



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 30 October 2013
(OR. en, pt)**

**15190/1/13
REV 1**

**EF 211
ECOFIN 968
CODEC 2441
INST 549
PARLNAT 250**

COVER NOTE

From: Portugese Parliament
date of receipt: 16 October 2013
To: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council [doc. 12315/13 EF 149 ECOFIN 697 CODEC 1757- COM(2013) 520 final].

- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl:

¹ Translation(s) may be available in the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)520

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a “Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2013)520]”.

A atento o respetivo objeto, a supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

É evidente que a crise económica e financeira originou riscos efetivos e muito graves para a estabilidade do sistema financeiro e para o funcionamento do mercado interno. As falhas na supervisão financeira foram claramente expostas, tendo sido duramente posta à prova a capacidade das autoridades nacionais e da União para gerir os problemas nas instituições bancárias. A ausência de instrumentos e poderes necessários para lidar com o colapso de instituições bancárias, por parte das autoridades de diversos Estados Membros, tiveram como consequência a utilização do dinheiro dos contribuintes para salvar essas instituições. É verdade que o colapso de grandes instituições bancárias, muito interdependentes, poderia acarretar graves



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

prejuízos sistémicos e esse risco, as autoridades não o quiseram correr, tendo nesta medida, recorrido ao dinheiro dos contribuintes.

O agravamento da crise económica financeira e social, veio obrigar as autoridades dos Estados Membros e a União a encontrar um enquadramento a nível da UE que permitisse a gestão de crises no setor financeiro, de modo a dotar as autoridades de competências e instrumentos comuns que permitissem com eficácia atuar preventivamente com as crises bancárias, salvaguardando assim a estabilidade financeira e reduzindo ao máximo a exposição dos contribuintes a perdas decorrentes das insolvências bancárias.

Neste contexto, em 2010, a Comissão Europeia, propôs, através de uma Comunicação¹, uma reforma estrutural da regulação e supervisão dos mercados financeiros, com o objetivo de corrigir as falhas expostas pela crise do sector bancário.

Importa mencionar que já foi adotado um conjunto de medidas essenciais para um enquadramento mais eficaz da supervisão prudencial e para a estabilidade financeira². No entanto, as reformas já adotadas têm vindo a ser complementadas por um enquadramento claro que permita às autoridades estabilizar e controlar, no futuro, o impacto sistémico da falência de instituições financeiras com atividades transfronteiras.

Tornou-se pois evidente que a UE precisa de um enquadramento de regulação forte, que abranja a prevenção, a intervenção rápida e a resolução de crises dos bancos ou a respetiva liquidação.

¹ COM(2009) 561 –relativa a “ Um enquadramento da UE para a gestão de crises transfronteiras no sector bancário”.

² Diretiva 2009/14/CE , relativa ao reforço do sistema de garantia dos depósitos; Diretiva 2010/76/UE, relativa a requisitos de fundos próprios.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No “Roteiro para uma união bancária”³ a Comissão relewa a importância de ser concluída a reforma do quadro regulamentar da UE, sublinhando todavia, que apesar de essencial, a mesma, *“não será suficiente para enfrentar com êxito as vultuosas ameaças à estabilidade financeira em toda a União Económica e Monetária. São necessárias mais medidas, para enfrentar os riscos específicos na área do euro”*. Sendo por conseguinte, fundamental para a UE avançar para uma união bancária. Defendendo que esse caminho permitiria *“colocar o setor bancário numa base mais sólida e restaurar a confiança no euro, no âmbito de uma perspetiva de integração económica e orçamental a mais longo prazo.”* Pelo que a transferência da supervisão dos bancos para o nível europeu constitui uma parte basilar deste processo. Igualmente na sua Comunicação “Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada - Lançamento de um debate a nível europeu”⁴, a Comissão propõe o reforço e aprofundamento da arquitetura da UEM, de modo a que todas as principais decisões de política económica e orçamental dos Estados Membros sejam alvo de maior coordenação, validação e supervisão a nível europeu.

Perspetiva partilhada e traduzida no Relatório “dos quatro Presidentes” “Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária”⁵, apresentado pelo Presidente do Conselho Europeu. Também a este respeito, o Parlamento Europeu, apelou⁶ à adoção tão rapidamente quanto possível das propostas da Comissão.

³ COM(2012) 510

⁴ COM (2012) 777 - Comunicação da Comissão “Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada - Lançamento de um debate a nível europeu”.

⁵ EUCO 120/12, de 26 Junho 2012 (elaborado em estreita cooperação com o Euro Grupo, Banco Central Europeu e Comissão Europeia).

⁶ No seu relatório sobre a iniciativa “Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária” de 20 de Novembro de 2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em março e junho de 2013, o Conselho Europeu, defendeu que era “imperativo quebrar o círculo vicioso entre os bancos e os Estados e assumiu o compromisso de avançar com a união bancária *“o mais rapidamente possível”*. Acresce referir que no Conselho de junho foram fixadas as próximas medidas a serem tomadas com vista ao reforço da arquitetura da UEM.

Neste contexto, a primeira medida crucial no sentido da criação uma união bancária integrada, incluiu a adoção de um Mecanismo Único de Supervisão (MUS)⁷, que deverá subsequentemente ser complementado por um Mecanismo Único de Resolução.

Por conseguinte, e como não é possível afastar definitivamente os riscos de uma instituição financeira registar problemas de liquidez ou de solvência importa, por isso, estabelecer a sustentabilidade dos mercados bancários nos Estados Membros. Afigura-se, deste modo, indispensável a criação de um enquadramento que permita a reestruturação profunda dos bancos, sem pôr em causa a estabilidade económica e ponha fim ao pagamento destes onerosos processos pelos dinheiros públicos, ou seja pelo dinheiro dos contribuintes.

⁷ O estabelecimento de um mecanismo único de supervisão deverá assegurar que a política da União no que concerne à supervisão prudencial das instituições de crédito é aplicada de forma coerente e eficaz, que o conjunto único de regras para os serviços financeiros é aplicado de forma equitativa às instituições de crédito em todos os Estados Membros envolvidos, e que essas instituições de crédito estão sujeitas a uma supervisão de elevado rigor e qualidade, sem interferência de outras considerações de natureza não prudencial.

O MUS é composto por dois regulamentos: COM (2012) 512 -Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à sua interação com o Regulamento (UE) n.º .../... do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito; COM (2011) 511 - Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito.

Estas iniciativas foram aprovadas pelo Parlamento Europeu em 12 de setembro de 2013. Está prevista que a sua entrada em vigor a partir de Janeiro de 2014.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em 6 de junho de 2012, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva⁸ destinada a estabelecer um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento, cujo objetivo central é manter a estabilidade financeira e a confiança no sistema bancário e, simultaneamente reforçar o mercado interno dos serviços bancários, sem colocar em causa a igualdade de condições de concorrência. Para tal, propôs o estabelecimento de regras sobre a forma como a resolução deverá ser realizada no mercado interno, conferindo às autoridades nacionais de resolução as competências e os procedimentos que permitam a resolução de bancos. Contudo, embora a proposta de diretiva pretenda introduzir um elevado nível de harmonização, continua a permitir alguma flexibilidade aos Estados Membros podendo, por isso, subsistir alguma fragmentação no mercado interno.

Por conseguinte, é necessário para a realização do mercado interno dos serviços financeiros garantir regras efetivas e uniformes em matéria de resolução⁹ e de condições de financiamento idênticas em todos os Estados Membros de forma a preservar a concorrência e a melhorar o mercado interno. Torna-se por isso fundamental a criação de um mecanismo centralizado de resolução para todos os bancos que operam nos Estados Membros que participam no MUS.

⁸ COM (2012) 280 - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento e que altera as Diretivas 77/91/CEE e 82/891/CE do Conselho, as Diretivas 2001/24/CE, 2004/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/55/CE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010. Está previsto que Estados Membros apliquem a suas disposições a partir de 1 de janeiro de 2015.

A presente proposta está atualmente em negociação pelos legisladores.

⁹ De acordo com o artigo 2º. da Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento (COM(2012)280, entende-se por Resolução “a reestruturação de uma instituição de modo a garantir a continuidade das suas funções essenciais, preservar a estabilidade financeira e repor a viabilidade da totalidade ou de parte dessa mesma instituição”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

É neste contexto que a Comissão apresenta a iniciativa ora em apreço.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

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

a) Do Princípio da Subsidiariedade

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

Os acontecimentos recentes demonstraram claramente que apenas uma supervisão ao nível europeu pode garantir a supervisão adequada de um setor bancário profundamente integrado bem como um nível elevado de estabilidade financeira tanto na União Europeia, como, em particular, na área do euro.

Por conseguinte, apenas a ação a nível europeu pode garantir que os bancos em dificuldades sejam resolvidos de forma não discriminatória e nos termos de um único conjunto de regras destinadas a melhorar o funcionamento da União Económica e Monetária e do mercado interno. Porém, não obstante a integração profunda do setor bancário, as diferenças substanciais entre decisões de resolução adotadas a nível nacional poderão resultar em graves riscos para a estabilidade financeira.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Conclui-se, portanto, que a criação de um Mecanismo Único de Resolução será mais eficaz do que uma rede de autoridades nacionais responsáveis pela resolução, em especial no que diz respeito aos grupos bancários transfronteiriços, para quem a celeridade e a coordenação são cruciais para minimizar os custos e restabelecer a confiança. Igualmente relevante é que o MUR permitirá gerar economias de escala significativas que evitarão os efeitos externos negativos que podem decorrer de decisões puramente nacionais.

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

c) Do conteúdo da iniciativa

A iniciativa, ora em apreço, pretende instituir um Mecanismo Único de Resolução, para todos os Estados Membros que participam no Mecanismo Único da Supervisão, que permita a tomada de decisões de forma rápida e eficaz, a fim de facilitar o funcionamento adequado e estável do mercado interno. O enquadramento proposto comporta um dispositivo de financiamento de resolução adequado de modo a “quebrar a ligação entre crise das dívidas soberanas e bancos em dificuldades”.

Deste modo é proposto, no âmbito do quadro jurídico e institucional da UE, a criação de um Mecanismo Único de Resolução, cujo modelo de funcionamento pode ser sintetizado do seguinte modo: i) Ao **BCE**, enquanto supervisor, **cade assinalar quando um banco** na área do euro ou estabelecido num Estado Membro que participa na união bancária se encontra em graves dificuldades financeiras e **necessita de ser objeto de resolução**; ii) Ao **Comité Único de Resolução (CUR)**¹⁰, caberá coordenar e

¹⁰ O CUR, será uma Agência da UE composta por representantes do BCE, da Comissão Europeia e das autoridades nacionais competentes. Disporá de poderes alargados para analisar e definir a abordagem para proceder à resolução de um banco: que instrumentos utilizar, e de que modo o fundo europeu de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

preparar a aplicação dos instrumentos de resolução de um banco.; iii) Com base numa recomendação do CUR, ou por iniciativa da Comissão, esta decidirá se, e quando, coloca um banco em situação de resolução e criará um enquadramento para a utilização de instrumentos de resolução e do fundo; iv) Sob a supervisão do CUR, as autoridades nacionais de resolução serão responsáveis pela execução do plano de resolução; v) O CUR supervisionará a resolução¹¹; vi) Será criado um Fundo Único de Resolução bancária sob o controlo do CUR destinado a assegurar a disponibilidade de assistência financeira a médio prazo, enquanto o banco é objeto de reestruturação¹².

Por último, importa mencionar que, de acordo com o estabelecido na Comunicação da Comissão “Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada”¹³, qualquer intervenção do MUR terá de assentar num conjunto de princípios, nomeadamente: i) A necessidade de resolução deve ser reduzida ao mínimo; ii) Sempre que seja necessária a intervenção do MUR, os acionistas e os

resolução deve participar. As autoridades nacionais de resolução participarão ativamente nestes trabalhos.

Também os parlamentos nacionais dos Estados Membros participantes podem participar no processo “através dos seus próprios procedimentos, solicitar ao Comité que responda por escrito a quaisquer observações ou perguntas que lhe tenham apresentado relativamente às funções que lhe são cometidas (...) O parlamento nacional de um Estado Membro participante pode convidar o diretor executivo, acompanhado de um representante da autoridade nacional de resolução, a participar numa troca de pontos de vista sobre a resolução de instituições de crédito estabelecidas nesse Estado Membro” - (Artigo 42º da presente proposta de regulamento).

¹¹ Ou seja, acompanhará a execução a nível nacional por parte das autoridades nacionais de resolução e, caso uma autoridade nacional de resolução não cumprir a sua decisão, poderá emitir diretamente ordens executivas aos bancos em dificuldades.

¹² O fundo único de resolução será financiado por contribuições do setor bancário, substituindo os fundos nacionais de resolução dos Estados Membros da área do euro e dos Estados Membros que participam na união bancária, de acordo com o estabelecido na proposta de Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias.

¹³ COM (2012) 777.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

credores devem suportar os custos da resolução de crises bancárias antes da concessão de qualquer financiamento externo; iii) Quaisquer recursos adicionais necessários para financiar o processo de reestruturação devem ser disponibilizados pelos mecanismos financiados pelo setor bancário e **não com base no recurso ao dinheiro dos contribuintes.**

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A crise de 2008 atingiu duramente a Europa e expôs algumas fragilidades do projeto de construção europeia. Fragilidades essas, bem patentes na inexistência de um sistema eficaz de gestão crises, decorrentes, em grande medida, das características da arquitetura institucional inicial da UEM, em particular da ausência de um instrumento que permitisse fazer face aos desequilíbrios macroeconómicos.

Porém, se é que é possível retirar alguma consequência positiva desta crise ela radica no facto da UE ter despertado para a emergência de avançar no aprofundamento da UEM.

É verdade que a UEM permitiu uma aceleração acentuada do ritmo da integração financeira, mas permitiu igualmente acelerar o efeito de repercussão dos choques através das fronteiras nacionais, e como infelizmente ficou demonstrado, a ausência de regras comuns e de instituições a nível da área do euro responsáveis pela supervisão e pela resolução de crises no sistema financeiro, que tiveram consequências gravíssimas, e se repercutiram sobretudo nos países mais vulneráveis, nos quais se inclui Portugal, alimentando ainda a crise das dívidas soberanas.

Consideramos pois, de grande relevância o caminho que a UE tem vindo a percorrer no sentido da reformulação da governação económica da UEM, de modo a serem superados os pontos fracos, acima mencionados. Neste sentido, assinalamos o conjunto de iniciativas legislativas que a UE tem vindo a viabilizar, no sentido de criar



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

um enquadramento de regulação forte, que abranja a prevenção, a intervenção rápida e a resolução de crises dos bancos ou a respetiva liquidação. Sublinhamos a importância de se “quebrar a ligação entre crise das dívidas soberanas e bancos em dificuldades”, para que, no futuro, os prejuízos dos bancos não sejam suportados pelos cidadãos contribuintes e, sim, pelos acionistas e credores.

Concluímos, reafirmando a importância do percurso que tem vindo a ser percorrido, embora lamentando que o mesmo só se tenha iniciado por força das circunstâncias críticas com que a Europa se defrontou a partir de em 2008. Este caminho não só contribuirá para estabilidade sustentável da área euro como permitirá aumentar a confiança pública no sistema financeiro.

PARTE IV – PARECER

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

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

Palácio de S. Bento, 15 de outubro de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Vitalino Canas)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

10000 - Assembleia da República
10000 - Assembleia da República
10000 - Assembleia da República
10000 - Assembleia da República
10000 - Assembleia da República



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2013)520]

Relator: Deputado
Pedro Nuno Santos

Estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um mecanismo único de resolução e de um fundo único de resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2013)520]* foi enviada em 14 de agosto de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A dinâmica da crise financeira e económica que se iniciou em 2008 e ainda hoje se vive veio mostrar a fragilidade de um sistema financeiro europeu sujeito a efeitos de contágio, no qual os problemas nos bancos de alguns Estados-Membros da área do euro podem propagar-se rapidamente a outros percebidos pelos mercados como vulneráveis a riscos semelhantes.

Este contexto de fragilidade estrutural foi agravado por dois tipos de fenómenos. Por um lado, as respostas de cariz nacional, e por isso não coordenadas, a situações de insolvência dos bancos levaram a uma fragmentação do mercado interno da atividade de concessão de crédito, o que agravou a desvantagem concorrencial de empresas dos Estados-Membros com fraca capacidade para acudir a bancos no seu território. Por outro lado, a dependência de recursos orçamentais nacionais para a gestão de insolvências no setor bancário criou uma interdependência negativa entre os bancos e as entidades soberanas que ainda hoje fragiliza os dois setores e impede, que cada um por si e de forma unilateral, possa resolver os problemas sistémicos.

Tal como sublinhado em 2012 na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Roteiro para uma união bancária», na Comunicação da Comissão «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu», bem como no relatório dos quatro Presidentes «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária», a solução destes problemas sistémicos exige a criação de um plano integrado para o setor financeiro europeu, que ficou conhecido por «união bancária».

Tendo por base um enquadramento legislativo comum aos 28 membros do mercado interno, a Comissão Europeia propôs um roteiro para a União Bancária dotado de vários instrumentos e etapas. Este plano, embora incluindo os 17 Estados que atualmente partilham o euro, é aberta aos Estados-Membros que a ele se queiram associar.

A primeira etapa foi composta pela instituição do Mecanismo Único de Supervisão para os bancos da área do euro e para os dos Estados-Membros que pretendam aderir, e habilita o Banco Central Europeu a exercer funções de supervisão essenciais sobre esses bancos. Uma supervisão reforçada no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão pretende restabelecer a confiança na solidez dos bancos. O Banco Central Europeu assumirá em 2014 a responsabilidade pela supervisão de todos os bancos da área do euro: o BCE supervisionará diretamente os bancos maiores, enquanto as autoridades nacionais ficarão encarregadas da supervisão dos bancos mais pequenos.

Com base no Mecanismo Único de Supervisão, a fim de estabelecer a sustentabilidade dos mercados bancários, a União Europeia avançou também com a criação de um Mecanismo Único de Resolução para auxiliar os bancos com problemas de liquidez ou mesmo de solvência. Assim, o Conselho Europeu declarou nas suas conclusões de dezembro de 2012: *«num contexto em que a supervisão bancária passará a caber efetivamente a um mecanismo único de supervisão, será necessária uma autoridade de resolução comum com as competências necessárias para assegurar a possibilidade de resolução de qualquer banco de um dos Estados-Membros participantes com os instrumentos adequados».*

Para tal, a Comissão avançou com Diretiva que estabelece um enquadramento para a recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento

(Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias). Esta Diretiva, que entrará em vigor em 2015, estabelece as regras sobre a forma como a resolução será realizada no mercado interno e confere às autoridades nacionais de resolução as competências e os procedimentos que permitam a resolução de bancos.

A proposta de regulamento em análise produz um enquadramento que permite a reestruturação profunda dos bancos por parte das autoridades europeias, evitando riscos significativos para a estabilidade económica e financeira, bem como custos incalculáveis que resultariam da sua liquidação desordenada no âmbito de legislações nacionais em matéria de insolvência. Ao mesmo tempo, ao propor um fundo único de resolução, põe fim à necessidade de financiar este processo a partir de recursos públicos.

O objetivo a longo prazo é a construção de uma União Bancária para os bancos de todos os Estados-Membros. A supervisão direta pelo BCE, combinada com um Mecanismo Único de Resolução para os bancos e ainda sistemas de garantia de depósitos eficazes e sólidos em todos os Estados-Membros fornece um conjunto integrado de instrumentos que permitirá atingir os seguintes objetivos:

- quebrar a interdependência negativa existente entre bancos e soberanos;
- reforçar o mercado interno dos serviços bancários, assegurando a igualdade das condições de concorrência;
- garantir o fluxo de financiamento à economia;
- manter a estabilidade financeira e a confiança nos bancos, evitando o contágio dos problemas.
- reduzir ao máximo as perdas os contribuintes, ao mesmo tempo que se protegem os depositantes e se minimiza o risco moral.

2. aspetos relevantes

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa**

Dois aspetos do Mecanismo Único de Resolução merecem particular relevo. O primeiro diz respeito ao facto de o mecanismo ser constituído por um organismo central de tomada de decisões, capaz de garantir que as decisões possam ser

tomadas de forma eficaz e rápida, evitando uma ação descoordenada dos Estados Membros e minimizando os impactos negativos sobre a estabilidade financeira. Para isso, contará com uma equipa centralizada com competências técnicas e experiência em matéria de resolução bancária capaz de auxiliar os bancos em dificuldades de uma forma mais sistemática e eficaz do que as diferentes autoridades nacionais.

O segundo aspeto que merece relevo diz respeito ao facto de o fundo único de resolução não fazer parte nem dos orçamentos nacionais nem do orçamento da União. Ou seja, despesas relativas às atividades do Mecanismo Único de Resolução serão financiadas por contribuições do setor bancário, protegendo, por conseguinte, os contribuintes de forma mais eficaz do que fundos nacionais, mantendo simultaneamente um tratamento equitativo dos bancos de todos os Estados-Membros participantes. Um fundo único evitará o aparecimento de problemas de coordenação ligados ao recurso aos fundos nacionais e será fundamental para eliminar a dependência dos bancos relativamente à avaliação creditícia dos Estados.

- **Eventuais implicações para Portugal**

Uma vez que Portugal é, presentemente, um dos países da área do Euro mais prejudicados pela interdependência negativa existente entre o soberano e o setor bancário – a notação internacional da República determina a notação dos bancos, enquanto a dívida pública portuguesa está em grande parte nos balanços dos bancos portugueses – e pela fragmentação do mercado de crédito – visível nos custos de financiamento às empresas e às famílias portuguesas -, Portugal seria também um dos países mais beneficiados com os resultados positivos que se espera que a União Bancária possa trazer ao sistema financeiro e à economia da União Europeia.

3. Princípio da Subsidiariedade

De acordo com o estatuído no número 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, referente ao princípio da subsidiariedade, apenas deve ser adotada uma ação a nível da União quando os objetivos preconizados não podem ser alcançados de forma

satisfatória a nível Estados-Membros e podem, devido à dimensão ou aos efeitos da ação proposta, ser melhor alcançados a nível da UE.

A proposta de regulamento em análise tem por objetivo preservar a integridade e reforçar o funcionamento do mercado interno, princípio muito difícil de fazer respeitar quando os mecanismos de resolução dos bancos em dificuldades estão entregues a autoridades nacionais. Frequentemente, estas autoridades, para além de não terem os recursos humanos e institucionais para concretizar de forma célere e eficaz a intervenção junto das instituições de crédito, não têm também os incentivos para avaliar de forma completa os problemas que relevam da interdependência entre os bancos e o soberano, e para intervir de modo tão profundo como necessário no sentido de quebrar esta relação.

Por isso, a proposta em análise defende que só a aplicação uniforme de um conjunto único de regras e a possibilidade de aceder a um fundo único de resolução por parte de uma autoridade central permitirá restabelecer o funcionamento dos mercados bancários na União, e ao mesmo tempo evitar a distorção da concorrência nos Estados-Membros que partilham a supervisão dos bancos a nível europeu.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado autor do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A matéria objeto da presente iniciativa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

3. O acompanhamento da evolução da iniciativa analisada, por ser da maior importância para a estabilidade financeira e o dinamismo económico dos Estados-Membros da União Económica e Monetária, e de Portugal em particular, suscita o maior interesse. Para além das questões supramencionadas na análise, merece também importância o acompanhamento da forma que vai tomar a construção do chamado “terceiro pilar” da União Bancária, a par das atividades de supervisão e de resolução bancária, e que é relativo ao fundo de garantia de depósitos;

4. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 2 de outubro de 2013,

O Deputado relator



(Pedro Nuno Santos)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)