

### **Proposta de Lei n.º 166/XIII/4.ª GOV**

Consagra a atribuição de um privilégio creditório à generalidade dos depósitos bancários em caso de insolvência e transpõe a Diretiva (EU) 2017/2399, relativa à posição de determinados instrumentos de dívida na hierarquia de insolvência

Data de admissão: 27 de novembro de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

### **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Rosalina Alves (BIB), Filipe Luís Xavier (DAC), Teresa Fernandes (DAPLEN) e Belchior Lourenço (DILP)  
18 de dezembro de 2018

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A proposta de lei (PPL) ora apresentada pelo Governo visa consagrar a atribuição de um privilégio à generalidade dos depósitos bancários, em caso de insolvência, e transpor a [Diretiva \(EU\) n.º 2017/2399, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017](#)<sup>1</sup>, relativa à posição de determinados instrumentos de dívida na hierarquia de insolvência.

É pretensão do Governo a extensão da proteção dos depósitos dos clientes, por forma a salvaguardar a relação de confiança entre as instituições de crédito e os seus clientes, evitar o risco sistémico e o contágio das dificuldades financeiras de uma instituição de crédito às restantes entidades do sistema financeiro.

Nestes termos, através da presente PPL, o Governo propõe a consagração, como regra geral, da graduação privilegiada dos créditos por depósitos face aos créditos graduados como comuns na hierarquia de créditos em caso de insolvência.

Decorre deste contexto legal a concessão de um privilégio creditório à generalidade dos depósitos ainda graduados como comuns ou subordinados, sendo que os mesmos continuam a graduados a um nível inferior na hierarquia de créditos, em caso de insolvência, relativamente aos créditos por depósitos que já beneficiam atualmente de privilégio creditório.

Ainda no contexto da atual iniciativa legislativa, o Governo visa também proceder à transposição da Diretiva (EU) n.º 2017/2399, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, na temática atinente à posição dos instrumentos de dívida não garantidos na hierarquia de insolvência, para que, num cenário de resolução e de

---

<sup>1</sup> Altera a [Diretiva n.º 2014/59/EU](#), no que respeita à posição dos instrumentos de dívida não garantidos na hierarquia da insolvência

contribuição para a recapitalização interna da instituição de crédito, não venha a ser colocado em causa o cumprimento do princípio “*no creditor worse off*”.

Adicionalmente, a PPL procede à definição das características dos instrumentos de crédito que, nos termos da diretiva, estão abrangidos pela nova graduação do crédito em caso de insolvência do emitente.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos do artigo [101.º](#) da [Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#), “o sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social.”

As reformas mais recentes encetadas em Portugal foram realizadas no sentido de fortalecer a resposta da União Europeia face a crises como a das dívidas soberanas, por via da reestruturação dos modelos de regulação e supervisão do setor financeiro, nomeadamente, através de diligências no âmbito do processo de criação da união bancária.

A entrada em cena de instituições multilaterais europeias<sup>2</sup> permitiu o alargamento do âmbito de atuação das autoridades nos domínios macroprudencial e de resolução bancária, por complemento às vertentes de supervisão prudencial e comportamental.

A alteração do contexto legal sobre a qual versa a presente proposta de lei incide na temática de proteção dos depósitos de clientes de instituições do setor financeiro que, decorrentes de desequilíbrios financeiros internos ou externos, se podem ver confrontados com situações de insolvência e de resolução. Uma das ações destinadas a mitigar os efeitos negativos sobre os clientes bancários é a hierarquização de créditos em caso de insolvência aplicável às instituições de créditos e às restantes entidades

---

<sup>2</sup> [Comité de Supervisão Bancária de Basileia](#), o [Conselho de Estabilidade Financeira \(FSB\)](#), o [Conselho Europeu de Risco Sistémico \(ESRB\)](#), a [Autoridade Bancária Europeia \(EBA\)](#), a [Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma \(EIOPA\)](#), a [Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados \(ESMA\)](#), o [Mecanismo Único de Supervisão \(MUS\)](#), o [Mecanismo Único de Resolução \(SRM\)](#), o [Fundo Único de Resolução \(SRF\)](#),

abrangidas pelo âmbito do regime da resolução, uma vez que tal permite a consideração legal da graduação privilegiada dos créditos por depósitos face aos créditos graduados como comuns na hierarquia de créditos em caso de insolvência, através da concessão de um privilégio creditório à generalidade dos depósitos ainda graduados como comuns ou subordinados.

Em Portugal, de acordo com o previsto nos termos do [artigo 47.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas \(CIRE\)](#)<sup>3</sup>, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 53/2014, de 18 de março](#), os créditos sobre a insolvência podem ser classificados como garantidos, privilegiados, comuns e subordinados.

Relativamente à ordem de pagamento dos créditos, nos termos do [artigo 176.º](#) do código acima identificado, “...os créditos comuns são pagos simultaneamente, *pro rata*, caso a massa for insuficiente para a respetiva satisfação integral, sem qualquer diferenciação entre os créditos pertencentes a esta classe”.

Esta tipologia de instrumentos de dívida difere das restantes em função da sua graduação em caso de insolvência do emitente, o que implica consequências diretas na ordem de absorção de perdas em situação de resolução, de onde decorre que os créditos emergentes destes instrumentos serão pagos em insolvência depois de pagos todos os restantes créditos comuns, contudo antes de pagos os créditos subordinados. Relativamente à evolução dos diplomas que a presente proposta de lei visa alterar, - respetivamente, o [Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro](#), o [Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro](#) e o [Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro](#) - é possível enunciar os seguintes pressupostos.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que “regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Portugal e suas sucursais criadas noutro Estado membro, transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2001/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril](#), relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito”, verificam-se alterações ao diploma produzidas pelo [Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro](#) e pela [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#). De salientar que o referido regime optou por diferenciar a legislação aplicável às caixas de crédito agrícola mútuo pertencentes ao Sistema

---

<sup>3</sup> Versão consolidada em DRE.

Integrado do Crédito Agrícola Mútuo, em virtude do regime de garantia e solidariedade que vigorava nesse sistema.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (versão consolidada) que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), o mesmo substituiu o [Decreto-Lei n.º 30689, de 27 de agosto de 1940](#)<sup>4</sup>, pese embora esse diploma ter continuado a regular a liquidação das instituições de crédito e sociedades financeiras até à publicação do [Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro](#). Na área atinente à matéria em apreço nesta proposta de lei, o RGICSF aborda a criação e regulação de um [Fundo de Garantia de Depósitos \(artigos 154.º e seguintes do Título IX\)](#), que inclui a participação obrigatória de todas as instituições de crédito que captem depósitos abrangidos pela garantia, excetuando-se as caixas de crédito agrícola mútuo que pertencem ao Sistema Integrado de Crédito Agrícola Mútuo (SICAM), nos termos do [n.º 7 do artigo 156.º](#).

Decorre da presente proposta de lei que, atendendo aos depósitos considerados para efeitos de garantia<sup>5</sup> e os limites dessa mesma garantia<sup>6</sup>, visa-se a definição de privilégios creditórios<sup>7</sup> aos depósitos identificados na iniciativa, excluindo os mesmos do disposto nas [alíneas a\) e b\) do n.º 1 do artigo 97.º](#) do CIRE.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, que “regula o funcionamento do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo”, foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [126/2008, de 21 de julho](#), [211-A/2008, de 3 de novembro](#), [162/2009, de 20 de julho](#), [119/2011, de 26 de dezembro](#) e [31-A/2012, de 10 de fevereiro](#), e pela [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#). O objetivo do presente normativo legal visava a instituição de sistemas destinados a assegurar um nível mínimo de proteção de depósitos, nos casos em que se verificasse a indisponibilidade destes, de situações resultantes de insolvência e falta de liquidez das instituições financeiras. Contudo, permitia-se a possibilidade de os Estados-membros não imporem a obrigação de pertença a um sistema de garantia de depósitos às instituições de crédito que beneficiassem de um sistema próprio de garantia de liquidez e solvabilidade, donde decorreu a dispensa das caixas de crédito agrícola mútuo pertencentes ao Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo de

<sup>4</sup> Determina as normas a aplicar ao processo de liquidação de estabelecimentos bancários.

<sup>5</sup> Depósitos não abrangidos pelo [artigo 165.º](#) (Depósitos excluídos da garantia).

<sup>6</sup> Limites definidos nos termos do [artigo 166.º](#) (Limites de garantia)

<sup>7</sup> Privilégios definidos nos termos do [artigo 166.º-A](#) (Privilégios creditórios).

participarem no Fundo de Garantia de depósitos, sendo por esta via o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo um meio de apoio às caixas com dificuldades financeiras.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Relativamente à matéria em apreço, após consulta da base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), é possível identificar a seguinte iniciativa legislativa:

- [Proposta de Lei n.º 264/XII/4.ª \(GOV\)](#), “que transpõe as Diretivas n.ºs 2014/49/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, e a 2014/59/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, alterando o RGICSF, a [Lei Orgânica do Banco de Portugal](#), o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, o [Código dos Valores Mobiliários](#), o Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, e a [Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro](#)”, que deu entrada a 28 de novembro de 2014, foi admitida a 3 de dezembro de 2014, discutida na generalidade a 10 de dezembro de 2014, tendo sido aprovado em votação final global a 22 de janeiro de 2015, com os votos a favor do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos contra do PCP, BE e PEV, dando origem à [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#).

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o n.º 1 do artigo 167.º e alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e o artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR e conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro das Finanças e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, e refere ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 8 de novembro 2018, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1, do artigo 200.º da Constituição.

A iniciativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, a qual apresenta, de modo abreviado, a descrição das situações a que se aplica e os benefícios e consequências da sua aplicação, de harmonia com o estabelecido no n.º 2 da mesma disposição regimental.

Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento estabelece que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no artigo 2.º, que *“a obrigação de consulta formal pelo Governo de entidades, públicas ou privadas, no decurso do procedimento legislativo, pode ser cumprida mediante consulta directa ou consulta pública.”* E no n.º 1 do artigo 6.º, que *os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas.*

Na exposição de motivos o Governo refere que foram ouvidos o Banco de Portugal, a Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Associação Portuguesa de Bancos, tendo acompanhado a proposta de lei dos pareceres das entidades ouvidas, que se encontram identificados no ponto V desta Nota e estão disponíveis na página da iniciativa.

O Governo juntou a ficha de avaliação prévia de impacto de género, que se encontra disponível na página da iniciativa.

A proposta de lei deu entrada em 23 de novembro do corrente ano, foi admitida e baixou à Comissão de Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.<sup>a</sup>) no dia 27 e foi anunciada no dia 28 do mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “Consagra a atribuição de um privilégio creditório à generalidade dos depósitos bancários em caso de insolvência e transpõe a Diretiva (UE) 2017/2399, relativa à posição de determinados instrumentos de dívida na hierarquia de insolvência” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, designada como *lei formulário*<sup>8</sup>, embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A diretiva comunitária transposta é indicada no título, conforme estatuído no n.º 4 do artigo 9.º da *lei formulário*, mas para que fique mais completa e segundo as regras de publicação habitualmente seguidas, sugere-se que seja acrescentado o órgão autor e a data do ato.

Segundo as regras de legística formal, “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração”<sup>9</sup>. Neste caso a iniciativa legislativa pretende alterar o Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, que regula a liquidação de instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em

---

<sup>8</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

<sup>9</sup> Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.



Portugal e suas sucursais criadas noutra Estado membro, o RGICSF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, que regula o funcionamento do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo.

Considerando estas regras, bem como a redação do artigo 1.º (Objeto) e confirmados os números das alterações dos diplomas, sugere-se à Comissão competente, para efeitos de apreciação na especialidade, a seguinte alteração ao título:

“Atribui um privilégio creditório à generalidade dos depósitos bancários em caso de insolvência, transpondo a Diretiva (UE) 2017/2399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, relativa à posição de determinados instrumentos de dívida na hierarquia de insolvência e procedendo à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, à quadragésima sétima alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e à sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro”.

De harmonia com o previsto no n.º 3 do artigo 6.º da *lei formulário*, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos. Termos em que cumpre à Comissão ponderar se entende oportuna a republicação, nomeadamente em face da dimensão das alterações propostas.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá “*no primeiro dia útil após a sua publicação*”, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da *lei formulário*.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal.

#### IV. **Análise de direito comparado**

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

As regras comuns a toda a UE para a recuperação e a resolução bancárias ([diretiva DRRB](#)<sup>10</sup>) regulamentam a prevenção das crises bancárias e asseguram a resolução ordenada dos bancos em situação de insolvência, minimizando, ao mesmo tempo, o impacto desses fenómenos na economia real e nas finanças públicas. Assim, a diretiva representa uma das pedras angulares do conjunto único de regras. Desta forma, os planos de recuperação e resolução não deverão pressupor o acesso a apoios financeiros públicos extraordinários nem expor os contribuintes ao risco de perdas.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolheu favoravelmente a proposta da Comissão que altera a [DRRB](#), sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de uma classificação nacional harmonizada dos instrumentos de dívida não garantidos no âmbito de um processo de insolvência. Esta proposta faz parte de um pacote mais amplo de propostas, com vista à prossecução da reforma do setor bancário<sup>11</sup>, que visa

---

<sup>10</sup> DIRETIVA 2014/59/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de maio de 2014 que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/CE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho

<sup>11</sup> Este pacote legislativo inclui, para além do texto acima referido, alterações ao Regulamento (UE) n.º 575/2013 (Regulamento Requisitos de Fundos Próprios, ou RRF), à Diretiva

essencialmente transpor textos elaborados no seguimento de trabalhos realizados num âmbito internacional, como o G20, o Comité de Supervisão Bancária de Basileia e o Conselho de Estabilidade Financeira.

Com base nas recomendações do [relatório](#) do grupo de peritos De Larosière sobre o reforço do sistema europeu de supervisão, o Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) foi introduzido em 2010 e tornou-se operacional em 1 de janeiro de 2011. O SESF é composto pelo [Comité Europeu do Risco Sistémico](#) (ESRB), pelas três Autoridades Europeias de Supervisão – designadamente a [Autoridade Bancária Europeia](#) (EBA), a [Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados](#) (ESMA) e a [Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma](#) (EIOPA) — e pelos supervisores nacionais.

O principal objetivo do [Sistema Europeu de Supervisão Financeira](#) (SESF) é assegurar que as regras aplicáveis ao setor financeiro sejam impostas adequadamente em todos os Estados-Membros, com o objetivo de preservar a estabilidade financeira, promover a confiança e proteger os consumidores. O [SESF](#) tem igualmente por objetivo desenvolver uma cultura de supervisão comum e facilitar a realização de um mercado financeiro único a nível europeu.

O [SESF](#) é um sistema de supervisão micro e macroprudencial. O principal objetivo da supervisão microprudencial é controlar e limitar as dificuldades de instituições financeiras individuais, de forma a proteger os consumidores. A exposição do sistema financeiro a riscos comuns não é tomada em consideração no que respeita à supervisão microprudencial, mas sim na supervisão macroprudencial, cujo objetivo é limitar as dificuldades do sistema financeiro no seu todo, de modo a proteger a economia global de perdas significativas em termos reais. No âmbito do SESF, o [ESRB](#) é responsável pela supervisão macroprudencial do sistema financeiro da UE, ao passo que a supervisão microprudencial é efetuada pela [EBA](#), a [EIOPA](#), a [ESMA](#), que cooperam no quadro de um comité conjunto.

---

2013/36/UE (Diretiva Requisitos de Fundos Próprios, ou DRFP) e ao Regulamento (UE) n.º 806/2014 (Regulamento Mecanismo Único de Resolução ou regulamento MUR).

A criação da União Bancária, em 2012, alterou os contornos do quadro de supervisão da UE, na medida em que introduziu novos elementos, tais como um código único de supervisão, o [Mecanismo Único de Supervisão](#) (MUS), que entrou em funcionamento em 2014, o [Mecanismo Único de Resolução](#) (MUR) e o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos ([SESD](#))<sup>12</sup> como o terceiro pilar da União Bancária em três fases sucessivas: um sistema de resseguro para os sistemas de garantia de depósitos (SGD) nacionais participantes num primeiro período de três anos, um sistema de cosseguro para os SGD nacionais participantes num segundo período de quatro anos, e seguro integral para os SGD nacionais participantes numa base permanente. Assim, um SGD nacional só pode beneficiar do [SESD](#) se os seus fundos forem acumulados em conformidade com uma trajetória de financiamento rigorosa, cumprindo os requisitos essenciais previstos no direito da União Europeia. O Conselho Único de Resolução, ampliado para administrar o [SESD](#), acompanhará os SGD nacionais, disponibilizando fundos apenas em caso de cumprimento de condições claramente definidas.

Em março de 2014 foi alcançado um acordo político entre o Parlamento e o Conselho sobre a criação do segundo pilar da União Bancária, o Mecanismo Único de Resolução ([MUR](#))<sup>13</sup>. O principal objetivo do [MUR](#) é garantir que eventuais futuras insolvências de bancos na União Bancária sejam geridas eficientemente, com custos mínimos para os contribuintes e a economia real. O âmbito do [MUR](#) reflete o do Mecanismo Único de Supervisão ([MUS](#))<sup>1415</sup>. Tal implica que uma autoridade central, o Conselho Único de Resolução ([CUR](#)), é, em última instância, responsável pela decisão de iniciar a resolução de um banco, ao passo que, a nível operacional, a decisão será executada em cooperação com as autoridades nacionais de resolução. O [CUR](#) começou a operar

---

<sup>12</sup> [COM2015/0586](#)

<sup>13</sup> REGULAMENTO (UE) N.º 806/2014 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 15 de julho de 2014 que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e 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.

<sup>14</sup> [Regulamento n.º 1093/2010 alterado relativo à criação da Autoridade Bancária Europeia \(EBA\)](#)

<sup>15</sup> [Regulamento do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito](#)

como agência independente da UE em 1 de janeiro de 2015 e está plenamente operacional desde janeiro de 2016. Em 8 de janeiro de 2016 o [CUR](#) publicou a lista dos bancos que estão sob a sua alçada, incluindo as instituições significativas diretamente supervisionadas pelo BCE e 15 outros grupos transfronteiras com filiais em mais do que um Estado-Membro participante.

Embora as normas que regulam a União Bancária tenham por objetivo garantir que qualquer resolução seja financiada, em primeiro lugar, pelos acionistas do banco e, se necessário, também, em parte, pelos credores do banco, encontra-se agora disponível uma outra fonte de financiamento que pode intervir caso as contribuições dos acionistas e dos credores sejam insuficientes, o Fundo Único de Resolução (FUR), que é gerido pelo [CUR](#). Quando o FUR atingir o nível-alvo de fundos deterá cerca de 55 mil milhões de euros, ou cerca de 1 % dos depósitos cobertos na área do euro. As contribuições para o FUR serão efetuadas pelos bancos ao longo de 8 anos. Em dezembro de 2015 os Estados-Membros que participam na União Bancária decidiram criar um sistema de modalidades de financiamento intercalar, prevendo linhas de crédito nacionais para apoiar os seus próprios compartimentos nacionais no FUR, caso se verifique um défice de financiamento. Em 30 de junho de 2017, o CUR tinha recolhido 6,6 mil milhões de euros adicionais provenientes de 3 512 instituições em contribuições anuais para o FUR, que detinha, na altura, um montante total de 17,4 mil milhões de euros.

Os bancos sob supervisão do Banco Central Europeu angariaram 234 mil milhões de EUR de capital adicional desde 2014, aumentando as suas reservas de liquidez. Esta evolução deve-se às medidas regulamentares significativas já adotadas, que foram reforçadas pelo [Pacote de redução dos riscos bancários](#) proposto pela Comissão em novembro de 2016.

Estas medidas também se inserem no âmbito dos trabalhos atualmente empreendidos pela Comissão, no sentido de reduzir os riscos no setor bancário, conforme delineado na Comunicação intitulada «Rumo à conclusão da União Bancária» (novembro de 2015). Estão igualmente em conformidade com as conclusões do Conselho ECOFIN.

As propostas alteram os seguintes atos legislativos:

Proposta de Lei n.º 166/XIII/4.<sup>a</sup>

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.<sup>a</sup>)

- O [Regulamento Requisitos de Fundos Próprios \(RRFP\)](#) e a [Diretiva Requisitos de Fundos Próprios \(DRFP\)](#), adotados em 2013, que estabelecem os requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito (ou seja, os bancos) e às empresas de investimento, bem como as regras em matéria de governação e supervisão;
- A [Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias \(DRRB\)](#) e o [Regulamento Mecanismo Único de Resolução \(RMUR\)](#), adotados em 2014 e que especificam as regras aplicáveis à recuperação e resolução de instituições em situação de insolvência e instituem o Mecanismo Único de Resolução.

Em 2017, a [Diretiva \(UE\) 2017/2399](#) do Parlamento Europeu e do Conselho alterou a [Diretiva 2014/59/UE](#) no que respeita à posição dos instrumentos de dívida não garantidos na hierarquia da insolvência. Assim, esta diretiva harmonizou a posição dos créditos não garantidos resultantes de instrumentos de dívida ao abrigo de processos normais de insolvência, não regulando a posição dos depósitos na hierarquia da insolvência para além das disposições existentes aplicáveis da [Diretiva 2014/59/UE](#). Posto isto, a [Diretiva \(UE\) 2017/2399](#) não prejudica as legislações nacionais dos Estados-Membros que regem os processos normais de insolvência e regulam a posição dos depósitos na hierarquia da insolvência, na medida em que essa posição não esteja harmonizada pela [Diretiva 2014/59/UE](#).

Está previsto que a Comissão Europeia reexamine, até 29 de dezembro de 2020, a aplicação da [Diretiva 2014/59/UE](#) no que respeita à posição dos depósitos na hierarquia da insolvência, avaliando, em particular, a necessidade de proceder a novas alterações.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

## ESPAÑA

Relativamente ao Reino de Espanha, a matéria em apreço decorre da publicação do [Real Decreto-ley n.º 11/2017, de 23 de junio](#), “*de medidas urgentes em matéria financeira*”, medida esta que vem modificar as Leis n.º [13/1989, de 26 de mayo](#), “*de Cooperativas de Crédito*”, o [Real Decreto-Ley n.º 16/2011, de 14 de octubre](#), “*por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito*”, a [Ley n.º 11/2015, de 18 de junio](#), “*de recuperacion y resolución de entidades de crédito e empresas de servicios de inversión*”, assim como o [Decreto Legislativo n.º 4/2015, de 23 de octubre](#), “*por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores*”.

## FRANÇA

Relativamente a França, a matéria em apreço foi transposta para o direito nacional através do [Décret n.º 2018-710 du 3 août 2018](#) “*Iprécisant les conditions das lesquelles un titre, une créance, un instrument ou un droit est considéré comme non structuré au sens du 4.º du I de l'article L. 613-30-3<sup>16</sup> do code monétaire et financier*”.

## V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

O Governo ouviu o Banco de Portugal, a Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a Associação Portuguesa de Bancos e remeteu os respetivos pareceres, que estão disponíveis na página da iniciativa.

<sup>16</sup> Modificado pela [Loi n.º 2016-1691 du décembre 2016 – art. 151](#) (V), “*relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*”.

### **Consultas facultativas**

Poderá ser pertinente ponderar a audição, em sede de especialidade, do Governo, do Banco de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e da Associação Portuguesa de Bancos.

## **VI. Avaliação prévia de impacto**

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante no documento de Avaliação Prévia de Impacto de Género, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, verificam carácter de “Não Aplicável” (N/A).

### **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. No caso vertente, a iniciativa trata de alterações a diplomas existentes, o que justifica sempre uma preocupação de uniformidade com as normas não alteradas, mas a redação das mesmas não parece discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. Salienta-se contudo o facto de que o Fundos de Garantia de Depósitos, dados os [níveis de contribuição](#) das entidades que para eles contribuem a título obrigatório, podem originar, em cenários de desequilíbrio financeiro de entidades em particular e/ou do sistema financeiro em geral, necessidades de empréstimos junto do Estado, donde decorre um risco efetivo de impacto orçamental.



## VII. Enquadramento bibliográfico

---

FERNANDES, Bruno Miguel – A garantia de depósitos bancários. **Revista de concorrência e regulação**. Coimbra. ISSN 1647-5801. A. 7, nº 27-28 (Jul.-Dez. 2016), p. 129-181. Cota: RP-403

Resumo: “Os sistemas de garantia de depósitos são uma pedra angular das modernas redes de segurança financeira. Por um lado, buscam garantir a estabilidade do Sistema Financeiro, evitando corridas bancárias, com todos os seus efeitos adversos sobre a economia como um todo. Por outro lado, garantem a proteção dos depositantes, especialmente os mais vulneráveis, em caso de indisponibilidade de depósitos em decorrência de falta de liquidez ou problemas de solvência das instituições financeiras. Num passado recente, testemunhámos o estabelecimento de tais garantias explícitas dos mercados financeiros em todo o mundo, que poderiam ser resumidas numa única palavra: confiança.”

LAZAROV, Ivan – Deposit insurance in the EU: repetitive failures and lessons from across the Atlantic. **Common Market Law Review**. Leiden. ISSN 0165-0750. Vol. 54, nº 6 (Dec. 2017), p. 1749-1779. Cota: RE-227

Resumo: Este artigo descreve as deficiências no quadro jurídico do seguro de depósitos da UE e propõe as alterações necessárias nas suas regras substantivas para melhorar a capacidade do sistema para assegurar a estabilidade financeira, impedindo a execução de bancos. Primeiro, examina a relação global entre o risco de liquidez sistémica e as execuções bancárias, os eventos sistémicos relevantes e os canais de transmissão, salientando o fenómeno da assimetria de informação e afirmando que o mesmo deverá ser válido para todos os depositantes. Seguidamente, apresenta os principais elementos da rede de segurança contra o risco de liquidez sistémica e destaca o papel crucial do seguro de depósito.

O autor estabelece uma comparação entre os atuais quadros jurídicos da UE e dos EUA sobre seguros de depósitos. Essa análise, juntamente com os estudos de casos

práticos, elucida-nos sobre as lacunas da legislação da UE no que diz respeito à cobertura, aos prazos de pagamento e aos mecanismos de financiamento.

Alterações relacionadas com a cobertura global mais ampla dos depósitos, períodos de pagamento mais rápidos e maior proporção de fundos de seguro de depósito, com garantia governamental, são propostas apresentadas pelo autor.

ROMBOUTS, Annemie – Investor protection and awareness as essential pillars of the post-crisis supervisory and regulatory agenda : the way forward. **Reflets et perspectives de la vie économique**. Bruxelles. ISSN 0034-2971. T. 56, nº 1 (2017), p. 29-60. Cota : RE-83

Resumo: A crise financeira abalou a confiança pública no sistema financeiro. Perante a descoberta, entre outras coisas, de que os produtos complexos com riscos ocultos tiveram impacto na carteira de pequenos investidores, o público ainda hoje tem dificuldade em acreditar que os intermediários financeiros possam atuar no interesse dos investidores se daí não resultar qualquer benefício imediato para os próprios.

A falta de confiança pública no sistema financeiro representa uma ameaça para a sua estabilidade e bom funcionamento. Para ajudar a restaurar essa confiança, a comunidade reguladora desenvolveu um conjunto de regras que visam proteger os investidores, agindo tanto na qualidade da demanda como no fornecimento de produtos de investimento. Este conjunto de regras coloca grandes desafios ao setor financeiro, assim como aos supervisores financeiros da União Europeia.

Este artigo descreve a lógica, a complementaridade necessária e os desenvolvimentos potenciais do ponto de vista regulatório. Conclui que as medidas tomadas ainda estão longe de ter atingido a maturidade e, portanto, o seu objetivo, e que o único caminho a seguir é reforçar a pressão entre os Estados Membros, para alcançar uma maior convergência ascendente e aumentar a eficácia das medidas adotadas.