regras com base nas quais actualmente operam os SGD dos EM foram estabelecidas por via da Directiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014 (Directiva SGD III). A aprovação desta Directiva visou dotar os SGD de maior solidez de forma a estarem aptos a servirem como um instrumento de reforço da estabilidade do sistema bancário e da protecção dos depositantes, no âmbito de um mercado bancário cada vez mais integrado ao nível europeu<sup>42</sup>. Tendo em conta os potenciais custos da insolvência de uma instituição de crédito e o seu impacto negativo na estabilidade financeira e na confiança dos depositantes, assumia-se como essencial o desenvolvimento de mecanismos claros que possibilitassem um adequado provisionamento com vista a reembolsar os depositantes nesses cenários de instabilidade bancária<sup>43</sup>.

Um dos corolários da referida harmonização é o nível de cobertura dos depósitos na União Europeia (UE). Considerando que “durante a recente crise financeira, o aumento descoordenado dos níveis de cobertura na União levou, em certos casos,

---

(20 mil ECUs – equivalente ao mesmo valor em Euros) e aos prazos de reembolso (três meses a contar do momento do apuramento da incapacidade da instituição de crédito afectada para restituir os depósitos constituídos junto de si). Após a eclosão da crise financeira mundial de 2007 e a constatação de que o valor mínimo de cobertura harmonizado para os SGD europeus não se revelava adequado para fazer face à crescente volatilidade dos mercados e à própria estrutura dos depósitos constituídos junto das instituições de crédito a operar nos EM, foi aprovada a Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009 (Directiva SGD II). Passaram a estar cobertos os depósitos até 100 mil EUR constituídos pelo mesmo depositante junto de cada instituição de crédito, tendo o período de reembolso sido encurtado para vinte dias úteis.

<sup>40</sup> LUÍS MIGUEL PESTANA DE VASCONCELOS, *Direito Bancário*. Almedina, 4.ª Edição, 2023, p. 66.

<sup>41</sup> ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO / ANTÓNIO BARRETO MENEZES CORDEIRO, *Direito Bancário*. Almedina, 7.ª Edição, p. 213.

<sup>42</sup> Um “cenário de maior harmonização e centralização dos fundos de garantia de depósitos repousa sobre a defesa do consumidor e os argumentos de estabilidade financeira: quantos mais clientes de bancos europeus beneficiem da mesma protecção, menor o risco de uma corrida aos depósitos. Há também um outro argumento válido: quanto mais centralizados forem os SGD, menor é a probabilidade de que eles se esgotem num cenário de crise”. JEAN PISANI-FERRY / GUNTRAM B. WOLFF, *The Fiscal Implications of a Banking Union*, Policy Brief, no. 2, Bruegel, 2012.

<sup>43</sup> Directiva 2014/49/UE, considerando 3.

a que os depositantes transferissem o seu dinheiro para instituições de crédito em países que garantiam montantes de depósitos mais elevados. Este aumento descoordenado reduziu a liquidez de algumas instituições de crédito num período de dificuldades<sup>44</sup>, foi afastada a via da harmonização mínima que pautou os esforços legislativos anteriores. Ao passo que tanto a Directiva SGD I como a Directiva SGD II atribuíram a cada EM a prerrogativa de poder estabelecer um nível de cobertura superior ao valor mínimo europeu<sup>45</sup>, a Directiva SGD III optou pela via da harmonização máxima como forma de colocar um ponto final ao nível da possível concorrência entre EM gerada a partir da existência de diferentes níveis de cobertura. Fixou-se assim o nível de protecção ao nível europeu para os depósitos de valor igual ou inferior a 100 mil euros<sup>46</sup>, não só para acautelar os efeitos perniciosos atrás mencionados, como também para proteger uma proporção considerável dos depósitos confiados às instituições de crédito a operar na UE. Para o cálculo deste valor, manteve-se a solução de ser considerado o valor total dos depósitos constituídos por cada depositante junto de cada instituição de crédito<sup>47</sup>.

Note-se, contudo, que a Directiva SGD III deixa claro que nem todos os depósitos constituídos junto de instituições de crédito participantes num determinado SGD serão garantidos pelo mesmo. De forma a tentar mitigar os possíveis efeitos de risco moral e de selecção adversa no mercado, limitou-se a aplicação da garantia “ao estritamente necessário para garantir a segurança jurídica e a transparência para os depositantes e evitar a transferência de riscos de investimento para os SGD”<sup>48</sup>, o que foi posto em prática pelas diversas exclusões devidamente identificadas no diploma<sup>49</sup>. Nos termos aí expostos, exclui-se a garantia de depósitos efectuados por “outras instituições de crédito em seu próprio nome e por sua própria conta”, por “instituições financeiras”, por “empresas de investimento”, por “empresas de seguros” ou por “fundos de pensões ou de reforma”.

---

<sup>44</sup> Directiva 2014/49/UE, considerando 19.

<sup>45</sup> A Directiva 94/19/CE previa expressamente essa hipótese, ao estabelecer no n.º 3 do artigo 7.º que “o presente artigo não obsta à manutenção ou à adopção de disposições que ofereçam uma cobertura de depósitos mais elevada ou mais ampla”. Já a Directiva 2014/49/UE, mesmo tendo suprimido esta redacção, possibilitou que a até ao final do ano de 2010 cada EM estabelecesse um nível de cobertura específico para o respectivo SGD, desde que não fosse inferior a cinquenta mil Euros; mesmo assim, não se afastava a posterior manutenção de uma cobertura total para “certos tipos de depósitos” (cfr. artigo 1.º ponto 3. alíneas a) e b)).

<sup>46</sup> Artigo 6.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>47</sup> Artigo 7.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>48</sup> Directiva 2014/49/UE, considerando 30.

<sup>49</sup> Artigo 5.º da Directiva 2014/49/UE.

Chama-se especial atenção para a exclusão dos “depósitos de autoridades públicas” do âmbito desta garantia.

De forma a reforçar a confiança dos depositantes também na vertente operacional da garantia conferida pelos SGD, o Legislador europeu estabeleceu que o reembolso dos depósitos indisponíveis deve ocorrer no prazo de sete dias úteis a partir do início do ano de 2024<sup>50</sup>; até lá, aplica-se um regime transitório<sup>51</sup> nos termos do qual os prazos máximos de reembolso são sequencialmente encurtados: 20 dias úteis até ao final de 2018; 15 dias úteis entre 2019 e 2020; 10 dias úteis entre 2021 e 2023<sup>52</sup>. Registe-se ainda a eliminação da previsão da possível prorrogação extraordinária do prazo de reembolso por iniciativa dos SGD contante das Directivas anteriores.

A Directiva SGD III definiu também algumas regras destinadas a facilitar o procedimento de reembolso dos depositantes. Não só o reembolso deve ocorrer de forma automática pelo SGD assim que este recolher a informação relativa aos depósitos e aos depositantes afectados junto de cada instituição de crédito que não se encontre em condições de restituir os valores que lhe foram confiados a esse título<sup>53</sup>, como os respectivos beneficiários da garantia poderão aceder à via judicial para exigir o reembolso em caso de incumprimento dos SGD<sup>54</sup>.

Sem desconsiderar as alterações já analisadas, a principal novidade que a Directiva SGD III trouxe para o enquadramento europeu de garantia de depósitos foi o estabelecimento de regras harmonizadas sobre os mecanismos de financiamento dos SGD. O Legislador europeu estabeleceu de forma clara que a principal fonte de financiamento dos SGD deve ser a cobrança anual (sendo esta a periodicidade mínima) de uma contribuição a ser paga pelas instituições de crédito participantes<sup>55</sup>. O valor destas contribuições a serem cobradas *ex ante* (em relação a um cenário de indisponibilidade dos depósitos) deve ser ajustado não só de forma a permitir que “até 3 de julho de 2024, os recursos financeiros à disposição de um SGD atinjam pelo menos

---

<sup>50</sup> Artigo 8.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>51</sup> É porém de fazer referência à norma constante do artigo 8.º n.º 4 da Directiva 2014/49/UE destinada a que mesmo durante a vigência do regime transitório a protecção dos depositantes seja reforçada: “durante o período de transição com termo em 31 de dezembro de 2023, caso não possam disponibilizar no prazo de sete dias úteis o montante ou montantes reembolsáveis, os SGD asseguram que os depositantes tenham acesso, no prazo de cinco dias úteis a contar da apresentação do pedido, a um montante adequado dos seus depósitos cobertos para fazerem face ao custo de vida”.

<sup>52</sup> Artigo 8.º n.º 2 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>53</sup> Artigo 8.º n.º 6 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>54</sup> Artigo 9.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>55</sup> Artigo 10.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

um nível-alvo de 0,8 % do montante dos depósitos cobertos dos seus membros”, mas também tendo em consideração “a fase do ciclo económico e o impacto que as contribuições pró-cíclicas podem ter aquando da fixação das contribuições anuais”<sup>56</sup>. Se num cenário de indisponibilidade dos depósitos o SGD competente não dispuser dos recursos financeiros suficientes para reembolsar os depositantes afectados, poderá determinar que as instituições de crédito participantes paguem contribuições extraordinárias necessárias para o efeito, mas cujo valor não poderá exceder uma quantia equivalente a 0,5% dos seus depósitos cobertos em cada ano<sup>57</sup>.

No que diz respeito ao valor das contribuições a serem entregues aos SGD, estabelece-se que a sua determinação deve ser feita com base “no montante dos depósitos cobertos e no nível de risco incorrido pelos seus membros”<sup>58</sup>. Para esse efeito, os SGD deverão ter em consideração “os perfis de risco dos diferentes modelos de negócio”, bem como “o ativo do balanço e indicadores de risco como a adequação dos fundos próprios, a qualidade dos ativos e a liquidez”<sup>59</sup>.

Esta internalização dos custos inerentes à cobertura de depósitos no próprio sector bancário tem de ser entendida como uma via de mitigar o risco moral que pode condicionar a actuação das instituições de crédito abrangidas e de proteger os contribuintes ao nível da assunção dos encargos decorrentes da mobilização dos recursos dos SGD. De facto, “para as instituições de crédito, o custo da participação num SGD é muito inferior ao que resultaria do levantamento em massa dos depósitos, não só de uma instituição em dificuldade, mas também de instituições com uma situação sã na sequência da perda de confiança dos depositantes na solidez do sistema bancário”, o que torna essencial a aplicação de um sistema em que os próprios bancos financiem a *fatia de leão* dos recursos dos SGD. Paralelamente, um sistema baseado no “financiamento público apenas iria reduzir a disciplina do mercado”<sup>60</sup>.

Veja-se a este respeito que a Directiva SGD III abraça o espírito que presidiu à criação da UB ao estabelecer várias possíveis articulações entre os mecanismos de resolução e de garantia de depósitos: caso seja necessário para fazer face ao volume dos depósitos cobertos e sempre que a colecta de contribuições extraordinárias não se demonstre viável, os EM poderão canalizar para os SGD as contribuições

---

<sup>56</sup> Artigo 10.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>57</sup> Artigo 10.º n.º 8 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>58</sup> Artigo 13.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>59</sup> Artigo 13.º n.º 2 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>60</sup> ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT / HARRY HUIZINGA, *Market Discipline and Financial Safety Net Design*, Policy Research Working Paper, no. 2183, World Bank, 1999, p. 26.

obrigatórias pagas pelas instituições de crédito aos Fundos de Resolução<sup>61</sup>; na perspectiva inversa, os SGD poderão também ser chamados a salvaguardar os direitos dos depositantes cobertos durante um procedimento de resolução<sup>62</sup>.

O Legislador europeu orientou também a sua mira para a necessidade de assegurar a boa gestão dos SGD, tanto ao nível da aplicação de práticas de gestão sólidas e transparentes que devem ser asseguradas por parte dos próprios EM<sup>63</sup>, como de uma efectiva monitorização do desenvolvimento das condições de mercado através da regular realização de testes de esforço que avaliem as suas necessidades de financiamento<sup>64</sup>. Para efeitos de garantir a preservação dos recursos dos SGD a Directiva estabelece ainda que aqueles devem ser “investidos com baixo risco e de forma suficientemente diversificada”<sup>65</sup>.

De forma a estreitar a ligação entre os diversos SGD europeus, a Directiva SGD III previu a possibilidade de serem concedidos empréstimos entre diferentes SGD. Porém, o recurso a essa solução encontra-se sujeito a um apertado condicionalismo, destinado a garantir que cada SGD apenas recorra a esta hipótese após esgotar as suas principais fontes de financiamento e sem por esta via colocar em risco os outros SGD<sup>66</sup>. A título de exemplo, estes empréstimos, que não podem exceder o limite de 0,5% dos depósitos cobertos pelo mutuário, apenas podem ser concedidos a favor de um SGD quando este não estiver em condições de proceder ao reembolso de depósitos que sejam por si garantidos e após ter cobrado contribuições extraordinárias aos seus membros. Estes empréstimos devem ser reembolsados pelo SGD mutuário no prazo de cinco anos<sup>67</sup>, devendo nesse caso o EM competente garantir que são cobradas contribuições aos respectivos membros num valor adequado para garantir tanto o cumprimento dessa obrigação como para reestabelecer o nível alvo dos fundos<sup>68</sup>. Tem também de ser entendida a esta luz a possível fusão de SGD de diferentes EM ou criação de SGD transfronteiriços, cuja aprovação cabe aos EM nos quais aqueles estiverem estabelecidos<sup>69</sup>.

A Directiva SGD III estabeleceu o dia 3 de Julho de 2015 como a data limite para a transposição da quase totalidade das regras analisadas. A título indicativo,

---

<sup>61</sup> Artigo 10.º n.º 4 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>62</sup> Artigo 109.º da Directiva 2014/59/UE.

<sup>63</sup> Artigo 4.º n.º 12 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>64</sup> Artigo 4.º n.º 10 e 11 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>65</sup> Artigo 10.º n.º 7 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>66</sup> Artigo 12.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>67</sup> Artigo 12.º n.º 2 alínea a) da Directiva 2014/49/UE.

<sup>68</sup> Artigo 12.º n.º 3 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>69</sup> Artigo 4.º n.º 1 da Directiva 2014/49/UE.

veja-se que em Portugal essa transposição foi realizada através da aprovação da Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março.

## 2. Análise de corridas aos bancos na zona Euro (2016-2017)

O objectivo fundamental da Directiva SGD III foi assim o de promover a estabilidade no mercado bancário europeu através da salvaguarda dos seus depositantes, de forma a que estes não se vissem compelidos a iniciar uma *corrida aos bancos* caso eventualmente surgissem sinais de alarme relativamente à solidez de uma determinada instituição de crédito. A própria Directiva identifica essa sua missão ao nível dos três pontos específicos que foram analisados: cobertura, reembolso e financiamento. O nível de cobertura foi elevado de forma a não “deixar sem protecção uma percentagem elevada de depósitos, no interesse tanto da defesa dos consumidores como da estabilidade do sistema financeiro”<sup>70</sup>; o prazo-alvo de reembolso foi reduzido por os prazos preexistentes serem incompatíveis “com a necessidade de preservar a confiança dos depositantes”<sup>71</sup>; e foram definidas regras harmonizadas sobre o financiamento dos SGD de modo a garantir que este é “proporcional às obrigações que sobre eles recaem” e que “os depositantes de todos os Estados-Membros beneficiem de um nível igualmente elevado de protecção”<sup>72</sup>.

Considerando as conclusões apresentadas no capítulo anterior sobre as motivações que estão na base das *corridas aos bancos*, importa analisar se na prática a maior protecção conferida pela Directiva SGD III reforçou a confiança dos depositantes de forma a impedir a repetição de semelhantes fenómenos no mercado Europeu. Como tal, serão analisados dados empíricos relativos a dois casos de instituições de crédito europeias em dificuldades ocorridos após a data limite de transposição da Directiva SGD III: o Monte Dei Paschi di Siena (2016) e o Banco Popular Español (2017). A questão que se pretende esclarecer por via desta análise empírica é a seguinte: poderá concluir-se que o regime constante da Directiva SGD III impediu a ocorrência de corridas aos depósitos nesses casos?

### 2.1. Monte dei Paschi di Siena

O Monte dei Paschi di Siena (MPS) intitula-se como o mais antigo banco ainda em actividade no mundo. Fundado no ano de 1472, na então República

---

<sup>70</sup> Considerando 21 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>71</sup> Considerando 38 da Directiva 2014/49/UE.

<sup>72</sup> Considerando 27 da Directiva 2014/49/UE.

de Siena, teve como propósito inicial canalizar apoio financeiro para a população mais desfavorecida durante um período de instabilidade económica<sup>73</sup>. Ao longo dos séculos foi moldando a sua actividade de acordo com a evolução do próprio mercado bancário e dos demais contextos envolventes, dando actualmente nome a um importante grupo bancário italiano com actividade em inúmeros mercados. No ano de 2019 estimava-se que tivesse cerca de quatro milhões e meio de clientes<sup>74</sup>.

A longa história do MPS não evitou que a sua sobrevivência fosse colocada em risco em virtude de um período de instabilidade que teve o seu ponto alto no ano de 2016. No final desse ano o MPS não ultrapassou com sucesso o teste de stress sob cenário adverso realizado pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) e pelo Banco Central Europeu (BCE)<sup>75</sup>, num processo marcado pela rápida deterioração da sua base de liquidez<sup>76</sup>. A este respeito releva olhar para a evolução do valor dos depósitos constituídos junto do MPS pelos seus clientes<sup>77</sup>. Estes sofreram sempre uma redução anual entre os anos de 2013 e 2016, com especial agravamento no final do período: de 132.452 milhões de EUR no final de 2013 para 120.627 milhões de EUR no final de 2014 (-8,9%); para 116.164 milhões de EUR no final de 2015 (-3,7%); e finalmente para 92.040 milhões de EUR no final de 2016 (-20,8%).

Perante estes dados ganham força as posições que apontaram no sentido de o MPS ter sofrido uma corrida aos depósitos que ditou não só a sua perda de viabilidade, como acabou também por tornar necessária a mobilização de recursos financeiros mais avultados<sup>78</sup> no âmbito da intervenção destinada a repor as condições necessárias para o banco se manter no mercado. Considerem-se os dados que apontam no sentido de que os depósitos superiores a 100 mil euros perfaziam apenas uma parcela de 5,6% dos activos do MPS<sup>79</sup>, pelo que dificilmente se concebe que parte considerável dos participantes na *corrida ao banco* não fossem depositantes

---

<sup>73</sup> Disponível em: [www.gruppomps.it](http://www.gruppomps.it) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>74</sup> Disponível em: [www.unepfi.org](http://www.unepfi.org) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>75</sup> ANDREA MIGLIONICO, *The restructuring of Monte dei Paschi di Siena. A controversial case in the EU bank resolution regime*, “European Business Law Review”, no. 30:3 (2019), p. 477.

<sup>76</sup> MIGLIONICO, *The restructuring of cit.*, p. 479.

<sup>77</sup> Por referência à rubrica *deposits from costumers* constante dos relatórios e contas do MPS dos anos considerados, deixando de fora desta equação os depósitos constituídos por outras instituições bancárias. Documentos disponíveis em: [www.gruppomps.it](http://www.gruppomps.it) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>78</sup> TIM WORSTALL, *Monte Dei Paschi Deposit Run And Shortfall Shows Errors Of ECB Rules On Bank Rescues*, 2016, disponível em: [www.forbes.com](http://www.forbes.com).

<sup>79</sup> WILLEM PIETER DE GROEN, *A closer look at Banca Monte dei Paschi: Living on the edge*, Policy Brief No. 345, CEPS, 2016, p. 7.

cobertos. Paralelamente, é possível questionar até que ponto os depositantes em questão acreditaram na possibilidade de o MPS vir a ser intervencionado pelas autoridades italianas, considerando que as anteriores (e recentes) recapitalizações da instituição nos anos de 2009 (1.9 mil milhões de EUR) e 2012 (2 mil milhões de EUR)<sup>80</sup> não permitiram ultrapassar os constrangimentos de liquidez do banco<sup>81</sup>.

Esta situação deu início a um novo processo de recapitalização do MPS que ficou concluído no mês de Junho de 2017, mediante uma injeção de capital por parte do Estado italiano no valor de 8.1 mil milhões de EUR, com a contrapartida de ser cumprido o plano de reestruturação do banco então aprovado<sup>82</sup>. Não obstante terem sido formuladas algumas reservas sobre a efectiva importância sistémica do MPS em virtude da sua quota de 4,5 % no mercado italiano<sup>83</sup>, as autoridades italianas concederam este apoio financeiro público extraordinário ao abrigo das regras europeias de resolução bancária como forma de salvaguardar a estabilidade do mercado<sup>84</sup> sem necessidade de recorrer à aplicação de medidas de resolução.

## 2.2. Banco Popular Español

O grupo bancário liderado pelo Banco Popular Español (BPE) assumiu-se como um dos principais actores no sector bancário espanhol durante largos anos. Calculou-se que no final de 2016 a sua quota de mercado em Espanha girasse em torno dos 6%-7%<sup>85</sup>, com especial incidência na relação com pequenas e médias empresas, sector em que lhe foi especificamente apontada uma quota de mercado de 13,8%<sup>86</sup>. Por dados como estes, foi comumente apontado como o quinto maior grupo bancário em Espanha<sup>87</sup>.

Estes dados não obstaram a que o BPE viesse a cessar a sua actividade – pelo menos sob esta designação – no ano de 2017. Após ter concluído com sucesso um processo de recapitalização em meados de 2016 que foi necessário em virtude do

---

<sup>80</sup> MIGLIONICO, *The restructuring of* cit., p. 475.

<sup>81</sup> MIGLIONICO, *The restructuring of* cit., p. 476.

<sup>82</sup> MIGLIONICO, *The restructuring of* cit., p. 479.

<sup>83</sup> MARTIN GÖTZ / JAN PIETER KRAHNEM / TOBIAS TRÖGER, *Taking bail-in seriously: The looming risks for banking policy in the rescue of Monte Paschi di Siena*, SAFE Policy Letter, no. 54, 2017, p. 2.

<sup>84</sup> MIGLIONICO, *The restructuring of* cit., p. 471.

<sup>85</sup> Disponível em: [www.santander.com](http://www.santander.com), p. 4. [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>86</sup> Disponível em: [www.santander.com](http://www.santander.com) p. 2. [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>87</sup> Disponível em: [www.bolsamadrid.es](http://www.bolsamadrid.es) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

fraco desempenho obtido nos testes de stress sob cenário adverso organizados pela EBA e pelo BCE, a acumulação de perdas decorrentes do sector imobiliário no remanescente desse exercício colocaram novamente o BPE em dificuldades<sup>88</sup>. As subsequentes tentativas de alcançar uma nova recapitalização do BPE ou mesmo a sua venda enfrentaram diversos percalços, dos quais se destaca uma súbita e acentuada perda de liquidez. Entre os exercícios de 2015 e de 2016 registou-se uma quebra de depósitos no valor de 5.5 milhões de euros<sup>89</sup> (-6,2%)<sup>90</sup>. No exercício seguinte, a quebra assumiu contornos dramáticos, em virtude de uma redução no valor de 18.7 milhões de euros<sup>91</sup> (-26,1%). Foram apontados diversos motivos para esta evidente *corrida ao banco*, tais como as contantes informações levadas a público sobre as crescentes dificuldades do banco, que tiveram o seu ponto alto com a conclusão obtida pelo BCE de que o BPE se encontrava em risco de insolvência<sup>92</sup>. Esta conclusão foi obtida a partir da recolha de elementos que permitiram concluir que o banco iria em breve tornar-se incapaz de pagar as suas dívidas ou outras obrigações na data de vencimento<sup>93</sup>. Nessa análise, o BCE afirmou que o volume e o ritmo de levantamentos de depósitos ocorridos junto do BCE foram a causa última desta situação<sup>94</sup>. Foram especialmente destacados os levantamentos de depósitos posteriores ao dia 31 de Maio de 2017, cuja intensidade se agravou em virtude da divulgação de informações sobre a possível insolvência do banco nos meios de comunicação social<sup>95</sup>.

Para lá da divulgação pública de informações sobre a sua iminente insolvência, questiona-se até que ponto a actuação das próprias autoridades públicas espanholas ao longo deste processo não contribuiu para a perda de confiança dos demais depositantes. Tal como foi reconhecido pelo então ministro das finanças espanhol, diversas autoridades públicas locais tiveram uma participação activa no levantamento

---

<sup>88</sup> PARLAMENTO EUROPEU, *The resolution of Banco Popular*. Briefing, 2017, p. 1.

<sup>89</sup> Disponível em: [www.cnmv.es](http://www.cnmv.es) p. 57 [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>90</sup> A qual poderá até ter sido mais acentuada do que como surge identificada no Relatório e Contas de 2016. Isto porque no ano seguinte o BPE identificou a existência de discrepâncias nas suas contas que levaram a uma correcção retroactiva dos valores constantes do balanço a 31/12/2016. Disponível em: [www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es) [consultado pela última vez no dia 29 de Agosto de 2021].

<sup>91</sup> Disponível em: [www.santander.com](http://www.santander.com) p. 102 [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>92</sup> BANCO CENTRAL EUROPEU, *'Failing or Likely to Fail' Assessment of Banco Popular Español*. 2017.

<sup>93</sup> Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 18.º n.º 1 alínea a) e n.º 4 alínea c) do Regulamento MUR.

<sup>94</sup> BANCO CENTRAL EUROPEU, *'Failing or Likely to Fail'* cit., p. 5.

<sup>95</sup> BANCO CENTRAL EUROPEU, *'Failing or Likely to Fail'* cit., p. 4.

de depósitos constituídos junto do BPE<sup>96</sup>. Os números evidenciam a magnitude desse movimento: entre o final de 2015 e o final de 2016 os depósitos constituídos por entidades públicas junto do BPE sofreram um decréscimo na percentagem de - 43,1 %<sup>97</sup> (correspondente ao levantamento de 4.6 milhões de euros).

Estes acentuados problemas de liquidez ditaram assim que o Conselho Único de Resolução sujeitasse o BPE à aplicação de medidas de resolução<sup>98</sup>, considerando a sua qualificação como uma instituição de crédito significativa<sup>99</sup>. Neste contexto, o caso do BPE tem sido apontado como um exemplo de que crises bancárias despoletadas ou agravadas por corridas aos bancos ainda continuam a ser especialmente perigosas<sup>100</sup>, mesmo no contexto da UB.

#### IV. O Sistema Europeu de Garantia de Depósitos

A fragmentação de soluções que ainda marca o actual funcionamento da UB e que pode diminuir o grau de resiliência do sector bancário europeu face a futuras crises apenas pode ser solucionada através da conclusão da construção de todos os seus pilares<sup>101</sup>. As conclusões partilhadas pelo Conselho Europeu em Junho de 2016 tendo em vista a elaboração de um guia para completar a UB colocavam a tónica na necessidade de criação de um SEGD. A ideia em torno do desenvolvimento do SEGD foi também desenvolvida no chamado *Relatório dos Cinco Presidentes*<sup>102</sup>, que tinha na sua génese o propósito de traçar linhas orientadoras que permitissem completar a construção da UB. O SEGD foi aí identificado como o terceiro pilar que não poderia faltar à UB, em conjunto com os pilares da supervisão e da resolução. Apontou-se que a sua falta os SGD nacionais continuariam a ser vulneráveis a crises de dimensão nacional, situação que se agravaria sempre que os mercados identificassem a existência de fragilidades simultâneas tanto de um determinado EM como das instituições bancárias a operar no respectivo território.

---

<sup>96</sup> Disponível em: [www.economista.es](http://www.economista.es) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>97</sup> Disponível em: [www.cnmv.es](http://www.cnmv.es), p. 57 [consultado pela última vez no dia 29 de Agosto de 2021].

<sup>98</sup> Decisão do Conselho Único de Resolução SRB/EES/2017/08, de 7 de Junho.

<sup>99</sup> Nos termos conjugados do artigo 7.º n.º 2 (a) e do artigo 6.º n.º 4 do Regulamento MUR.

<sup>100</sup> MAGDALENA KOZIŃSKA, *A Resolution in the Spanish Banking Sector: The Case of Banco Popular Español*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 6:978 (2018), p. 70.

<sup>101</sup> JEAN-MARIE ANDRÈS / DIDIER CAHEN / MARC TRUCHET, *Optimizing the Banking Union: Proposals for Member States to benefit from private risk sharing within the Banking Union*, Eurofi, 2018, p. 6.

<sup>102</sup> JEAN-CLAUDE JUNCKER [et al.], *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, 2015, p. 11.

Além disso, a existência do SEGD permitiria reforçar o poder de fogo europeu a ser utilizado perante um cenário de crise, partindo do pressuposto de que seriam cobradas contribuições a um leque muito mais amplo de instituições bancárias espalhadas pelo continente, algo que simultaneamente retiraria pressão sobre os orçamentos nacionais dos EM.

Considerando as conclusões alcançadas no capítulo anterior, importa assim fazer um ponto de situação sobre a discussão em termos do SEGD, dissecando as propostas já apresentadas tendo em vista a sua implementação, bem como analisar se os termos dessas propostas permitem robustecer a salvaguarda dos depositantes de forma a reduzir os incentivos ainda existentes para a verificação de *corridas aos bancos* semelhantes às que ocorreram na UE após a entrada em vigor da Directiva SGD III.

## 1. A proposta apresentada pela Comissão

Para esse efeito, há necessariamente que partir da análise da proposta de Regulamento a ser adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho tendo em vista a criação do SEGD apresentada pela Comissão no final do ano de 2015 (Proposta SEGD)<sup>103</sup>. A Proposta SEGD foi elaborada pela Comissão ao abrigo do disposto no artigo 114.º n.º 1 do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), tratando-se de um desenvolvimento legislativo que tem como finalidade assegurar o funcionamento do mercado interno. Dois dos principais propósitos que estiveram na origem desta proposta foram o de sincronizar o funcionamento dos três pilares da UB e o de assegurar que o local de residência dos cidadãos europeus dentro das fronteiras da ZE não afecta o nível de protecção incidente sobre os seus depósitos<sup>104</sup>.

De acordo com essa proposta, o SEGD seria criado por via de alterações a serem introduzidas no Regulamento (UE) n.º 806/2014 (Regulamento MUR)<sup>105</sup>. A sua implementação dividir-se-ia em três fases sucessivas: (i) num primeiro momento, seria estabelecido um *sistema de resseguro* com o propósito de financiar os SGD nacionais de modo a cobrir parte das suas eventuais perdas resultantes de uma eventual mobilização; (ii) num segundo momento, o SEGD evoluiria para

---

<sup>103</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. COM(2015) 586 final.

<sup>104</sup> PARLAMENTO EUROPEU, *Working Document on European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*, Committee on Economic and Monetary Affairs. 2016, p. 9.

<sup>105</sup> Conforme explicitado pela proposta de alteração do artigo 1.º n.º 2 do Regulamento MUR.

um *sistema de cosseguro*, que gradualmente assumiria parcelas adicionais das necessidades de financiamento e perdas dos SGD nacionais; (iii) num terceiro e último momento, atingir-se-ia o estágio definitivo pretendido para o SEGD, que consistiria num *sistema de seguro integral* que cobriria a totalidade das necessidades de financiamento dos SGD nacionais.

Nesta fase final de implementação do SEGD todos os depositantes cobertos das instituições de crédito participantes nos SGD estabelecidos na ZE estariam abrangidos por esta nova rede de segurança europeia<sup>106</sup>, e consequentemente pelos recursos financeiros reunidos no Fundo de Seguro de Depósitos (FSD)<sup>107</sup> europeu com o propósito de permitir a operacionalização deste terceiro e último pilar da UB. Porém, até lá teriam de ser ainda ultrapassadas as fases iniciais previstas na Proposta SEGD em que essa cobertura assumiria um carácter meramente parcial.

Na fase inicial de resseguro, destinada a vigorar por um período de três anos<sup>108</sup>, os SGD nacionais poderiam receber do FSD um financiamento equivalente a até 20% do seu défice de liquidez<sup>109</sup> e até 20% do seu excesso de perdas<sup>110</sup>. Já no período de cosseguro, destinado a vigorar por um período subsequente de quatro anos<sup>111</sup>, os SGD nacionais podem solicitar ao FSD um financiamento destinado a cobrir parte das suas necessidades de liquidez<sup>112</sup> ou parte das suas

---

<sup>106</sup> Proposta de alteração dos artigos 2.º n.º 2 alínea a) e 3.º n.º 1 ponto 55) do Regulamento MUR, conjugados com o artigo 4.º do Regulamento MUR e com o artigo 2.º n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho de 15 de Outubro de 2013.

<sup>107</sup> Proposta de alteração do artigo 1.º n.º 2 do Regulamento MUR.

<sup>108</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-A n.º 1 do Regulamento MUR.

<sup>109</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-A n.º 2 do Regulamento MUR. Nos termos da proposta de alteração do artigo 41.º-B do Regulamento MUR, deve ser calculado a partir da contraposição entre o montante total dos depósitos cobertos por um SGD com o valor dos meios financeiros disponíveis resultantes das contribuições *ex ante* e dos montantes das contribuições extraordinárias mobiliadas no prazo de três dias a contar da data da ocorrência de um reembolso a depositantes cobertos.

<sup>110</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-A n.º 3 do Regulamento MUR. Nos termos da proposta de alteração do artigo 41.º-C do Regulamento MUR, deve ser calculado a partir da contraposição entre o montante total que um SGD tenha reembolsado aos depositantes cobertos com (i) o montante que tenha recuperado em processo de liquidação ou saneamento das instituições afectadas, (ii) o montante de que disponha a partir das contribuições *ex ante* na data em que efectue esse reembolso, (iii) e ainda o montante das contribuições *ex post* que possa mobilizar no prazo de um ano civil.

<sup>111</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-D n.º 1 do Regulamento MUR.

<sup>112</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-D n.º 2 do Regulamento MUR. Nos termos da proposta de alteração do artigo 41.º-F do Regulamento MUR, serão calculadas tendo por referência o montante total dos depósitos cobertos pelo SGD em questão.

perdas<sup>113</sup>. A principal diferença em relação ao período de resseguro surge em torno da proporção do financiamento que pode ser concedido pelo FSD. A percentagem de 20% em relação às necessidades de liquidez e perdas dos SGD nacionais estipulada na primeira fase apenas se mantém no primeiro ano deste período de cosseguro. Nos três anos seguintes essa percentagem é aumentada para 40%, 60% e 80%, respectivamente<sup>114</sup>.

A terceira e última fase apenas seria assim implementada no oitavo ano seguinte ao início do funcionamento do SEGD, momento em os SGD nacionais estariam finalmente integralmente segurados pelo FSD<sup>115</sup> relativamente às suas necessidades de liquidez<sup>116</sup> ou para efeitos de cobertura de perdas<sup>117</sup>.

Note-se, porém, que a concessão destes diferentes tipos de seguro aos SGD no âmbito do SEGD não é incondicional. Desde logo, terão de ser cumpridas as regras estabelecidas na Directiva SGD III, nomeadamente no que diz respeito à constituição e reconhecimento oficial dos SGD, ao respeito pelo nível de cobertura de 100 mil EUR relativamente aos depósitos agregados efectuados junto de cada instituição de crédito, bem como ao modo de financiamento dos SGD<sup>118</sup>. Por outro lado, em cada ano de transição entre o estabelecimento do SEGD e o momento da implementação do seguro integral, o acesso dos SGD nacionais ao financiamento do SGD está dependente da cobrança de contribuições *ex ante* que atinjam diferentes percentagens anuais estabelecidas em relação aos depósitos cobertos por cada uma dessas entidades<sup>119</sup>.

Quanto às competências de gestão deste novo sistema, a Proposta SEGD é clara na sua pretensão de adicionar as competências de administração do SEGD às competências ao nível da resolução já atribuídas ao Conselho Único de Resolução (CUR). Daí própria designação de *Conselho Único de Resolução e Seguro de Depósitos* utilizado na Proposta SEGD, entidade que a quem seriam confiadas as “competências

---

<sup>113</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-D n.º 3 do Regulamento MUR. Nos termos da proposta de alteração do artigo 41.º-G do Regulamento MUR, serão calculadas a partir da diferença entre o montante total reembolsado aos depositantes cobertos e o montante que tiver sido recuperado em processo de liquidação ou saneamento das instituições afectadas.

<sup>114</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-E do Regulamento MUR.

<sup>115</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-H n.º 1 do Regulamento MUR.

<sup>116</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-H n.º 2 do Regulamento MUR.

<sup>117</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-H n.º 3 do Regulamento MUR.

<sup>118</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-I n.º 1 alínea a) do Regulamento MUR.

<sup>119</sup> Proposta de alteração do artigo 41.º-J do Regulamento MUR. Contando a partir do início da implementação do SEGD, estão em causa percentagens anuais de 0,14%, 0,21%, 0,28%, 0,28%, 0,26%, 0,20%, 0,11% e 0%, respectivamente.

de tomada de decisões, acompanhamento e execução centralizadas<sup>120</sup> relativas a este terceiro pilar da UB. Esta administração seria levada a cabo em cooperação com os SGD nacionais participantes<sup>121</sup>. Mantendo a coerência com este regime, o CUR é também indicado como o proprietário do FSD<sup>122</sup>, de forma semelhante ao regime aplicável ao Fundo Único de Resolução (FUR). Esta proposta de cumulação de competências junto do CUR vai ao encontro de várias posições partilhadas nesse sentido. Schoenmaker e Wolff<sup>123</sup> sustentaram que a proposta de criação deste terceiro pilar da UB deveria de ser encarada como uma hipótese de debater a melhor forma de combinar o funcionamento do MUR com o novo SEGD, sob a égide de um CUR com competências alargadas. Além disso, tem de se considerar que é uma tentativa de afastar a tomada de decisões tanto em sede de resolução como de garantia de depósitos de entidades com pendor eminentemente político, de modo a favorecer a tomada de decisões independentes norteadas por critérios técnicos<sup>124</sup>.

Quanto aos níveis-alvo de financiamento do FSD, estes estariam em linha com os objectivos definidos pela Directiva SGD III. A Proposta SEGD prevê que no final do período de cosseguro o FSD deve dispor de capitais equivalentes à soma dos níveis-alvo mínimo actualmente aplicáveis aos SGD nacionais<sup>125</sup>, portanto, 0,8 % do total dos depósitos cobertos ao abrigo do SEGD.

## 2. As críticas à proposta e o impasse na aprovação do SEGD

Desde cedo se percebeu que a negociação em torno da conclusão deste terceiro pilar da UB teria de aliar rigorosas discussões de natureza tanto técnica como política<sup>126</sup> – situação que aliás se protelou no tempo, considerando que numa declaração divulgada dois anos após este momento ainda se previa o início das negociações de índole política sobre a temática<sup>127</sup>. Algo que claramente ultrapassa

---

<sup>120</sup> Considerando 11.

<sup>121</sup> Proposta de alteração do artigo 1.º n.º 2 do Regulamento MUR.

<sup>122</sup> Proposta de alteração do artigo 74.º-A n.º 3 do Regulamento MUR.

<sup>123</sup> DIRK SCHOENMAKER / GUNTRAM WOLFF, *Options for European deposit insurance*, 2015, disponível em: <https://voxeu.org>.

<sup>124</sup> NICHOLAS J. KETCHA JR., *Deposit insurance system design and considerations*, 1999, p. 226.

<sup>125</sup> Proposta de alteração do artigo 74.º-B n.º 2 do Regulamento MUR.

<sup>126</sup> Disponível em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [Consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>127</sup> Disponível em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

a sensação de urgência que é recorrentemente manifestada em propostas e documentos de análise sobre a criação do SEGD. Tome-se, como exemplo, o calendário constante do documento de reflexão apresentado pela Comissão sobre a matéria em 2017, onde se pode ler que instrumentos como o SEGD deveriam “ser objeto de acordo o mais depressa possível – idealmente até 2019 – por forma a poderem ser criados e estarem inteiramente operacionais até 2025”<sup>128</sup>. Vejamos então os termos da discussão que se seguiu – e que está ainda em curso – à apresentação da Proposta SEGD.

O BCE pronunciou-se de uma forma favorável, acompanhando a posição genérica de que a aprovação da mesma seria essencial para reforçar tanto a protecção dos depositantes como a estabilidade financeira no seio da ZE. Destacou-se como sendo particularmente positiva a introdução de um processo de implementação dividido em diversas fases de crescente participação da nova solução europeia na salvaguarda dos depositantes dos EM abrangidos, cuja uniformização final ajudaria a quebrar de vez os perniciosos elos de ligação ainda existentes entre a estabilidade dos bancos e a estabilidade dos EM em que aqueles estejam a operar<sup>129</sup>.

Porém, a Proposta SEGD apresentada pela Comissão enfrentou sobretudo críticas. O desacordo técnico-político em torno do SEGD contou com a oposição das autoridades alemãs à cabeça, assente na convicção de que o risco moral decorrente da implementação deste terceiro pilar da UB aumentaria as probabilidades de que os bancos dos EM com uma situação económica mais frágil viessem a necessitar de transferências financeiras oriundas dos EM com finanças mais sólidas tendo em vista a salvaguarda dos depositantes cobertos, o que deixaria a descoberto os efeitos perniciosos deste sistema de mutualização de riscos<sup>130</sup>. Na prática, EM com finanças públicas saudáveis e com um sistema bancário resiliente poderiam ser a qualquer momento chamados para intervir no âmbito de uma crise eclodida num *banco falhado* de um outro EM.

Estes receios em torno do agravamento do risco moral podem ser concretizados através de algumas situações concretas: por exemplo, um dos receios seria o de que as autoridades e os depositantes dos EM com maiores dificuldades no cumprimento das metas de cobrança de contribuições ordinárias para os SGD nacionais estabelecidas

---

<sup>128</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária*, 2017, p. 23.

<sup>129</sup> Opinion of the European Central Bank of 20 April 2016 (CON/2016/26), pontos 1.2, 1.3.

<sup>130</sup> DAVID HOWARTH / LUCIA QUAGLIA, *The Difficult Construction of a European Deposit Insurance Scheme: A step too far in Banking Union?*, University of Luxembourg, 2017, p. 31.

na Directiva SGD III pudessem relaxar os seus esforços de *compliance* e de monitorização do mercado assim que um SEGD assente numa solução mutualizada fosse implementado<sup>131</sup>.

Perante estas perspectivas cépticas em relação figurino do SEGD proposto pela Comissão surgiram contra-argumentos que rebateram a conclusão de que o SEGD daria origem a transferências de fundos dos países europeus mais desenvolvidos a favor dos países mais vulneráveis. Esses argumentos apontaram que a cobrança de contribuições *ex ante* teria por base o risco que cada instituição bancária representa para o respectivo sector bancário nacional – e posteriormente, para a UB no seu todo, na devida proporção. Foi também notado que o risco moral subjacente ao SEGD é já controlado por outros instrumentos implementados no espaço da UB<sup>132</sup>, como o requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis<sup>133</sup> e os requisitos de capacidade total de absorção de perdas<sup>134</sup>. A combinação destes instrumentos poderia proteger o SEGD da absorção de perdas em cenários de resolução de instituições bancárias abrangidas que se vissem numa situação de incapacidade de reembolso dos depósitos constituídos junto de si<sup>135</sup>.

### 3. Novas soluções em debate

Nos últimos anos têm sido apresentadas diversas soluções alternativas para a implementação do SEGD de modo a ultrapassar o impasse criado em torno da sua configuração e aprovação<sup>136</sup>.

Na sua Comunicação de 2017 sobre a conclusão da UB, a Comissão manteve o reconhecimento de diversos méritos da Proposta SEGD por si formulada em 2015:

---

<sup>131</sup> HOWARTH / QUAGLIA, *The Difficult Construction* cit., p. 32.

<sup>132</sup> ETTORE PANETTI, *The Economics of The European Deposit Insurance Scheme*, Economic Synopsis, Banco de Portugal, 2019, p. 81.

<sup>133</sup> Artigos 45.º e seguintes da Directiva 2014/59/UE e artigos 12.º e seguintes do Regulamento MUR.

<sup>134</sup> No seguimento dos contributos dados pelo Financial Stability Board. FINANCIAL STABILITY BOARD, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution: Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 2015.

<sup>135</sup> JACOPO CARMASSI [et al.], *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?*, No. 208, Occasional Paper Series, European Central Bank, 2018, p. 13.

<sup>136</sup> Sem prejuízo da importância que a Proposta SEGD mantém no âmbito deste debate, uma vez que continua a ser apontada como a base de negociação que deve presidir à discussão em torno da construção do SEGD. Disponível em [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

“constitui uma solução bastante abrangente para atingir esses objetivos através da transferência progressiva dos fundos e da gestão dos reembolsos, segundo um calendário definido (que deveria ter tido início em 2017), dos sistemas nacionais de garantia de depósitos para o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. Esse fundo central, dispondo de uma maior capacidade financeira, estaria mais bem equipado para lidar com situações de falência de bancos. Por outro lado, a incongruência entre uma supervisão e resolução bancárias centralizadas na UB, por um lado, e a persistência de um sistema de seguro de depósitos a nível nacional, por outro, seria ultrapassada”<sup>137</sup>.

Não obstante, a Comissão constatou que “os debates no Parlamento Europeu e no Conselho revelaram posições divergentes no que diz respeito à configuração do sistema na sua fase final (resseguro, cosseguro ou seguro pleno), ao momento da sua constituição e aos diferentes graus dos legados problemáticos e dos riscos morais presentes nos diferentes sistemas bancários nacionais”. Na base destas divergências estariam “receios quanto à necessidade de assegurar que os bancos sejam suficientemente sólidos, quando considerados isoladamente, antes de se pensar numa partilha dos potenciais custos das falências dos bancos à escala da UB”<sup>138</sup>. Em função do impasse nas negociações políticas em torno do SEGD, a própria Comissão acabou por formular algumas propostas alternativas tendo em vista a restrição do âmbito de aplicação das soluções constantes da Proposta SEGD, de modo a tranquilizar os receios inerentes às posições que colocavam a tónica no risco moral que seria decorrente da solução proposta.

Uma dessas soluções seria a de limitar a primeira fase de implementação do SEGD à prestação de cobertura de liquidez aos SGD nacionais que necessitassem desse apoio<sup>139</sup>. Tendo em conta a Proposta SEGD, esta alternativa proposta pela Comissão deixaria de fora a prestação de apoio ao nível da cobertura de perdas, mesmo que de uma forma limitada. Na perspectiva da Comissão, “ao deixar que

---

<sup>137</sup> Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a conclusão da União Bancária COM(2017) 592 final, p. 10.

<sup>138</sup> COM(2017) 592 final, p. 10 e 11.

<sup>139</sup> “Em caso de falência de um banco, os sistemas nacionais de garantia de depósitos teriam de esgotar os seus fundos antes de uma eventual intervenção do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. O Sistema Europeu de Seguro de Depósitos apenas asseguraria liquidez aos sistemas nacionais de garantia de depósitos (tratando-se, na realidade, de um empréstimo, uma vez que deveria ser totalmente recuperado junto do setor bancário posteriormente) e cobriria até 30 % do défice de liquidez no primeiro ano (2019), 60 % no segundo ano (2020) e 90 % no terceiro ano (2021)<sup>14</sup>. O restante seria coberto pelos sistemas nacionais de garantia de depósitos com os recursos não transferidos para o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos durante esta fase, ou através de contribuições ex post por parte dos bancos”. COM(2017) 592 final, p. 11.

as perdas sejam cobertas a nível nacional e ao prestar assistência de liquidez aos sistemas nacionais, se necessário, esta solução asseguraria, por um lado, a proteção dos depositantes desde o início (que exige liquidez) e, por outro, teria em conta preocupações ligadas ao risco moral e aos legados”<sup>140</sup>.

Outra alternativa apresentada pela Comissão afasta o carácter automático da transição entre a primeira *fase de resseguro* e a segunda *fase de cosseguro*, pelo que apenas transitariam para a segunda fase os SGD nacionais que cumprissem a condicionalidade prevista para esse efeito. De modo a afastar ainda mais os receios ligados ao risco moral e à cobertura de perdas decorrentes da situação frágil de bancos originada já em momento anterior à implementação do SEGD, essa condicionalidade teria sempre de incidir sobre uma análise da qualidade dos activos<sup>141</sup> das instituições de crédito abrangidas.

De acordo com este novo olhar da Comissão, esta proposta alternativa “permitiria fazer face, eficazmente, às preocupações relacionadas com os riscos legados e o risco moral, assegurando simultaneamente a plena cobertura de liquidez e de perdas pelo Sistema Europeu de Seguro de Depósitos” (...) “e assegurando, na sua fase final, que o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos constitui a melhor proteção dos depositantes e salvaguarda, simultaneamente, a estabilidade financeira”<sup>142</sup>.

Na primeira metade de 2018 foi apresentada outra proposta alternativa assinada por Bénassy-Quéré juntamente com diversos outros autores. Ainda que aceitando a premissa inerente à Proposta SEGD de que este terceiro pilar da UB deve ser implementado de forma a criar de forma inequívoca um igual patamar de proteção para todos os depositantes abrangidos e sem criar barreiras de implementação entre os diversos países da UB<sup>143</sup>, estes autores entenderam que o SEGD deverá ainda assim conter alguns elementos de diferenciação relacionados com o risco representado pelas especificidades de cada EM.

---

<sup>140</sup> COM(2017) 592 final, p. 11.

<sup>141</sup> Devendo incluir pontos como “uma avaliação da qualidade dos ativos (AQA) específica para fazer ter em conta a questão dos empréstimos em incumprimento e dos ativos de nível III, seguida da solução para os problemas identificados (por exemplo, reduções ativas de carteira)” (...) “Por exemplo, no que diz respeito à análise da qualidade dos ativos, poderia ser definido um limiar (ou seja, um certo nível de rácios de empréstimos em incumprimento e de ativos de nível III) e as autoridades de supervisão exigiriam aos bancos que não respeitassem esse limiar que concebessem estratégias adequadas para fazer face a esses problemas”. COM(2017) 592 final, p. 12.

<sup>142</sup> COM(2017) 592 final, p. 12.

<sup>143</sup> AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ [et al.], *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, Policy Insight No. 91, Centre for Economic Policy Research, 2018, p. 8.

Em primeiro lugar, as contribuições a serem pagas pelas instituições abrangidas pelo SEGD deveriam ter uma componente cujo cálculo considerasse o EM no qual aquelas se encontrassem a operar. Quanto maior o grau de risco associado a cada EM maior seria o valor desta componente. Estes autores sustentam que este nível de risco poderia ser calculado tendo por base indicadores relativos ao grau de protecção dos direitos dos credores, tais como a robustez do regime de insolvência e da possível concretização de processos de execução no EM a considerar<sup>144</sup>. Em segundo lugar, estes autores propuseram que mesmo na sua fase final o SEGD deveria manter em funcionamento tanto um compartimento que contivesse fundos comuns de todos os EM abrangidos, como compartimentos nacionais. Este sistema de funcionamento afastaria os receios relacionados com o risco moral na medida em que as perdas fossem sempre assumidas pelos compartimentos nacionais em primeiro lugar, reservando-se a mobilização do compartimento mutualizado a cenários de crises sistémicas que afectassem de forma sensível um ou vários compartimentos nacionais<sup>145</sup>.

Além destas duas propostas, estes autores também manifestaram preocupações com a adequação dos recursos financeiros ao dispor do SEGD com as finalidades por si prosseguidas, a dois diferentes níveis. Por um lado, ao proporem que o MEE pudesse ser utilizado como uma linha de apoio ao SEGD caso este viesse a necessitar de financiamento adicional para cumprir a sua missão. Por outro lado, ao proporem que as instituições abrangidas pelo SEGD deveriam ser sujeitas a um maior escrutínio tendo em vista garantir a sua solidez, através da aprovação de novos regimes dirigidos tanto à avaliação da qualidade dos seus activos como à actuação perante carteiras de *non-performing loans*<sup>146</sup>.

Schnabel e Verón também formularam uma proposta alternativa<sup>147</sup> em termos semelhantes à que acabou de se analisar, tendo por base a constatação de que a UE decidiu distinguir o financiamento da resolução do financiamento da garantia de depósitos, bem como de que existem diferentes sensibilidades políticas nos EM em torno do funcionamento destes dois pilares da UB. Estes autores propuseram assim a introdução de mecanismos de distinção entre instituições de crédito de diferentes EM ao nível da implementação do SEGD, em dois eixos principais.

Numa primeira medida, as contribuições a serem pagas pelas instituições de crédito abrangidas deveriam incorporar uma parcela relativa aos riscos de estarem

---

<sup>144</sup> BÉNASSY-QUÉRÉ [et al.], *Reconciling risk sharing* cit., p. 8.

<sup>145</sup> BÉNASSY-QUÉRÉ [et al.], *Reconciling risk sharing* cit., p. 8.

<sup>146</sup> BÉNASSY-QUÉRÉ [et al.], *Reconciling risk sharing* cit., p. 8.

<sup>147</sup> ISABEL SCHNABEL / NICOLAS VERÓN, *Breaking the stalemate on European deposit insurance*, 2018, disponível em: <https://voxeu.org>.

a operar num determinado EM. Quanto maiores fossem as fragilidades de um EM ao nível da sua legislação de insolvência e regras de protecção de credores, maiores seriam as clivagens entre o valor desta parcela das contribuições. A uniformização do valor desta parcela surgiria assim apenas num momento em que todos os EM abrangidos pelo SEGD estivessem alinhados nos parâmetros considerados.

Outra medida seria a manutenção de sistemas nacionais dentro do SEGD mesmo na sua última fase de implementação, cujo funcionamento assegurasse que os custos relacionados com a garantia dos depósitos constituídos junto de um banco insolvente recaíssem nas instituições de crédito que estivessem a operar nesse mesmo país. De acordo com a proposta de Schnabel e Verón<sup>148</sup>, esta solução poderia ser assegurada de duas diferentes formas. A primeira giraria em torno da existência de um sistema europeu mutualizado que funcionasse paralelamente aos compartimentos nacionais do SEGD. Neste caso as contribuições *ex ante* seriam partilhadas entre o compartimento mutualizado e os compartimentos nacionais. A segunda opção preveria apenas a existência de compartimentos nacionais. Caso um deles esgotasse os seus recursos, os demais compartimentos iriam prestar apoio de forma concertada. Em ambos os cenários, a recapitalização do compartimento nacional assentaria em contribuições *ex post* a serem cobradas junto das instituições de crédito a operar no EM afectado<sup>149</sup>. As primeiras perdas seriam assim asseguradas ao nível nacional, apenas intervindo os fundos mutualizados após a mobilização dos compartimentos de cada EM afectado.

Outro importante marco rumo em torno da discussão sobre o figurino do SEGD a ser implementado derivou do artigo de tomada de posição de Scholz no ano de 2019, então ministro das finanças e atual chanceler alemão. Esta foi apontada como a primeira ocasião em que um membro do governo alemão apresentou uma proposta tendo em vista a implementação do SEGD<sup>150</sup>, tendo este terceiro pilar sido expressamente qualificado como sendo uma peça necessária para a finalização da estrutura da UB<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> SCHNABEL / VÉRON, *Breaking the stalemate* cit.

<sup>149</sup> Caso o compartimento europeu ou a junção dos diversos compartimentos nacionais se vissem desprovidos dos recursos financeiros necessários para assegurarem a protecção dos depositantes europeus, a sua recapitalização poderia ser em última análise assegurada pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, sendo este posteriormente reembolsado a partir das contribuições *ex post* a serem cobradas às instituições de crédito abrangidas. SCHNABEL / VÉRON, *Breaking the stalemate* cit.

<sup>150</sup> LUIS GARICANO, *Two proposals to resurrect the Banking Union: the Safe Portfolio Approach and SRB+*, ECB Conference on “Fiscal Policy and EMU Governance”, Frankfurt, 19 December, 2019, p. 4.

<sup>151</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position paper on the goals of the banking union*, Non-Paper. 2019, p. 1.

Esta posição não significou, porém, um alinhamento com a Proposta SEGD. A proposta apresentada por Scholz deu voz às preocupações que ao longo dos últimos anos de negociações em torno do SEGD sempre foram atribuídas à posição assumida pelos responsáveis alemães. Demonstrativas disso mesmo são as preocupações expressas em torno da necessidade de uma contínua diminuição dos riscos assumidos pelas instituições bancárias abrangidas pelo SEGD, de forma a diminuir a probabilidade de a utilização dos seus fundos vir a ser necessária, afastando desse modo os receios em torno da problemática associada ao risco moral<sup>152</sup>.

Além de um maior controlo sobre o rácio de *non-performing loans* constante do balanço dos bancos já anteriormente proposto por outros autores, Scholz propôs a existência de um maior controlo sobre as carteiras de obrigações soberanas detidas pelas instituições de crédito<sup>153</sup>, de forma a tornar mais robustos esses portfolios e também, de certo modo, a eliminar ainda mais a ligação existente entre risco soberano e risco bancário.

A diferença entre as regras fiscais implementadas nos diversos EM foi outra das preocupações manifestadas pelo Ministro alemão, na medida em que um SEGD que funcionasse de uma forma plenamente mutualizada poderia dar uma igual garantia a todos os depositantes da UB cujos custos seriam equitativamente divididos por todos os EM participantes; porém, esta demonstração de solidariedade europeia poderia acabar por favorecer os EM com uma estratégia fiscal mais agressiva, que conseguiriam captar mais instituições de crédito para se estabelecerem no seu território, sem com isso perderem qualquer grau atractividade para os depositantes em termos de salvaguarda das suas poupanças e investimentos<sup>154</sup>. Um dos caminhos apontados neste âmbito foi o aprofundamento da discussão em torno da proposta de Directiva do Conselho apresentada pela Comissão Europeia relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades, inicialmente apresentada no ano de 2016<sup>155</sup>, e que poderia conduzir a um maior equilíbrio na tributação das empresas nos diversos EM. Isto, note-se, sem afastar outras discussões mais específicas em torno da uniformização da tributação a que se encontram sujeitos os bancos europeus<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 1.

<sup>153</sup> Devendo para este efeito ser atingido “um rácio de NPL de 5% brutos / 2.5% líquidos em todos os Estados-Membros”. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 5.

<sup>154</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 1-2.

<sup>155</sup> Proposta de Directiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades COM(2016) 685 final.

<sup>156</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 7.

Quanto à estrutura do SEGD propriamente dita, a proposta apresentada por Scholz recupera as ideias em torno da manutenção de compartimentos nacionais já supra exploradas, entrando o compartimento europeu apenas em acção quando os fundos nacionais relativos ao EM afectado se demonstrassem esgotados. Esta proposta previa que fosse alcançado um acordo intergovernamental entre os EM da UB nos termos dos quais os SGD nacionais mantivessem o seu funcionamento no âmbito de um sistema de resseguro a ser assegurado por um fundo europeu de garantia de depósitos<sup>157</sup>. Nos casos em que os SGD nacionais esgotassem os seus recursos financeiros para fazerem face a uma situação de indisponibilidade de depósitos sujeitos à sua alçada, o fundo europeu disponibilizaria apoio de liquidez sob a forma de empréstimos. Estando em causa o apoio ao SGD de um EM com um sistema bancário de pequena dimensão, poderia no limite vir a ser estabelecido um mecanismo de cobertura de perdas, mas cujo funcionamento estaria sempre sujeito à condição de os demais mecanismos da UB se encontrarem em pleno funcionamento<sup>158</sup>.

Mas Scholz foi mais além destes termos semelhantes às propostas anteriormente analisadas na sua tentativa de diminuir ao máximo a redução de incentivos dos EM em salvaguardarem a estabilidade dos respectivos sectores bancários: mesmo nos casos previstos no parágrafo anterior, a contribuição a ser prestada pelo fundo europeu estaria sempre limitada por um tecto a determinar<sup>159</sup>. Caso fossem necessários recursos adicionais para o financiamento de um determinado SGD nacional e para cobertura de eventuais perdas associadas, esse apoio teria de ser assegurado pelo EM do sector bancário afectado. No limite, a sua capacidade de prestar esse apoio seria assegurada por um financiamento a ser concedido pelo MEE, sujeito ao cumprimento de um programa de condicionalidade a ser estabelecido para o efeito<sup>160</sup>.

Quanto ao financiamento destes diferentes compartimentos, em primeiro lugar teria de ser garantido o alcançar dos níveis de capitalização dos SGD nacionais estabelecidos na Directiva SGD III; uma vez cumpridos esses requisitos, as posteriores contribuições cobradas junto dos bancos abrangidos serviriam para financiar o fundo europeu, sujeito à administração do CUR<sup>161</sup>.

Noutra perspectiva, Garicano admitiu a existência um sistema híbrido que combinasse a existência dos SGD nacionais com um fundo europeu, desde que

---

<sup>157</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 6.

<sup>158</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 6.

<sup>159</sup> Não tendo Scholz avançado propostas concretas para a sua definição.

<sup>160</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 6-7.

<sup>161</sup> BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, *Position Paper* cit., p. 6.

este assumisse uma natureza meramente transitória. Nessa primeira fase, o fundo mutualizado apenas concederia apoio de liquidez aos SGD nacionais que tivessem já esgotado os seus recursos no âmbito de uma situação de indisponibilidade de depósitos, mediante decisão favorável do CUR. Num segundo momento, para que o SEGD pudesse também assumir uma componente de cobertura de perdas seria necessário prevenir o risco moral através da implementação da já abordada parcela das contribuições que fosse calculada tendo em conta os riscos específicos do sector bancário de cada EM, nos termos sugeridos por Schnabel e Verón<sup>162</sup>. Porém, a solução final teria sempre de passar por um sistema plenamente mutualizado através do funcionamento de um único compartimento de natureza europeia, que evitasse que os depositantes europeus tivessem diferentes níveis de protecção consoante o EM em que constituíssem os seus depósitos. Nas palavras de Garicano, para que possamos verdadeiramente falar da existência de um mercado único, as contribuições pagas pelos bancos e o grau de cobertura por si recebido no âmbito do SEGD teria de ser igual para as instituições de crédito a operarem em todos os EM da UB<sup>163</sup>.

Schoenmaker, embora acompanhando as preocupações relacionadas com o risco moral e com a manutenção de incentivos que não conduzissem os EM a baixar a sua guarda relativamente à solidez dos seus sistemas bancários, acabou por acompanhar Garicano na crítica à proposta de criação de compartimentos nacionais constante das formulações supra analisadas. Nas palavras deste autor, a única justificação para essas propostas teria de assumir natureza política em virtude da falta de recolha de um apoio generalizado pela Proposta SEGD, considerando que em termos operacionais um SEGD assente em pequenos compartimentos nacionais acabaria por ser uma solução mais frágil. De acordo com esta perspectiva crítica, estes compartimentos nacionais dificilmente conseguiriam ser um mecanismo de reforço da estabilidade no seguimento de um período de crise. Isto porque não conseguiriam apresentar uma das características indispensáveis a um SGD funcional: não levantar dúvidas sobre o seu funcionamento junto dos depositantes abrangidos<sup>164</sup>.

O referido autor apresentou um exemplo prático dos motivos que podiam gerar tais dúvidas. Partindo do pressuposto de que o cenário mais provável no qual as instituições de crédito poderão revelar-se incapazes de reembolsarem os seus depositantes será durante um período de recessão, fazer a solução repousar num compartimento financiado pelos restantes bancos nacionais poderia fragilizar ainda

---

<sup>162</sup> GARICANO, *Two proposals* cit., p. 18.

<sup>163</sup> GARICANO, *Two proposals* cit., p. 19.

<sup>164</sup> DIRK SCHOENMAKER, *Building a stable European Deposit Insurance Scheme*, 2018, disponível em: <https://voxeu.org/>.

mais esse sector bancário já a braços com um cenário de crise. Caso as demais instituições de crédito também se encontrassem numa situação mais frágil motivada pelas difíceis condições do mercado, a cobrança de contribuições *ex post* poderia fragilizar ainda mais o sector bancário deste EM. Se os depositantes se apercebessem desta situação, dificilmente a mobilização do compartimento nacional do SEGD seria motivo suficiente para que estes não corressem aos seus bancos, o que poderia em última análise forçar à apresentação da solução de índole europeia que se pretendia evitar através deste regime<sup>165</sup>.

Não obstante esta crítica, Schoenmaker acompanhou algumas das sugestões de alteração da Proposta SEGD anteriormente apresentadas. À cabeça, um aprofundamento do esforço dirigido à redução do rácio de *non-performing loans* das instituições de crédito abrangidas pelo SEGD, de modo a que todos estes bancos entrassem com balanços *limpos* neste novo pilar da UB. Este esforço seria acompanhado da implementação de outra solução já analisada: a de que as contribuições a serem pagas pelas instituições abrangidas pelo SEGD reflectissem quer o risco específico de cada uma delas, quer o risco associado ao EM no qual se encontram a operar. Cada sector bancário como um todo estaria assim a contribuir para o SEGD de uma forma que cobriria o maior ou menor risco por si representado para os demais EM participantes, ao mesmo tempo que as autoridades dos EM cujos sectores bancários fossem qualificados como de mais arriscados teriam um incentivo para melhorar a legislação e as práticas relevantes no âmbito de tal avaliação – a ser levada a cabo pelo Conselho Único de Resolução e Seguro de Depósitos, de modo a centrar a avaliação em aspectos técnico-jurídicos ao invés de políticos<sup>166</sup>.

Louis, por seu lado, apontou a existência de um claro paralelismo entre os esforços dirigidos tanto à redução como à partilha de risco, na medida em que a própria criação de um mecanismo destinado a uma mutualização dos riscos entre diversos EM poderia ser um passo no caminho para uma redução dos riscos actualmente assumidos pelas instituições de crédito europeias. Esta diferença artificial entre estes dois vectores que nos últimos anos cavaram um fosso entre as diferentes posições em torno da Proposta SEGD poderiam assim ser eficientemente conjugados do ponto de vista técnico, se para tanto existisse o também indispensável consenso político<sup>167</sup>.

Tudo conjugado, acompanham-se as perspectivas que consideram que um sistema de protecção de depositantes que se limite a uma solução de coordenação

---

<sup>165</sup> SCHOENMAKER, *Building a stable* cit.

<sup>166</sup> SCHOENMAKER, *Building a stable* cit.

<sup>167</sup> JEAN-VICTOR LOUIS, *The Difficult Reform of the Economic and Monetary Union and the European Banking Union*, Cadernos Jurídicos, Julho, Banco de Portugal, 2019, p. 9.

entre vários SGD nacionais dificilmente poderá ser suficiente para eliminar com o maior grau possível a motivação dos depositantes para ingressarem em corridas a bancos. E isto por dois motivos principais: porque a confiança dos depositantes será tanto mais reforçada quanto mais credível for o plano de actuação de um SGD e quanto mais rápido for o tempo de resposta antecipado para um cenário de indisponibilidade de depósitos<sup>168</sup>. Como tal, a manutenção de uma solução europeia assente no funcionamento de SGD nacionais – em termos semelhantes aos actuais, ou em combinação com uma versão mitigada do SEGD – ajudaria a perpetuar a existência de uma ligação umbilical entre a estabilidade financeira de um determinado EM e a estabilidade do respectivo sector bancário. Isto porque dificilmente quaisquer regras de uma versão mitigada do SEGD conseguiriam recuperar a confiança dos depositantes numa situação de crise, caso esses mesmos depositantes tivessem já perdido a confiança na efectividade das soluções de matriz nacional disponíveis para salvaguardar a sua situação<sup>169</sup>. Estariam assim reunidas as condições para que fossem desencadeadas novas corridas aos bancos, à semelhança do que ocorreu nos casos analisados no capítulo anterior sob a égide da Diretiva SGD III.

Por outro lado, de um ponto de vista teórico conclui-se que a política de cobrança de contribuições que se revelaria mais eficiente e mais alinhada com o espírito da UB assentaria no cálculo do risco representado por cada instituição de crédito abrangida, mas sem aplicar *ab initio* qualquer parcela de risco ligada ao EM no qual as referidas entidades estivessem a desenvolver a sua actividade. Sem prejuízo, de uma perspectiva prática reconhece-se que não são despiciendas as preocupações levantadas por Schoenmaker e Wolff<sup>170</sup> ao apontarem que um SEGD financiado nesses termos apenas viria a ser implementado na prática após serem levados a cabo esforços de redução de riscos no sector bancário de vários EM, e mediante a existência de uma credível capacidade orçamental ao nível europeu para providenciar o apoio que pudesse vir a ser necessário para o funcionamento deste novo pilar.

Percorridas várias propostas que foram apresentadas com o intuito de desbloquear o impasse em torno da criação do SEGD, constata-se que à data nenhuma concretizou esse propósito. A construção deste terceiro pilar da UB continua sem registar desenvolvimentos de maior, sem que existam perspectivas sérias de que a situação se venha a alterar a breve trecho. A declaração do Eurogrupo

---

<sup>168</sup> PANETTI, *The Economics of* cit., p. 81.

<sup>169</sup> ESA JOKIVUOLLE / GEORGE G. PENNACCH, *How to design the European Deposit Insurance Scheme*, 2019. Disponível em: <https://voxeu.org/>.

<sup>170</sup> SCHOENMAKER / WOLFF, *Options for* cit.

de 16 de Junho de 2022 aponta nesse sentido, ao ter-se centrado no propósito de reforçar a harmonização das regras relativas ao funcionamento dos SGD nacionais, entretanto já materializado numa proposta de alteração da Diretiva SGD III apresentada pela Comissão<sup>171</sup>. Quanto ao SEGD, a ausência de qualquer menção expressa à sua criação foi compensada por uma breve referência à necessidade de serem promovidos consensos em torno da implementação dos “elementos pendentes para reforçar e completar a União Bancária”<sup>172</sup>. Por outro lado, e conforme apontado por Verón, o bom desempenho que as instituições bancárias da UE registaram no contexto de instabilidade criado pelos colapsos sucessivos do Silicon Valley Bank e do Credit Suisse no início de 2023 poderá conduzir ao protelamento de um esforço sério de conciliação das posições de natureza política que têm obstaculizado a construção do SEGD<sup>173</sup>.

#### 4. Cobertura, reembolso e elegibilidade: aspectos a serem reconsiderados no âmbito do SEGD?

Decorre de tudo quanto já se analisou no presente capítulo que a actual discussão em torno dos termos que devem reger o funcionamento do SEGD está essencialmente centrada na relação que deve existir entre os SGD/compartimentos nacionais e o FGD europeu, bem como nos critérios que devem presidir à cobrança de contribuições junto dos sistemas bancários dos diversos EM de forma a mitigar preocupações relacionadas com o risco moral e com a prevenção de uma eventual partilha de riscos desequilibrada entre os diversos países.

Sucedem que toda esta discussão acaba por deixar para segundo plano um ponto chave: de um modo geral, a Proposta SEGD – bem como as subsequentes propostas

---

<sup>171</sup> Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 2014/49/EU no respeitante ao âmbito da protecção dos depósitos, à utilização dos fundos dos sistemas de garantia de depósitos, à cooperação transfronteiriça e à transparência, COM(2023) 228 final. O objetivo desta proposta é o de melhorar aspectos relativos “ao âmbito da protecção dos depositantes, à interpretação divergente das condições de utilização dos fundos dos SGD para financiar intervenções realizadas fora do âmbito do processo de reembolso de depósitos cobertos, à eficácia e eficiência operacionais na forma de funcionamento dos SGD, ao leque de opções e facultades nacionais e à necessidade de melhorar a coordenação entre as redes de segurança em matéria de resolução e de seguro de depósitos”.

<sup>172</sup> *Statement by the Eurogroup in inclusive format on the future of the Banking Union of 16 June 2022*, disponível em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>173</sup> NICOLAS VERÓN, *The US and Swiss messes may nudge the EU towards better international bank capital standards Compliance*, Bruegel, 2023, disponível em: [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

que foram analisadas no ponto anterior – acaba por manter o regime que já resulta da Directiva SGD III em várias matérias. É esse o caso do nível de cobertura dos depósitos, do procedimento tendente ao seu reembolso e do leque de depósitos elegíveis para efeitos da garantia<sup>174</sup>. Manifestamente, estão em causa matérias fundamentais a qualquer SGD, independentemente da maior importância política que possa ser dada a outros aspectos desses sistemas. E, tendo em consideração que em plena UB e ao abrigo das regras já decorrentes da Directiva SGD III ocorreram corridas aos bancos na ZE como aquelas que foram anteriormente analisadas, é difícil de compreender os motivos pelos quais estas matérias aparentam estar pura e simplesmente afastadas da discussão em torno do SEGD.

Esta realidade terá certamente uma justificação de natureza prática: se a proposta de construção de um SEGD que engloba muitas soluções que já resultavam da Directiva SGD III redundou num impasse político cuja resolução se afigura complexa, será pouco plausível acreditar que uma solução de carácter mais inovador – porventura, aumentando ainda mais as exigências em torno da capacidade de resposta dos FGD nacionais e do FSD europeu – pudesse conduzir a um desfecho mais positivo.

Porém, esse tipo de constrangimentos não deve impedir que seja levado a cabo um exercício de análise sobre futuros caminhos que possam ser seguidos no âmbito do SEGD e que permitam reduzir tanto quanto possível o risco de ocorrência de corridas aos bancos como aquelas que se verificaram na Europa em 2016 e 2017. Questões procedimentais como estas não podem ser desconsideradas no âmbito da discussão em torno da implementação de um terceiro pilar da UB que visa efectivamente reforçar a confiança dos depositantes quanto à salvaguarda dos seus depósitos<sup>175</sup>. A simples existência de uma garantia e o devido financiamento do

---

<sup>174</sup> Cenário que se mantém em relação à proposta de alteração da Directiva SGD III apresentada pela Comissão no presente ano, em virtude de justificação apresentada no segmento expositivo da referida proposta: “a Comissão realizou uma avaliação exaustiva do desempenho da mesma diretiva. A sua conclusão confirmou que as principais componentes da DGSD, em especial o nível harmonizado de cobertura de 100 000 EUR por depositante e por banco, o nível-alvo mínimo para o financiamento dos SGD e os prazos curtos para o reembolso dos depositantes proporcionaram, de modo geral, benefícios positivos para os depositantes”.

<sup>175</sup> Não se desconsideram posições que apontam no sentido de o menor grau de ambição da Proposta SEGD (e das contrapropostas subsequentes, acrescente-se) poder ser considerado, de certo modo, aparente. Em contraste com as alternativas que serão tratadas neste ponto, as quais giram em torno de alterações de carácter mais substancial em relação ao regime decorrente da Directiva SGD III, admite-se que qualquer das propostas antes abordadas seria passível de gerar um maior consenso que tornasse mais provável a aprovação do SEGD. Por outro lado, e mesmo sem promover alterações de maior quanto às matérias que serão abordadas neste ponto, um SEGD alicerçado em qualquer

respectivo SGD competente poderão acabar por não ser na prática factores suficientes para assegurar essa maior confiança. Relembre-se para tanto o caso do MPS, relativamente ao qual se concluiu supra que grande parte do levantamento dos depósitos terão sido levados a cabo por depositantes garantidos, os quais ainda assim tiveram incentivos para resgatarem os seus valores.

#### 4.1. A FDIC: análise comparativa

Para esse efeito, assume-se como relevante levar a cabo uma análise comparativa com a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Este SGD federal norte-americano apresenta diferenças sensíveis face a dois aspectos muito relevantes regulados pela Directiva SGD III, e que em nada foram alterados pela Proposta SEGD, encontrando-se também praticamente ausentes do debate sobre este tema ao longo dos últimos anos: o valor de cobertura e o prazo de reembolso.

Até ao eclodir da crise financeira mundial, com epicentro no colapso do mercado de *subprime* norte-americano, a FDIC apresentava um tecto de cobertura de depósitos para pessoas singulares semelhante ao que se encontra actualmente estabelecido pela Directiva SGD III: 100 mil dólares americanos (USD). Porém, quando as autoridades norte-americanas começaram a compreender a real dimensão da crise que então dava os seus primeiros passos, foi tomada a decisão de aumentar temporariamente essa cobertura: com efeitos a partir de 3 de Outubro de 2008 e até 31 de Dezembro de 2013<sup>176</sup>, o limite de cobertura foi aumentado para um valor de 250 mil USD. Este aumento temporário tinha na sua génese o propósito de restaurar a confiança dos depositantes durante um período de profunda instabilidade no sector bancário norte-americano. Isto até que finalmente o carácter temporário deste aumento foi convertido em permanente<sup>177</sup>, por via da aprovação do *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Refira-se a este respeito que não foi o caso exclusivo dos EUA, pois em função da eclosão da crise diversos outros governos decidiram alterar quer o limite quer a abrangência das

---

das propostas já analisadas teria o condão de reforçar a capacidade de financiamento dos SGD nacionais, o que, em última análise, permitiria por si só promover uma maior estabilidade ao nível do sector bancário. VEERLE A. COLAERT / GILIAN BENS, *European Deposit Insurance System (EDIS): Cornerstone of the Banking Union or Dead End?*, Jan Ronse Institute, Working Paper Series, 1 (2019), p. 28.

<sup>176</sup> Esta data final foi já fruto de uma extensão, considerando que a data inicialmente prevista para o término da extensão de cobertura foi o dia 31 de Dezembro de 2010. Disponível em: [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>177</sup> Disponível em: [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

respectivas garantias de depósitos em vigor, tentando por essa via afastar um pânico conducente ao levantamento desenfreado de depósitos<sup>178</sup>. É neste contexto que actualmente os depositantes dos bancos cobertos pela FDIC oferecem uma garantia com o valor máximo de 250 mil USD<sup>179</sup>, limite que abrange o total de depósitos constituídos por uma pessoa singular junto de cada instituição abrangida<sup>180</sup>.

Quanto ao período de reembolso, a FDIC encontra-se obrigada a proceder ao mesmo no mais breve prazo que se revelar possível<sup>181</sup>. Não obstante encontrar-se sujeita a este dever de conteúdo algo indeterminado, a própria FDIC assume como objectivo conseguir proceder aos reembolsos necessários dentro de um prazo máximo de dois dias úteis a contar da situação que deu origem à indisponibilidade dos depósitos<sup>182</sup>, o que se articula com o registo histórico que identifica como de um dia útil o prazo necessário para que os depositantes voltem a poder aceder aos seus depósitos<sup>183</sup>. No que diz respeito ao método de reembolso, a FDIC pode optar entre entregar directamente aos depositantes a quantia coberta ou entre transferir um valor equivalente para uma nova conta de depósito aberta junto de outra instituição bancária coberta<sup>184</sup>.

Estes procedimentos seguidos pela FDIC contrastam de forma notória com aqueles que se encontram actualmente estipulados pela Directiva SGD III, e que previsivelmente virão a servir de base para o modelo de SEGD que venha a ser implementado no futuro. Quanto ao limite de cobertura, verifica-se uma diferença de sensivelmente 133 mil EUR<sup>185</sup> entre o que se encontra previsto para a FDIC e o que consta da Directiva SGD III. Por outras palavras, a cobertura que abrange as instituições de crédito a desenvolverem actividade nos EUA é superior ao dobro do valor do máximo da cobertura europeia. Relativamente aos prazos de reembolso, a regra actualmente aplicável por força da Directiva SGD III estipula que o pagamento deve ter lugar num prazo máximo de dez dias úteis, o qual será encurtado para sete dias úteis a partir do início do ano de 2024, lapso temporal que é manifestamente mais longo em relação aos prazos de reembolso quer históricos quer previstos pela FDIC.

---

<sup>178</sup> MEI-YIN LIN, *Deposit insurance and effectiveness of monetary policy*, “Applied Economics Letters”, no.22:18 (2015), p. 1443.

<sup>179</sup> Federal Deposit Insurance Act, Section 11. (E).

<sup>180</sup> Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations, Part 330.6.

<sup>181</sup> Federal Deposit Insurance Act, Section 11.(f).

<sup>182</sup> Disponível em: [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>183</sup> DARRYL E. GETTER / OSCAR R. GONZALES, *The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC): Efforts to Support Financial and Housing Markets*, Congressional Research Service, 2009, p. 3.

<sup>184</sup> Federal Deposit Insurance Act, Section 11.(f).

<sup>185</sup> De acordo com as taxas de referência à data de 7 de Novembro de 2023, disponível em: [www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt) [consultado pela última vez no dia 8 de novembro de 2023].

## 4.2. Cobertura

É certo que um eventual aumento do limite de cobertura no âmbito do SEGD seria uma matéria de difícil concretização. Tal como constatado por Anginer e Demirguc-Kunt, a proporção dos depósitos cobertos tem de ser suficientemente elevada para evitar a ocorrência de corridas aos bancos, mas não pode ser demasiado abrangente, sob pena de subverter os incentivos tanto de depositantes e de bancos para adoptarem um comportamento conducente ao funcionamento eficiente do mercado<sup>186</sup>. Isto na linha de análises anteriores que apontavam que existiam tanto mais riscos para a estabilidade de um sistema bancário quanto mais abrangente a garantia concedida aos respectivos depositantes<sup>187</sup>.

Com o intuito de evitar os efeitos negativos do comportamento dos depositantes e das instituições abrangidas decorrentes do risco moral, bem como para salvaguardar a disciplina de mercado, Garcia considerou que em regra o limite de cobertura deverá ser baixo<sup>188</sup>. Isto porque no seu entendimento é principalmente a protecção dos pequenos depositantes (considerados como consumidores) que está no cerne da missão dos SGD, em virtude do seu provável menor conhecimento sobre o funcionamento dos mercados e da sua maior dificuldade em aceder a informação relevante e a efectuar a sua devida análise<sup>189</sup>. Sendo a posição destes depositantes assegurada pelo baixo limite da garantia, os grandes depositantes e os depositantes institucionais continuariam obrigados a ter cuidados na tomada das suas decisões de investimento, ao passo que as instituições de crédito abrangidas teriam de dar provas sobre a sua sustentabilidade para permanecerem atractivas na captação de depósitos.

Garcia apresentou dois critérios distintos cuja prossecução daria cumprimento aos pressupostos por si indicados. O primeiro assentaria na proporção entre o produto interno bruto *per capita* registado num determinado país e o nível de cobertura, que deveria oscilar entre uma e duas vezes esse valor. Já o segundo critério partiria de uma análise mais precisa do valor dos depósitos garantidos, devendo ficar nesse seguimento cobertos pelo menos 80% dos depósitos, mas apenas 20% do valor total de todos os depósitos constituídos<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> ANGINER / DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard* cit., p. 16.

<sup>187</sup> ASLI DEMIRGUC-KUNT / ENRICA DETRAGIACHE, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?*, Working Paper, International Monetary Fund, 2000, p. 25.

<sup>188</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 19.

<sup>189</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 24.

<sup>190</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., pp. 24-25.

Uma análise dos dados disponíveis parece apontar para a conclusão de que o limite europeu de cobertura excede os limiares de ambos os critérios. O PIB *per capita* calculado relativamente à ZE no ano de 2020 foi de 29.180 EUR<sup>191</sup>, pelo que nos termos do primeiro critério o limite máximo de cobertura se cifraria em cerca de 60 mil EUR. Quanto ao segundo critério, e considerando a dificuldade na colecta de dados relativos à proporção dos depósitos individualmente considerados que se encontram cobertos, uma estimativa realizada em 2015 aponta que cerca de 70,9% do total dos valores depositados na Zona Euro serão elegíveis para serem cobertos, encontrando-se de facto cobertos cerca de 48,6% desse total de valores depositados<sup>192</sup>. Tomando em conta estas estimativas, estaria também preenchida a segunda parte do segundo critério supra identificado.

No entanto, existem posições que se opõem a esta perspectiva, com base no argumento de que o maior risco decorrente de uma corrida aos bancos não será o número de depositantes que participem nessa corrida, mas sim o volume das quantias que sejam levantadas. Lazarov apresenta o seguinte exemplo: para um banco será mais prejudicial o levantamento de cem unidades monetárias por um único depositante, do que o levantamento de uma unidade monetária por cinquenta diferentes depositantes<sup>193</sup>. Isto para lá da consideração de que as preocupações relacionadas com o risco moral serão menos relevantes quando se toma em consideração o comportamento dos depositantes propriamente ditos<sup>194</sup>. Como tal, Lazarov propôs que se procedesse a um aumento do limite de cobertura actualmente previsto na Directiva SGD III, com o fito de que essa garantia passe a abranger uma maior proporção das quantias depositadas junto dos bancos abrangidos<sup>195</sup>.

Prevalendo esta abordagem, a estimativa supra apresentada de que apenas cerca de 48,6% dos valores depositados na ZE se encontram cobertos pelos respectivos SGD nacionais poderia gerar alguma preocupação, na medida em que mais do que metade dos depósitos estariam desprovidos de qualquer garantia, e que poderiam assim vir a ser levantados caso os seus titulares entrassem numa corrida bancária.

Há também que salientar que ainda que os *standards* internacionais desenvolvidos a respeito da questão da cobertura acompanhem as preocupações supra analisadas

---

<sup>191</sup> Disponível em: <https://ec.europa.eu> [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>192</sup> GIUSEPPINA CANNAS [et al], *Updated Estimates of EU Eligible and Covered Deposits*, JRC Technical Reports, European Commission, 2015, p. 9.

<sup>193</sup> LAZAROV, *Deposit Insurance in the EU* cit., p. 1752.

<sup>194</sup> LAZAROV, *Deposit Insurance in the EU* cit., p. 1758.

<sup>195</sup> LAZAROV, *Deposit Insurance in the EU* cit., p. 1772.

relativamente à necessidade de estabelecer uma cobertura de valor reduzido para combater o risco moral, selecção adversa e manter a disciplina de mercado, aqueles também indicam que tanto o limite como o âmbito da cobertura devem ser revistos periodicamente de cinco em cinco anos<sup>196</sup>, de modo a garantir o permanente cumprimento dos propósitos de cada SGD. Recordando-se que o actual limite europeu de cobertura harmonizado foi estabelecido em 2014, fica por esclarecer se esta temática foi sequer considerada no âmbito das discussões em torno da implementação do SEGD.

Não é despreciando considerar relativamente a esta questão que o FSD a ser constituído no âmbito do SEGD existirá em paralelo com o FUR, sendo que esses dois fundos serão capitalizados a partir das contribuições a serem pagas pelo sector bancário. Juntando-se o objectivo de que o FUR tenha uma capitalização equivalente a 1 % dos depósitos cobertos ao propósito de que o FSD venha a dispor de recursos financeiros equivalentes a uma proporção na ordem dos 0,8% sobre a mesma base, o CUR teria de proceder à cobrança de contribuições que permitissem alcançar um total combinado de 1,8% dos depósitos garantidos. Aproveitando os paralelismos anteriormente traçados com o regime norte-americano, veja-se a título de exemplo que a FDIC está sujeita ao cumprimento de um nível-alvo mínimo equivalente a 1,35% dos depósitos garantidos<sup>197</sup>, ainda que o propósito assumido por essa autoridade seja a de dispor de uma capitalização na ordem dos 2%<sup>198</sup>.

É certo que o tema do cálculo dos níveis-alvo de financiamento dos SGD não é passível de uma análise pormenorizada no presente trabalho, tanto por questões sistemáticas, como principalmente pelo vasto debate que a matéria tem suscitado ao longo dos anos. Valorizando o carácter dinâmico desse debate, O’Kiefe e Ufier, reconheceram inclusivamente que podem ser seguidas diversas metodologias de cálculo para efeitos da determinação desse valor<sup>199</sup>. De todo o modo, para efeitos da presente análise parece ser admissível formular a conclusão de que um aumento do limite da cobertura dos depósitos garantidos ou um alargamento dos critérios de elegibilidade reclamaria pelo menos a reconsideração dos actuais níveis-alvo europeus.

---

<sup>196</sup> INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS, *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, 2014, p. 27.

<sup>197</sup> Federal Deposit Insurance Act, Section 7(b)3(B).

<sup>198</sup> Disponível em: [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov) [consultado pela última vez no dia 6 de Novembro de 2023].

<sup>199</sup> JOHN P. O’KEEFE / ALEXANDER B. UFIER, *Determining the Target Deposit Insurance Fund: Practical Approaches for Data-Poor Deposit Insurers*, Working Paper 2017-04, Federal Deposit Insurance Corporation, 2017, p. 28.

### 4.3. Reembolso

Considerando que um dos propósitos subjacentes a qualquer SGD é assegurar a manutenção da confiança dos depositantes no funcionamento do sistema bancário, o prazo previsto para o reembolso dos depósitos que tenham ficado indisponíveis deve inevitavelmente ser um dos aspectos cruciais a ter em conta de modo a evitar a ocorrência de corridas aos bancos. Isto porque a demora no reembolso dos depósitos poderá em última análise minar ainda mais a confiança dos depositantes, incentivando-os a levantar os seus fundos numa actuação preventiva perante um cenário de crise<sup>200</sup>.

De forma conexas, não se deixa de reconhecer que o progressivo encurtamento dos prazos de reembolso dos depósitos acarreta desafios que vão para além da simples aprovação de normas legais nesse sentido, e que se prendem com os indispensáveis pressupostos operacionais para o efeito. As regras aplicáveis ao procedimento de reembolso terão assim de ser secundadas pela capacidade dos SGD e demais autoridades competentes em acederem atempadamente à informação relativa à situação dos depositantes afectados, que poderá ser tanto maior quanto mais aprofundados forem os desenvolvimentos dos sistemas de informação implementados e pela preparação dos recursos humanos que ficarão encarregues de dar cumprimento a essa tarefa<sup>201</sup>.

Uma das ferramentas que poderá ajudar no encurtamento do prazo de reembolso ao nível europeu seria a devida implementação e partilha do *Single Customer View* (SCV), que se traduz em ficheiros que reúnem a informação relevante relativa a cada depositante tendo em vista a preparação de um reembolso de depósitos que seja necessário levar a cabo<sup>202</sup>. Além de informação relativa aos montantes compreendidos nos depósitos efectuados por cada depositante garantido junto de cada instituição de crédito abrangida, seria também essencial existir informação que facilite a execução da operação de reembolso: nomeadamente, o endereço dos depositantes a reembolsar ou a identificação de uma conta bancária para a qual deva ser transferida a quantia a reembolsar<sup>203</sup>.

Debruçando-se sobre esta temática, Garcia indicou que a credibilidade de um SGD seria garantida mediante a realização de um rápido reembolso dos depósitos

---

<sup>200</sup> VESNA MICAJKOVA, *Deposit Insurance in Times of Financial Crisis*, South-Eastern Europe Journal of Economics, 2 (2013), p. 172.

<sup>201</sup> MICAJKOVA, *Deposit Insurance in Times* cit., p. 173.

<sup>202</sup> AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA, *Guidelines on cooperation agreements between deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/EU*, 2016, p. 4.

<sup>203</sup> AUTORIDADE BANCÁRIA EUROPEIA, *Guidelines on cooperation* cit., pp. 4, 8.

garantidos, evitando a ocorrência de demoras e atrasos<sup>204</sup>. Os *standards* internacionais estabelecidos a este propósito estabelecem como adequado um prazo de reembolso no prazo de sete dias úteis a contar de uma situação que seja claramente identificada pelo SGD como configurando uma indisponibilidade dos depósitos<sup>205</sup>.

O figurino final do SEGD deve assim garantir que desde o início da respetiva implementação será respeitado pelo menos o período máximo de reembolso de sete dias úteis identificado na Directiva SGD III para o período pós-2024. Assegurado o cumprimento desse prazo mínimo necessário para assegurar a confiança dos depositantes na credibilidade do SEGD, não será ainda assim despidendo considerar a possível redução progressiva desse lapso temporal, aproximando-o de prazos mais curtos como aquele que é previsto pela FDIC – cujo objectivo temporal para proceder ao reembolso está cifrado num máximo de dois dias úteis.

#### 4.4. Elegibilidade

Para finalizar a presente análise, note-se que a amplitude dos critérios de elegibilidade dos depositantes abrangidos mereceria pelo menos ser sujeita a um debate crítico no seio da discussão em torno do SEGD, até em função das conclusões obtidas a partir da análise da resolução do BPE, no âmbito da qual uma parte considerável da corrida ao banco foi perpetrada por autoridades públicas espanholas.

Recorde-se que ao abrigo da Directiva SGD III os depósitos constituídos por autoridades públicas dos EM estão excluídos do âmbito da garantia, cenário que se manteve inalterado na Proposta SEGD<sup>206</sup>. A resolução do BPE parece colocar em causa o entendimento que se encontra vertido na Directiva SGD III para justificar essa exclusão: “o seu número limitado em comparação com o universo global de depositantes minimiza o impacto da insolvência de uma instituição de crédito na estabilidade financeira. Por outro lado, as autoridades têm maior facilidade de acesso ao crédito do que os cidadãos”<sup>207</sup>. No procedimento supra analisado isto não se verificou, e nem tão pouco a possibilidade que é concedida a cada EM para que inclua no âmbito da garantia “os depósitos de autoridades locais com um orçamento anual máximo de 500 000 EUR”<sup>208</sup> serviu para impedir a fuga de uma considerável soma de quantias públicas do BPE.

---

<sup>204</sup> GARCIA, *Deposit Insurance and Crisis* cit., p. 9.

<sup>205</sup> INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS, *IADI Core Principles* cit., p. 39.

<sup>206</sup> Considere-se a este respeito a remissão feita para a Directiva SGD III pela proposta de alteração do artigo 41.º-F n.º 1 do Regulamento MUR.

<sup>207</sup> Considerando 31, Directiva SGD III.

<sup>208</sup> Artigo 5.º n.º 2 alínea b) da Directiva SGD III.

A esta luz, seria importante considerar se faria sentido integrar no plano de implementação do SEGD uma proposta de extensão dos critérios de elegibilidade dos depósitos cobertos. Refira-se uma vez mais o exemplo da FDIC a este propósito: a elegibilidade dos depósitos para efeitos da cobertura é feita sobretudo pela via do respectivo valor<sup>209</sup>, sendo de referir a propósito do caso BPE que se encontram expressamente abrangidos depósitos constituídos por autoridades públicas, nomeadamente de âmbito local<sup>210</sup>. Seria pelo menos importante realizar uma análise contraposta desses argumentos com posições assentes na importância de limitar a elegibilidade de forma a evitar delapidar os incentivos para a monitorização do mercado pelos depositantes<sup>211</sup>.

## V. Conclusão

A aprovação e implementação do SEGD apresenta-se como de extrema importância não só para a finalização da construção da UB, como também para prevenir a repetição de corridas aos bancos na ZE como aquelas que se verificaram em Itália e Espanha nos anos de 2016 e 2017. A Proposta SEGD apresentada pela Comissão representou um importante passo inicial nesse sentido. Esta proposta previa a implementação de três fases sucessivas – (i) sistema de resseguro, (ii) sistema de cosseguro e (iii) sistema de seguro integral – que ao longo de um período de oito anos promoveriam o desenvolvimento e finalização do SEGD. Porém, esta proposta, que desde a sua fase inicial de resseguro previa a possibilidade de o FSD poder contribuir para perdas registadas pelos SGD nacionais, e que previa para a fase final o estabelecimento de um sistema de seguro integral onde todos os depósitos cobertos estariam salvaguardados pelo FSD, não encontrou até ao momento um apoio junto dos EM que permitisse a sua aprovação.

As principais críticas dirigidas à Proposta SEGD assentaram no seu potencial de promoção do risco moral, na medida em que a garantia integralmente conferida por um FSD europeu poderia conduzir a que os SGD e as autoridades de cada EM reduzissem os seus esforços dirigidos à manutenção da disciplina de mercado e à cobrança de contribuições junto dos respectivos sectores bancários em linha com os níveis-alvo constantes da Directiva SGD III. A este cenário acresceram preocupações relacionadas com a existência de uma discrepância

---

<sup>209</sup> Federal Deposit Insurance Act, Section 3. (m).

<sup>210</sup> Federal Deposit Insurance Corporation Rules and Regulations, Section 330.15.

<sup>211</sup> ANGINER / DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard* cit., p. 16.

entre os riscos inerentes às instituições de crédito a operarem em sectores bancários de distintos EM. Presidiram a estes receios questões como a qualidade das carteiras de activos das instituições abrangidas – nomeadamente do que diz respeito ao peso dos *non-performing loans* nos seus balanços – e do grau de protecção conferido aos credores destas instituições pelo ordenamento jurídico de cada país.

Neste contexto, a Comissão demonstrou abertura para rever os termos da Proposta SEGD, ao equacionar a possibilidade de ser afastada a cobertura de perdas dos SGD nacionais durante a fase de resseguro e de ser reforçada a condicionalidade a ser observada pelo sector bancário de cada EM tendo em vista a progressão entre as diversas fases, nomeadamente através da realização de uma avaliação incidente sobre a qualidade dos activos constantes das carteiras das instituições de crédito que se encontrem a operar em cada país.

À margem deste entendimento da Comissão foram apresentadas outras propostas que se afastam ainda mais dos termos originais da Proposta SEGD, ao sustentarem que mesmo na fase final de implementação do SEGD deveriam subsistir compartimentos nacionais que se assumissem como as primeiras fontes de financiamento perante uma situação de reembolso de depósitos, assumindo o fundo europeu um papel de financiamento subsidiário. Além disto, as contribuições a serem cobradas às instituições bancárias abrangidas deveriam ter como base de cálculo não só os concretos riscos assumidos por cada banco, mas também o maior ou menor grau de risco representado pelo todo do sector bancário de cada EM – tendo esta avaliação por base factores como os já citados grau de protecção dos direitos dos credores e a constituição do portfolio de activos das instituições abrangidas. Dentro deste leque de propostas, há que destacar a posição assumida pelo atual chanceler alemão (então ministro das finanças) no sentido de que a fase final de implementação do SEGD deveria assentar na existência simultânea dos SGD nacionais com um fundo europeu, operando este último apenas através da concessão de empréstimos aos compartimentos nacionais sujeitos a um valor máximo para lá do qual os montantes adicionais que fossem ainda necessários teriam de ser obtidos por outras vias, no limite através de um financiamento concedido MEE ao respectivo EM sujeito a rigorosa condicionalidade.

Em termos intermédios face às soluções já elencadas foram também apresentadas propostas nos termos das quais os compartimentos nacionais poderiam subsistir durante um período de transição, mas sempre tendo em vista a implementação de um sistema final em que todos os depositantes da ZE se encontrassem cobertos pelo FSD europeu, de forma tanto a não criar discrepâncias entre a protecção conferida a depositantes estabelecidos em diferentes EM, como a quebrar o elo

que ao longo dos últimos anos tem ligado a estabilidade da cada sector bancário à estabilidade financeira do respectivo EM. Foram também acolhidas as preocupações relacionadas com a necessidade de serem estabelecidos critérios de diferenciação de risco entre EM, ainda que tendo em vista o seu levantamento após a verificação de condições similares nos diversos sistemas bancários dos países que compõem a ZE.

Uma vez dissecadas estas diferentes perspectivas, acompanham-se as posições que apontam no sentido da adopção de uma solução que vá para lá do mero aprofundamento da colaboração entre os SGD nacionais e um FSD de índole europeia. Ainda assim, reconhece-se a importância de serem incorporadas neste terceiro pilar da UB soluções que permitam assegurar a convergência dos sectores bancários dos diversos EM da ZE em termos dos riscos que lhes estão inerentes, bem como a suficiência das vias de financiamento principais e alternativas destinadas a dotar o FSD de recursos suficientes tendo em vista o cumprimento da sua missão de reforçar a confiança dos depositantes.

Por fim, sugere-se o aprofundamento da discussão em torno da implementação do SEGD para lá das questões que foram já referidas. Isto porque existem aspectos essenciais a qualquer solução de garantia de depósitos – como o âmbito de cobertura, o procedimento de reembolso e os critérios de elegibilidade de depositantes abrangidos – que têm estado simplesmente afastados do debate desenvolvido em torno da matéria. Compreende-se que o motivo subjacente a essa situação assume um cariz eminentemente prático e político – se é difícil obter a aprovação de um SEGD assente nas soluções que nesses campos já resultam da Directiva SGD III, mais difícil seria alcançar esse resultado caso a solução representasse desafios ainda mais acrescidos tanto para os SGD nacionais como para o FSD. Porém, isso não permite olvidar que os aspectos mencionados são de extrema relevância para assegurar a confiança dos depositantes e impedir a ocorrência de novas corridas bancárias. E isto especialmente quando nos anos de 2016 e 2017 ocorreram corridas bancárias na ZE já em plena vigência das regras constantes da Directiva SGD III, e quando existem soluções como aquelas que se encontram actualmente implementadas pela FDIC e que são substancialmente distintas das que constam do regime europeu.

Sustenta-se assim uma posição no sentido de que questões como (i) o alargamento da amplitude da cobertura de depósitos em termos de valor, (ii) a redução dos prazos relativos ao reembolso dos depósitos cobertos e (iii) a inclusão dos depósitos constituídos por parte de autoridades públicas dos EM devem pelo menos ser consideradas nas futuras discussões que sejam levadas a cabo tendo em vista a implementação do SEGD.