



A UNIÃO BANCÁRIA RESOLVE?¹

NUNO CUNHA RODRIGUES²

RESUMO

O presente artigo corresponde ao texto da intervenção realizada no dia 26 de janeiro de 2016, na Faculdade de Direito de Lisboa, na conferência organizada pelo IDEFF e pelo Instituto Europeu subordinada ao tema “O Sistema Financeiro Português”. Partindo da análise dos três pilares da união bancária, o artigo reflete sobre a resolução de dois bancos em Portugal – o BES (Novo Banco) e o BANIF – bem como sobre o surgimento daquela união no contexto da crise financeira, concluindo que, sem uma verdadeira união económica e monetária, ainda por concretizar, a união bancária não permitirá resolver alguns dos problemas estruturais da União Europeia.

Palavras-chave: União bancária, união económica e monetária, crise financeira, Banco Central Europeu, mecanismo único de resolução.

Histórico do artigo: recebido em 15-02-2016; aprovado em 19-02-2016; publicado em 03-05-2016. Publicação a convite do Conselho Editorial.

¹ O presente artigo corresponde ao texto da intervenção realizada no dia 26 de janeiro de 2016, na Faculdade de Direito de Lisboa, na conferência organizada pelo IDEFF e pelo Instituto Europeu subordinada ao tema “O Sistema Financeiro Português 40000 Milhões de Imparidades Depois”.

Agradeço à Associação Portuguesa de Estudos Europeus (APEE) o amável e honroso convite para publicar a comunicação então efetuada na revista da APEE.

² Doutor em Direito. Professor auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal. E-mail: nunorodrigues@fd.ulisboa.pt

ABSTRACT

Does the Banking Union solve? The article is the text of the speech held on January 26, 2016, at the Law School of Lisbon, at the conference organized by IDEFF and the European Institute entitled "The Portuguese financial system." Based on the analysis of the three pillars of the banking union, the article reflects on the resolution of two banks in Portugal - BES (Novo Banco) and BANIF - as well as the emergence of the banking union in the context of the financial crisis, concluding that without true economic and monetary union, yet to be achieved, the banking union will not be able to solve some of the structural problems of the European Union.

Keywords: Banking union, economic and monetary union, financial crisis, European Central Bank, mechanism single resolution.

Foi-me pedido que respondesse a uma questão concreta: a União Bancária resolve?

A pergunta envolve uma pluralidade de vertentes.

Procura-se, por um lado, saber se a criação da União Bancária resolveu – ou resolve - a deficiência estrutural que ocorria no sistema financeiro e que esteve, em parte, na origem da crise financeira; por outro lado, perceber se a criação do Mecanismo Único de Resolução – um dos pilares da União Bancária - constitui uma solução para bancos problemáticos, à semelhança do que sucedeu com o Novo Banco ou o Banif.

Ao procurar as respostas lembrei-me de uma célebre frase de um jogador de futebol que parece poder aplicar-se ao comportamento da União Europeia quando, diante de uma crise, ensaia uma solução.

O jogador, explicando o que a sua equipa tinha feito, contou: *"Quando estávamos à beira do abismo, tomámos a decisão certa: demos um passo em frente"*.

Essa parece ser a estratégia da União Europeia nas últimas décadas: perante o abismo, dar um passo em frente.

Vejamos.

Na década de 90, pujante de crescimento económico e galvanizada politicamente pela queda do muro de Berlim e pela consequente reunificação alemã, a então Comunidade Europeia decidiu aprofundar a união política.³

No entanto, face ao impasse relativo à indefinição do modelo político, decidiu avançar no aprofundamento do modelo económico, criando uma União Económica e Monetária pouco pensada e estruturada porquanto construída em tempos de crescimento, com base em premissas teóricas dos anos 60, nomeadamente do Prémio Nobel da Economia de 1999, Robert Mundell, sobre zonas monetárias ótimas. Estas realidades não se encontravam, como se sabe, na então Comunidade Europeia.⁴

Com a União Económica e Monetária (UEM), procurou mimetizar-se, no espaço europeu, o modelo monetário norte-americano.

A consequência foi que, na impossibilidade de se gizar um novo modelo político para a Europa, avançou-se desenhando um novo modelo económico com resultados que, uma década depois, estavam à vista de todos.⁵

Na verdade, cedo ficou claro que a Europa não dispunha de um orçamento federal que permitisse acorrer, de forma efetiva, a choques económicos assimétricos e a concretizar a ideia de solidariedade presente nos textos dos Tratados.

A propósito de solidariedade, recordo apenas que, em 1992, o Tratado de Maastricht procedeu à alteração do regime dos auxílios de Estado (que agora a Comissão Europeia frequentemente evoca) para permitir a reunificação alemã e que,

³ Com a aprovação do Tratado de Lisboa, a Comunidade Europeia deu lugar à União Europeia com a consequente mudança da denominação.

⁴ O principal contributo de Mundell assentou na apresentação, como principal critério para o estabelecimento de uma zona com uma única moeda, a existência no seu interior de um alto grau de mobilidade de fatores. Assim, v. ROBERT A. MUNDELL, *A theory of optimum currency areas*, in *American Economic Review*, vol. 53, 1961, pp. 657-664. Assinalando que a União Europeia não é uma zona monetária ótima uma vez que não existe uma política orçamental de estabilização centralizada; porque os salários e preços não são suficientemente flexíveis e porque é pequena a mobilidade internacional do fator trabalho, v. SAMUELSON / NORDHAUS, *Economia*, 18.ª edição, McGraw Hill, Madrid, 2005, p. 638 e ANÍBAL CAVACO SILVA, *União Monetária Europeia – funcionamento e implicações*, Verbo, Lisboa, 1999, p. 93.

⁵ Já em 1999, PAULO DE PITTA E CUNHA, in *De Maastricht a Amesterdão – problemas da União Monetária Europeia*, Almedina, Coimbra, 1999, p. 97, alertava para as dificuldades de implementação da união económica e monetária então idealizada, nos seguintes termos: *“the launching of EMU, with its unbalanced structure – decisions on the unification of monetary policy under strict stability rules not paralleled by any move to centralize budgetary powers -, may create a serious problema to those Member States facing asymmetric shocks, in the contexto of a single market deprived of real mobility of the labour force (...) it is advisable, even in the absence of political will to set up the structures of fiscal federalism, to tackle the above referred problem”*.

ainda atualmente, o artigo 107.º, n.º 2, alínea c) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) considera compatíveis com o mercado interno os auxílios atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha afetadas pela divisão da Alemanha.

Mais tarde, já na presente década, e perante as dificuldades causadas pela crise financeira surgida em 2007/2008, a União Europeia aprovou legislação – onde destaco o Tratado Orçamental e os pacotes vulgarmente designados como o *six-pack* e *two-pack* – que correspondiam a uma tentativa de unificação orçamental europeia mas que, em rigor, não resolviam nada de concreto, uma vez que possuíam objetivos quase exclusivamente preventivos, visando, antes de mais, controlar as economias mais débeis da União Europeia, como a Portuguesa ou a Grega.⁶

⁶ O Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária vulgarmente conhecido como Tratado Orçamental, é um tratado intergovernamental, outorgado fora do quadro jurídico da União Europeia, tendo sido assinado pelos Estados-Membros da União Europeia (UE), com exceção do Reino Unido, da Croácia e da República Checa.

O *six-pack* foi aprovado em 2011 e agrega uma componente de controlo orçamental, que procura garantir uma maior ação preventiva por parte da União Europeia, bem como uma componente de supervisão macroeconómica, com vista a prevenir e corrigir os desequilíbrios verificados nos Estados-membros.

É composto por cinco regulamentos e uma diretiva (Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área dos euroafetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira; Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro; Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos; Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos e Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros).

O *two-pack* foi aprovado em 2013 e visou introduzir um novo ciclo de monitorização da Zona Euro, com a submissão prévia à Comissão Europeia dos orçamentos relativos ao ano seguinte pelos Estados-Membros. É composto por dois regulamentos (Regulamento (UE) n.º 473/2013, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro e o Regulamento (UE) n.º 472/2013, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro).

Tudo isto quando, na década anterior, a Alemanha e a França tinham sido condenadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) por terem violado o Pacto de Estabilidade e Crescimento.⁷

Convém não esquecer: a Alemanha não tinha sido penalizada pelo Conselho, em 2003, por ter infringido o Pacto de Estabilidade e Crescimento, decisão mais tarde considerada ilegal pelo TJUE.

Disse-se que a decisão, em 2003, de não penalizar a Alemanha se tratara de uma demonstração de solidariedade europeia, anterior à crise.

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades.

Eis-nos então chegados a estes tempos.

Neste momento, a União Europeia já não culpa exclusivamente os Estados-membros pela emergência da crise financeira. Reconhece que esta se deveu, também, ao mau funcionamento do sistema bancário (como se viu, por exemplo, no caso da Irlanda) e ao efeito de contágio daí decorrente para as dívidas soberanas.

A União Bancária surge, por conseguinte, como resposta a um problema central verificado em diversos Estados-membros no contexto de crises financeiras cruzadas, resultantes do contágio entre Estados-membros por um sistema financeiro marcado pela circunstância de o Banco Central Europeu (BCE) não poder atuar como financiador de última instância dos Governos nacionais e da consequente realidade de ser a banca nacional, em grande parte, financiadora de último recurso dos Estados.⁸

Este facto motivou a fragmentação do sistema financeiro existente nos Estados-membros, pondo à vista a fragilidade de alguns sistemas bancários – em parte motivadas pela necessidade de cumprimento das novas regras de Basileia III -, levando à perda de confiança dos depositantes, ao agravamento das condições de financiamento dos Estados e particulares, à ampliação do risco sistémico e a fenómenos de “nacionalização” do sistema bancário, como sucedeu na Irlanda e, de alguma forma, em Espanha e em Portugal.

⁷ Cfr. acórdão do TJUE *Comissão vs. Conselho*, de 13 de julho de 2004, proc. C-27/04, Coletânea, 2004, p. I-6649.

⁸ Cfr. artigo 123.º, n.º 1 do TFUE e artigo 21.º, n.º 1 do Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu. Esta proibição não impede, contudo, o BCE de poder intervir nos mercados secundários, nomeadamente ao abrigo do chamado programa OMT.

É neste contexto que surge a União Bancária, constituída pelos seguintes três pilares:

- a) O Mecanismo Único de Supervisão (MUS), que atribui a função de supervisão bancária direta ao Banco Central Europeu, responsável pela supervisão direta dos 123 maiores grupos bancários na União Europeia⁹;
- b) O Mecanismo Único de Resolução (MUR) que nos termos do qual, desde janeiro de 2016, as resoluções devem ser sobretudo financiadas pelos acionistas e pelos credores dos bancos - em aplicação do princípio segundo o qual as perdas devem ser suportadas, em primeiro lugar, pelos acionistas e pelos credores e, não, recorrendo a fundos do Estado - podendo, a título complementar, haver financiamento pelo Fundo Único de Resolução (FUR), resultante de contribuições do setor bancário efetuadas pelos bancos ao longo dos próximos 8 anos e que, quando atingir o nível-alvo de fundos, permitirá deter cerca de 55 mil milhões de EUR, ou cerca de 1 % dos depósitos cobertos na área do euro.¹⁰

Pretende-se que, no futuro, seja este fundo europeu a assegurar a resolução de entidades do sistema financeiro.

⁹ O Mecanismo Único de Supervisão (MUC) foi criado na sequência da aprovação do Regulamento (UE) n.º 1024/2013, de 15 de outubro, que atribuiu ao BCE o poder de supervisionar as instituições de crédito significativas dos países da zona euro e dos outros Estados que, não tendo adotado o euro como moeda, desejem fazer parte desta colaboração.

¹⁰ O Mecanismo Único de Resolução (MUR) visa evitar que a resolução dos bancos afete a estabilidade sistémica e a situação financeira dos países onde estes operam. Nos termos do MUR, caberá ao BCE desencadear o processo de resolução e decidir se um banco está ou não em risco de falência, como resulta do Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho, 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.

Neste contexto foi igualmente aprovada a Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014, relativa à recuperação e resolução bancária (DRRB), que prevê formas de resolução das instituições de crédito sem que seja necessário recorrer aos contribuintes.

Em abril de 2014, o Parlamento Europeu aprovou ainda o pacote DRC IV, constituído pela Diretiva bancária 2013/36/UE relativa aos Requisitos de Fundos Próprios (DRC) e pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 relativo aos Requisitos de Fundos Próprios (CRR). Este novo pacote transpõe para o direito comunitário os requisitos prudenciais em matéria de fundos próprios para as instituições de crédito e as empresas de investimento, reforçando as normas de capitalização e liquidez dos bancos, as regras relativas às práticas de remuneração, assim como os incentivos à concessão de crédito, nomeadamente às PME.

Note-se que para aceder a este fundo, os bancos "tóxicos" deverão aplicar perdas aos seus principais credores, incluindo os detentores de dívida sénior (algo que não se verificou nos grandes resgates desta crise).

O que implica que a autoridade central, o Conselho Único de Resolução (CUR) - agência independente da União Europeia que se tornou operacional desde janeiro de 2016 - seja, em última instância, responsável pela decisão de iniciar a resolução de um banco e por exercer diretamente a função de resolução em relação a todas as instituições sujeitas à supervisão direta do BCE ou com atividade transfronteiriça na área do euro, ao passo que, a nível operacional, a decisão será executada em cooperação com as autoridades nacionais de resolução.

Sabendo-se que, no caso Novo Banco e no caso BANIF, a resolução foi decidida em escassos dias, é legítima a interrogação de saber se este mecanismo europeu será suficientemente ágil para resolver grandes bancos europeus em escassos dias.

Registe-se que esta divisão de competências entre o Conselho Único de Resolução (CUR) e os bancos centrais nacionais traz associada alguma esquizofrenia entre quem decide – o CUR - e quem paga – os depositantes, obrigacionistas e, no limite, contribuintes nacionais.

Tudo isto entronca, como veremos mais adiante, num problema central da União Bancária: carência de legitimidade democrática.

Concordo, por isso, com quem afirma o mecanismo único de resolução não pode ser visto como a bala mágica capaz de solucionar os problemas de risco sistémico.¹¹

A União Europeia é totalmente inexperiente neste domínio, uma vez que, no passado, falências de bancos foram solucionadas sem recurso a mecanismos de resolução, seja através de intervenções públicas (caso da Irlanda ou da Suécia no início da década de 90) ou de nacionalizações (v. o caso do BPN em Portugal).

Tudo dependerá, portanto, da forma como o mecanismo único de resolução vier a ser utilizado no futuro.

¹¹ Assim, v. NICOLAS VÉRON e GUNTRAM B. WOLFF, *From supervision to resolution: Next steps on the road to European banking union*, Bruegel Policy Contribution, n.º 2013/04, p. 2, disponível em <http://hdl.handle.net/10419/72128> (acesso em fevereiro de 2016).

E aqui, Portugal pode estar a servir de cobaia da União Europeia.

Se a *troika* é hoje entendida como um balão de ensaio (o que foi, aliás, reconhecido pelo Tribunal de Contas Europeu¹²), uma experiência da União Europeia face à crise financeira que surgiu, também, devido a deficiências estruturais da União Económica e Monetária e à inexistência de instrumentos económicos adequados, ensaio este realizado em Portugal e na Grécia também o mecanismo único de resolução parece ter vindo a ser subtilmente testado em Portugal nos casos Novo Banco e BANIF para, mais tarde, ser eventualmente utilizado noutros Estados Membros, nomeadamente impondo um fenómeno de concentração bancária transeuropeia em que, no final, apenas os grandes bancos sobreviverão (ao contrário do que provavelmente seria decidido pela Comissão Europeia em sede de controlo prévio de concentrações de empresas o que não sucedeu, no caso BANIF, apenas e só por estarmos face à resolução de um banco¹³).

c) Ficou por referir o terceiro pilar da União Bancária: o Mecanismo Único de Garantia de Depósitos.

Visa-se, com este mecanismo, harmonizar as regras relativas à garantia de depósitos estabelecida a nível nacional para que Estado-membro tenha um sistema de garantia que atinja um nível de capitalização correspondente a 0,8% dos depósitos cobertos, num prazo de 10 anos.

Porém, neste momento, o terceiro pilar não avançou tendo-se a União Europeia limitado a homologar as condições em que este fundo devem operar em cada país.¹⁴

¹² Cfr. Relatório Especial nº 18/2015 "Assistência financeira prestada a países em dificuldades", disponível em http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1601_26/INSR_CRISIS_SUPPORT_PT.pdf (acesso em fevereiro de 2016).

¹³ A apreciação de uma operação de concentração de empresas (nomeadamente quando resulta da fusão de dois bancos) pode ser feita a nível nacional (Autoridade da Concorrência) ou europeu (Comissão Europeia), caso sejam ultrapassados os limiares financeiros estabelecidos no Regulamento 139/2004. Porém, em qualquer caso, a operação pode não ser autorizada caso resulte na criação de entraves significativos à concorrência efetiva em consequência, nomeadamente, da detenção de elevadas quotas de mercado em resultado da operação projetada.

¹⁴ O Mecanismo Único de Garantia de Depósitos (SGD) foi criado com a aprovação da Diretiva 2014/49/UE relativa aos sistemas de garantia de depósitos, que contribui, juntamente com o FUR e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), para o terceiro pilar da União Bancária.

Descritos os pilares da União Bancária, é tempo de responder às duas questões que suscitámos.¹⁵

Começemos pela primeira: a criação da União Bancária resolveu – ou resolve - a deficiência estrutural que se verificava no sistema financeiro?

Creio que não.

Desde logo, atendendo a três observações:

- i) A União Bancária não encontra, relativamente a um dos pilares, fundamento jurídico no texto dos Tratados;
- ii) A União Bancária carece de legitimidade democrática;
- iii) A União Bancária não estará completa sem uma verdadeira União Económica e Monetária, que está ainda por concretizar.

Vejamos o primeiro ponto: a União Bancária não encontra, relativamente a um dos seus pilares, fundamento jurídico no texto dos Tratados.

A harmonização da supervisão prudencial – 1.º pilar -, encontra base jurídica adequada no artigo 114.º do TFUE, tal como a criação do mecanismo único de supervisão que se fundamenta no disposto no artigo 127.º, n.º 6 do TFEU, apesar das dúvidas que se suscitam quanto à extensão das competências dispostas naquele artigo.

Coloca-se, contudo, o problema da escolha da base jurídica quando nos referimos ao mecanismo de resolução.

É que a criação deste mecanismo – ao contrário do mecanismo de supervisão – não se encontra expressamente referido no texto dos Tratados, o que, de alguma forma, se relaciona com a circunstância de qualquer mecanismo de resolução especialmente aplicável aos bancos dever ser considerado como alternativo ao regime de insolvência que é ainda matéria da esfera dos Estados-membros – ao contrário do que sucede, por exemplo, nos EUA.

Sobre a eventual criação deste mecanismo, no contexto da união bancária, v. DANIEL GROS e DIRK SCHOENMAKER, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, *Journal of Common Market Studies*, Volume 52. Number 3, 2014, pp. 529–554.

¹⁵ Discutindo a realização dos três pilares da união bancária, v. JEAN PISANI-FERRY; ANDRÉ SAPIR; NICOLAS VÉRON; GUNTRAM B. WOLFF, *What kind of European banking union?*, Bruegel Policy Contribution, n.º 2012/12, disponível em <http://hdl.handle.net/10419/72098> (acesso em fevereiro de 2016).

É certo que, para alguns, a base jurídica para a criação do mecanismo único de resolução seria extraída implicitamente do disposto no artigo 114.º do TFUE, referente à harmonização de legislação entre os Estados-membros.

Ao ler o Regulamento n.º 806/2014 - que criou o Mecanismo Único de Resolução e o Fundo Único de Resolução bancária -, verificamos que foi aprovado tendo em conta, justamente, o artigo 114.º do TFUE.

Acontece que, como referi anteriormente, esta norma não confere explicitamente competências à União neste domínio.

Não sou original nesta afirmação.

A maior parte da doutrina estrangeira considera essencial proceder a uma revisão dos Tratados a este respeito, para que a União Bancária não esteja, à partida, condenada por falta de base jurídica adequada no que respeita ao mecanismo único de resolução.¹⁶

Passemos agora à segunda observação: a União Bancária encontra-se desprovida de legitimidade democrática.

Este ponto já foi analisado pelo Parlamento Europeu. Recorde-se que o Parlamento esteve diretamente envolvido no processo legislativo que levou à criação da União Bancária mas competiu-lhe apenas uma função consultiva relativamente à legislação referente à União Bancária.¹⁷

A tudo isto acresce que a União Bancária reforçou os poderes do BCE ficando por definir que tipo de escrutínio democrático esta instituição ficará submetida.

Trata-se, no fundo, de procurar dar resposta à velha questão latina *quis custodiet ipsos custodes?* – quem vigia os vigilantes?

É certo que, dos atos do BCE, admite-se recurso para o Tribunal de Justiça.¹⁸

¹⁶ Sobre a falta de base jurídica adequada no TFUE para a criação do mecanismo único de resolução, v. NICOLAS VÉRON, *A realistic bridge towards European banking union*, Bruegel Policy Contribution, n.º 2013/09, disponível em <http://hdl.handle.net/10419/106306> (acesso em fevereiro de 2016), pp. 5-7.

¹⁷ Assim, v. DAVID HOWARTH e LUCIA QUAGLIA, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 51 Annual Review, 2013, p. 119.

¹⁸ O artigo 271.º, alínea d) do TFUE prevê que o TJUE é competente para conhecer dos litígios respeitantes à execução das obrigações resultantes dos Tratados e dos Estatutos do SEBC e do BCE pelos bancos centrais nacionais.

Mas se, a nível nacional, conhecemos a relevante tarefa desempenhada pelas comissões de inquérito para, de alguma forma, escrutinar a atuação do Banco de Portugal, não conhecemos idêntica realidade a propósito da atuação do Banco Central Europeu.

Avancemos agora para o terceiro ponto: a União Bancária nunca estará completa sem uma verdadeira União Económica e Monetária.

Também aqui não sou original.

Já em 2012, o então Presidente do Conselho Europeu Herman Van Rompuy, num relatório intitulado “Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária”, expunha a sua visão de uma União Económica e Monetária estável e próspera assente em quatro elementos constitutivos que passo a ler¹⁹:

i) Um quadro financeiro integrado destinado a garantir a estabilidade financeira, em particular na área do euro, e a minimizar os custos para os cidadãos europeus decorrentes de situações de falência dos bancos.

ii) Um quadro orçamental integrado (...) que englobe a coordenação (...) uma melhor execução e medidas comensuráveis conducentes à emissão comum de títulos de dívida. Este quadro poderá igualmente incluir diferentes formas de solidariedade orçamental.

iii) Um quadro de política económica integrada dotado de mecanismos suficientes para garantir a implementação de políticas nacionais e europeias promotoras do crescimento sustentável, do emprego e da competitividade (...).

iv) Assegurar a legitimidade e responsabilização democráticas necessárias ao processo decisório no âmbito da UEM, assente no exercício conjunto da soberania em matéria de políticas comuns e de solidariedade.

Ora, se é possível dizer que a União Bancária procura dar resposta ao primeiro elemento constitutivo da (nova) União Económica e Monetária – ao criar um quadro

A este propósito, v. MARIA LUÍSA DUARTE, *O Banco Central Europeu e o sistema judicial da união europeia: supremacia decisória e controlo da legalidade*, in Estudos em Homenagem a Sousa Franco, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 149-176.

¹⁹ O relatório está disponível em www.consilium.europa.eu%2Fpt%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D17415&usq=AFQjCNGnh0c6RzX5cUdrR5623-0BCRvR2g (acesso em fevereiro de 2016)

financeiro integrado que minimize os custos para os cidadãos europeus -, a verdade é que estão ainda por concretizar os restantes três elementos constitutivos.

Onde estão as (i) medidas conducentes à emissão comum de títulos de dívida e as formas de solidariedade orçamental, nomeadamente um verdadeiro orçamento federal que permita acorrer a choques económicos assimétricos como os verificados no passado?

(ii) onde está o quadro de política económica integrada que garanta políticas nacionais e europeias promotoras do crescimento sustentável, do emprego e da competitividade?; e, por fim

(iii) onde está a legitimidade e responsabilização democráticas necessárias ao processo decisório no âmbito da UEM?

Por tudo isto, parece poder afirmar-se que a União Bancária ainda está manca.

Respondo, por conseguinte, à primeira questão, dizendo que a União Bancária (ainda) não resolveu a deficiência estrutural que se verificava no sistema financeiro.

Cumpre finalmente responder à segunda pergunta: a criação do Mecanismo Único de Resolução constitui uma solução para liquidar para os chamados bancos problemáticos, tais como o Novo Banco ou o Banif?

Aqui, diríamos que a arquitetura estrutural e institucional da União Bancária privilegia a conhecida lógica *too big to fail* que esteve presente na regulação do sistema financeiro norte-americano na década passada.

Essa lógica não evitou, no entanto, a falência de grandes bancos como o *Lehman Brothers*.

Na Europa, procurou-se erguer uma União Bancária na qual os grandes bancos são supervisionados pelo Banco Central Europeu e os restantes são deixados à supervisão dos bancos centrais nacionais (ainda que, é certo, sujeitos a regras de supervisão prudenciais comuns, aprovadas pela União Europeia).

Tudo numa zona que partilha a mesma moeda.

Fará isto sentido?

Não estaremos, de novo, a ser colocados perante uma União Europeia a duas velocidades: a dos grandes bancos e a dos pequenos e médios bancos e, por outro lado, a dos bancos da zona euro e a dos bancos de fora da zona euro?²⁰

É que, se partilharmos a mesma moeda – o Euro - e se, conseqüentemente, a política monetária nos foi expropriada, por que razão devemos ter um mecanismo único de resolução para grandes bancos e outros para pequenos e médios bancos, afeto aos bancos centrais nacionais regido por entidades distintas – BCE e Bancos Centrais Nacionais?

Poderia até discutir-se a arquitetura institucional deste modelo, indagando se fará sentido que, a nível nacional, a entidade supervisora tenha simultaneamente competências de resolução como acontece com o Banco de Portugal.

Esta dúvida ficou claramente à vista de todos no caso BANIF.

É tempo de concluir.

Procurei, de forma sintética, dar resposta à questão de saber se a União Bancária resolve?

Sei que, sem dar respostas concretas, muitas questões ficam em aberto.

A meu ver, a correção de algumas das deficiências genéticas da União Bancária permitiriam transformar uma União Bancária “tóxica” numa União Bancária “solidária” e exemplar para o avanço da União Europeia.

Assim o queiram os decisores políticos.

²⁰ Suscitando questão idêntica v. DAVID HOWARTH e LUCIA QUAGLIA, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, in *Journal of Common Market Studies*, Volume 51 Annual Review, 2013, pp. 114–117.