



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.11.2006
COM(2006) 729 final

-

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre o reexame da Directiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o reexame da Directiva 94/19/CE relativa aos sistemas de garantia de depósitos

1. Introdução

Os sistemas de garantia de depósitos (SGD) constituem uma rede de segurança para os depositantes, permitindo-lhes, em caso de incumprimento de uma instituição de crédito, recuperar, pelo menos, uma parte dos seus depósitos bancários. A Directiva 94/19/CE obriga os Estados-Membros a assegurar a existência de um ou mais sistemas nos seus territórios e tem sido eficaz em garantir um nível mínimo de protecção aos depositantes na União Europeia. A directiva foi transposta para as legislações nacionais de todos os Estados-Membros¹.

A directiva concede aos Estados-Membros uma margem considerável para a criação de sistemas que melhor se adequem às condições de mercado prevalecentes. Simultaneamente, as preocupações relativas à igualdade das condições de concorrência são contempladas através da inclusão de disposições que facultam às sucursais de bancos estrangeiros de Estados-Membros da UE, a possibilidade da adesão a sistemas do mercado do Estado-Membro de acolhimento de modo a poderem oferecer o mesmo nível de garantia que os bancos que se regem pela regulamentação deste país².

Não obstante, a Comissão tem estado a reexaminar a directiva, onze anos após a sua transposição para os direitos nacionais, para avaliar se as normas vigentes se mantêm adequadas à luz da tendência contínua no sentido da integração financeira e das concentrações transfronteiras entre instituições de crédito. Nas consultas efectuadas pela Comissão, o modo como os sistemas são financiados, em especial, foram referidos por algumas entidades como um entrave à consolidação transfronteiras e considerado desleal na perspectiva da concorrência. Existem ainda diferenças substanciais entre os níveis de garantia concedidos aos depositantes nos diversos Estados-Membros, tendo sido realçadas várias questões respeitantes às diferenças entre o âmbito de aplicação e a operacionalidade transfronteiras entre sistemas.

A presente comunicação tem por objectivo retirar conclusões do processo de consulta, responder às preocupações expressas pelas partes interessadas, identificar as formas não legislativas de melhoria de curto prazo da aplicação da directiva e expor a política da Comissão em matéria de sistemas de garantia de depósitos para os próximos anos.

1.1. Argumentos a favor e contra a alteração do actual quadro de consulta das partes interessadas

O processo de consulta revelou opiniões divergentes quanto à necessidade de alteração dos sistemas de garantia de depósitos existentes.

¹ Foram acordadas disposições transitórias para permitir a adaptação ao nível de cobertura mínimo de 20 000 euros imposto pela directiva.

² Denominadas disposições "de complemento".

Algumas partes interessadas argumentaram que o quadro actual deve ser alterado devido a:

- Diferenças substanciais entre o nível de garantia concedido aos depositantes (desde 14 481 euros, na Letónia, até 103 291 euros, em Itália);
- Diferenças substanciais na maneira como os sistemas financiam os pagamentos aos depositantes. Trata-se de sistemas financiados *ex post*, que assentam na recolha de fundos a membros do sistema depois de um banco se encontrar em situação de incumprimento, e de sistemas financiados *ex ante*, que assentam na recolha de fundos a membros do sistema através da cobrança de contribuições. Verificam-se diferenças significativas também ao nível da dimensão dos sistemas financiados *ex ante*. Tais diferenças, alega-se, suscitam dúvidas sobre a capacidade dos sistemas de operar numa base transfronteiras em condições de crise, criam distorções da concorrência devido à vantagem desleal de que beneficiam os bancos que operam ao abrigo de sistemas com custos inferiores e são consideradas um entrave para os bancos que procuram consolidar as suas operações com base no Estatuto da Sociedade Europeia.

Por outro lado, outras partes interessadas argumentaram contra as alterações na actual fase, fundamentalmente por razões que se prendem com os elevados custos que as mesmas implicariam (particularmente para os Estados-Membros que dispõem de sistemas *ex post*, que seriam confrontados com a mudança para sistemas *ex ante*). Estas partes alegam que o sistema funciona de modo relativamente eficiente no actual contexto, é adequado para efeitos de supervisão e não partilham da opinião que as disposições vigentes criam distorções da concorrência entre mercados. Alegam ainda que os problemas de consolidação transfronteiras, enfrentados apenas por um número muito limitado de instituições, não são suficientes para alterar em termos fundamentais as disposições vigentes.

1.2. Resposta à consulta das partes interessadas

Na actual fase, o peso das opiniões expressas parece favorável à manutenção do *status quo* e avessa a investimentos dispendiosos para alterar o quadro existente, na ausência de uma fundamentação empresarial elaborada solidamente.

Todavia, a Comissão entende que o não-acompanhamento do ritmo do grau acrescido de integração financeira transfronteiras na Europa poderá revelar-se muito oneroso a longo prazo caso a falta de normas harmonizadas contribua para a incapacidade da rede de segurança de supervisão de funcionar correctamente numa situação de crise transfronteiras. Os custos para a economia e a fragilização da confiança no mercado único financeiro poderiam revelar-se em última análise muito mais elevados do que o nível de investimento necessário para assegurar de forma satisfatória o funcionamento da rede de segurança pan-UE.

Acresce que a não-resolução de algumas destas questões pode vir a revelar-se prejudicial para os consumidores: ainda que os depósitos directos transfronteiras possam encontrar-se a um nível relativamente baixo, um estudo recente indica que um número crescente de cidadãos da UE está a ponderar a aquisição de produtos financeiros no estrangeiro. Tal inclui a abertura de contas bancárias num outro Estado-Membro, cuja procura é crescente³.

Consequentemente, a Comissão propõe-se responder aos resultados do processo de reexame de dois modos diferentes. Em primeiro lugar, procurará conceber abordagens pragmáticas e

³ SEC (2005) 927, p. 11.

exequíveis para problemas detectados que não requeiram alterações do quadro regulamentar vigente. Numa segunda fase, estudar-se-á alterações mais profundas que possam implicar uma revisão minuciosa da actual legislação da UE em matéria de SGD.

2. Soluções pragmáticas não legislativas

A Comissão considera que alguns dos aperfeiçoamentos a curto prazo das disposições vigentes, em resposta à consulta das partes interessadas, podem ser realizados sem necessidade de alterar a directiva. A concepção e a aplicação dessas soluções podem ser concretizadas em cooperação com o grupo de trabalho da Comissão composto por representantes dos Estados-Membros, o *European Forum of Deposit Insurers* (EFDI) ou associações bancárias representativas ao nível da UE. Apresentam-se seguidamente algumas orientações interpretativas e recomendações.

2.1. Definição de depósito e âmbito de aplicação

A actual definição de «depósito» do nº 1 do artigo 1º é ampla e nenhuma parte interessada apresentou prova da necessidade de uma alteração para incluir produtos eventualmente não abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.

Contudo, uma vez que os Estados-Membros podem exercer um poder discricionário relativamente às exclusões enunciadas no Anexo I da directiva⁴, algumas partes interessadas sugeriram que se simplificasse o âmbito de aplicação, tornando-o mais coerente entre os Estados-Membros, mediante a supressão dos poderes discricionários.

A Comissão propõe-se realizar um estudo dos produtos de poupança actualmente cobertos e do impacto de qualquer exclusão. O estudo, que poderá ser realizado com o apoio do grupo de trabalho da Comissão sobre os SGD ou do EFDI, deve verificar igualmente se existe uma cobertura transsectorial adequada (ou seja, seguros⁵, investimentos e depósitos) sem lacunas. Este estudo será útil atenta a cada vez mais imprecisa distinção entre diferentes produtos financeiros.

2.2. «Co-seguro»

De acordo com as disposições da directiva relativas aos «co-seguros», os Estados-Membros podem decidir que os depositantes devem suportar uma determinada percentagem das perdas caso os respectivos depósitos de tornem indisponíveis. Assim, alguns Estados-Membros introduziram normas que limitam o montante a pagar aos depositantes na eventualidade de incumprimento por um banco antes de ter sido alcançado o limiar da garantia⁶.

Nesta fase, afigura-se existir um apoio insuficiente à introdução de quaisquer alterações com carácter de curto prazo nas normas de co-seguros. De modo geral, não parece haver acordo entre as partes interessadas quanto à questão de saber se o princípio, subjacente, do *risco moral* (ou seja, o risco de que, devido ao facto de os seus depósitos estarem assegurados em qualquer circunstância, os depositantes escolham o banco sem procederem a uma avaliação

⁴ Os Estados-Membros podem excluir, por exemplo, os depósitos em moedas que não sejam moedas dos Estados-Membros da U. E. ou alguns depositantes, tais como dirigentes de bancos ou empresas de uma determinada dimensão.

⁵ Será encomendado um estudo sobre a exequibilidade dos sistemas de garantia de depósitos na U. E.

⁶ Ao abrigo do nº 4 do artigo 7º, os Estados-Membros podem limitar a garantia a 90% do conjunto dos depósitos até que o montante a pagar ao abrigo da garantia atinja 20 000 euros (cf. nota de pé-de-página nº 7).

prévia da solidez deste) justifica a sua aplicação. Algumas partes consideram os co-seguros um elemento indispensável da prevenção do risco moral, enquanto outras, em especial as associações de consumidores, alegam que os depositantes não devem ser colocados numa posição em que devam avaliar da solidez da instituição de crédito.

À luz destas posições divergentes, a Comissão duvida, nesta fase, de que se justifique uma alteração das normas de co-seguros. A Comissão reapreciará esta questão futuramente ao ponderar outras eventuais alterações (cf. capítulo 3) da directiva⁷.

2.3. Cláusula de minimis

O processo de consulta revelou igualmente que algumas partes interessadas seriam favoráveis à introdução de uma cláusula *de minimis* na directiva, nos termos da qual os depósitos de dimensão muito reduzida não seriam reembolsados porquanto os custos administrativos excederiam o montante do reembolso. Afigura-se que o impacto nas actividades transfronteiras seria muito reduzido dado ser improvável que os montantes em causa (por exemplo, 20 euros foi o montante sugerido pelos serviços da Comissão no documento de consulta⁸) fossem decisivos para os depositantes. Por outro lado, os sistemas modernos de tecnologias da informação (TI) devem contribuir para minimizar os custos administrativos.

Nesta fase, a Comissão não considera apropriado ponderar a introdução de uma cláusula *de minimis* uma vez que os co-seguros e as regras *de minimis* estão associados à limitação da protecção do depositante, não devendo, por conseguinte, ser tratados separadamente.

2.4. Disposições «de complemento»

Nos termos das disposições «de complemento», uma sucursal bancária que se estabeleça noutra Estado-Membro da UE em que o nível de cobertura seja superior ou o âmbito mais amplo do que no seu país de origem, tem o direito de aderir ao SGD do país de acolhimento. Tal permite-lhe oferecer o mesmo nível de garantia de depósitos que os bancos locais.

Existe um amplo consenso entre as partes interessadas e os Estados-Membros quanto ao facto de as disposições de complemento serem necessárias enquanto os níveis de cobertura não tiverem sido harmonizados, ainda que a maioria das partes interessadas alegue que a sua importância prática é reduzida devido ao número limitado de acordos concluídos.

Aparentemente, não existe grande necessidade de alterar a directiva neste aspecto, embora possa existir margem para a tomada de medidas não regulamentares que visem facilitar a conclusão de acordos entre SGD e eliminar eventuais divergências ocorridas no âmbito das disposições vigentes. A Comissão apoiaria um denominado «acordo principal» facultativo sobre disposições de complemento, que poderia ser elaborado pelo EFDI e adaptado

⁷ Contudo, durante o processo de consulta, surgiu um aspecto relativo aos co-seguros que merece esclarecimento. Trata-se de saber se a directiva permite ou não que os co-seguros sejam aplicados já ao nível de cobertura mínimo de 20 000 euros. A interpretação correcta do nº 4 do artigo 7º é que o nível de cobertura mínimo pode ser limitado a uma percentagem de depósitos especificada, mas esta percentagem tem de ser igual a, pelo menos, 90% do conjunto dos depósitos até que o montante a pagar atinja o nível de cobertura mínimo de 20 000 euros: o nível de cobertura mínimo não pode, em caso algum, ser inferior a este montante. A exposição de motivos da directiva esclarece que a cobertura mínima tem de manter-se intacta após a aplicação dos co-seguros. Para um Estado-Membro que aplique um co-seguro correspondente a 10%, tal significa, portanto, que o nível de cobertura mínimo tem de ser fixado em 22 222 euros. A Comissão assegurará a aplicação correcta do nº 4 do artigo 7º pelos Estados-Membros.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

consoante as necessidades individuais dos SGD⁹, sob condição de que essas disposições respeitassem o direito comunitário.

A consulta pública revelou algum apoio ao «complemento do país de origem», atendendo aos obstáculos múltiplos que para as disposições de complemento resultam da harmonização mínima dos SGD. Ao abrigo do sistema de complemento do país de origem, a diferença entre os níveis de cobertura seria abrangida pelo sistema do país de origem e não pelo do país de acolhimento. A Comissão entende ser útil esclarecer que, de acordo com a directiva, os Estados-Membros dispõem já de liberdade para autorizar tais disposições¹⁰.

Além disso, as actuais disposições de «complemento» contemplam apenas a prestação de serviços através das sucursais. No entanto, os serviços são cada vez mais prestados directamente noutro Estado-Membro sem o estabelecimento de sucursais ou subsidiárias. A longo prazo poderia ser útil considerar a possibilidade de alargar o actual requisito para abranger a prestação directa de serviços a partir de um outro Estado-Membro¹¹. Dado que a directiva não *impede* de facto os SGD de conceder acesso às instituições de crédito que operem desse modo, uma alteração legislativa não parece constituir uma prioridade nesta fase.

2.5. Requisitos em matéria de intercâmbio de informações

A maioria das partes interessadas na consulta pública não foi favorável à introdução na directiva de disposições adicionais em matéria de intercâmbio de informações entre os SGD do país de origem e os do país de acolhimento, em apoio das condições de adesão das sucursais. Contudo, poderia ser explorada uma abordagem não regulamentar destinada a melhorar o fluxo de informações entre os SGD, em especial os vinculados por disposições de complemento, para evitar uma falta de clareza desnecessária neste domínio. A Comissão apoiaria o trabalho a desenvolver pelo EFDI com vista à elaboração de um modelo de acordo não vinculativo, mas sublinha que tal trabalho não deve interferir com o trabalho em curso noutros fóruns sobre o tópico mais vasto da gestão de crises (que pode abranger igualmente o intercâmbio de informações e envolver diferentes autoridades com diferentes mandatos e responsabilidades).

2.6. Contribuições para SGD «com base no risco»

Alguns SGD baseiam já as suas contribuições para os sistemas em função do risco específico das instituições de crédito, em consonância com a recomendação do Fórum de Estabilidade Financeira do G-10¹². A introdução das contribuições para os SGD com base no risco pode constituir um reforço desejável do actual quadro e pode facilitar a transferência das contribuições entre sistemas (embora não num sistema de financiamento *ex post*). Muitas das partes interessadas que são favoráveis aos sistemas *ex ante* são igualmente favoráveis às contribuições com base no risco por razões de equidade e porque tais contribuições constituem

⁹ Cf. Anexo II da directiva; outros trabalhos poderão cobrir domínios em que se registaram dificuldades na negociação de acordos, tais como a limitação do impacto de diferentes regimes de compensação e as diferentes prioridades atribuídas aos SGD dos países de origem e dos países de acolhimento num processo de liquidação no país de origem do banco.

¹⁰ Embora o «complemento do país de origem» pudesse, na realidade, conduzir à desigualdade de tratamento entre depositantes nacionais e estrangeiros, dado que os primeiros gozariam de uma cobertura inferior à dos segundos, tal discriminação contra os depositantes nacionais não infringiria o direito comunitário.

¹¹ De um ponto de vista jurídico, as disposições em vigor não podem ser interpretadas como significando que um SGD do estado de origem é obrigado a permitir a adesão de uma instituição de crédito que opere directamente a partir de outro Estado-Membro.

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf.

um incentivo à boa gestão, uma vez que as instituições de crédito que suportam menos riscos pagariam contribuições menores e vice-versa. Algumas salientam que os sistemas com base no risco aumentam a eficácia dos SGD no que se refere à sua capacidade de fazer face a potenciais incumprimentos. Enquanto os SGD dispõem já da possibilidade de introduzir elementos baseados no risco no âmbito da directiva, a *harmonização* requereria seguramente uma alteração da directiva e, dada a complexidade da sua natureza, não seria um projecto de curto prazo. Todavia, a Comissão apoia a introdução de elementos baseados no risco e recomenda que a determinação do «risco» se baseie em instrumentos já disponíveis e harmonizados (por exemplo, os previstos na directiva relativa aos requisitos de capital¹³). A Comissão apoiará os trabalhos preparatórios do EFDI e/ou do grupo de trabalho sobre SGD, que poderão, subsequentemente, ser aplicados numa base voluntária. A longo prazo, poderão servir de base para uma abordagem harmonizada.

2.7. Possibilidade de transferência ou de restituição das contribuições relativas aos SGD

Atentas as dificuldades enfrentadas na prática por um grupo bancário para consolidar fundos pagos a diferentes sistemas num único SGD, as opiniões das partes interessadas dividiram-se entre alterar a directiva e introduzir normas respeitantes à possibilidade de transferência ou de restituição das contribuições relativas aos SGD. Algumas partes entendem serem necessárias normas para reduzir os encargos financeiros das empresas ao aderirem a outro sistema enquanto outras insistiram em que as contribuições relativas aos SGD deveriam ser consideradas «prémios de seguro» não reembolsáveis e argumentaram que a retirada de fundos enfraqueceria os sistemas. Se um banco decide mudar a sua sede para outro Estado-Membro ou consolidar operações nos termos do Estatuto da Sociedade Europeia, a directiva não impede a restituição ou a transferência de contribuições nem as considera «prémios de seguro». Na ausência de harmonização, os Estados-Membros são, portanto, livres de regulamentar esta questão da forma que considerem mais adequada. No entanto, a Comissão recomenda que quaisquer novas normas que permitam a transferência ou a restituição de contribuições relativas aos SGD não enfraqueçam o Fundo de modo que comprometa o seu funcionamento nem conduzam a uma acumulação inadequada de riscos. Ainda que a legislação comunitária não o imponha actualmente, seria útil que as instituições de crédito fossem correctamente informadas sobre a previsão ou não de uma restituição parcial ou total pelas legislações nacionais.

2.8. Informação dos consumidores e publicidade

As associações de consumidores sublinharam que os depositantes não estão suficientemente informados sobre os SGD e raramente sabem que depósitos se encontram cobertos e até que montante. Algumas partes interessadas propuseram igualmente a supressão da disposição da directiva que restringe a utilização de informações sobre os SGD na publicidade¹⁴. Uma vez que outras disposições da directiva¹⁵ já exigem «informações compreensíveis» sobre a cobertura dos SGD e que o impacto nas actividades transfronteiras não seria significativo, não se justifica, aparentemente, uma alteração da directiva. Seria mais adequado, na presente fase, concentrar os esforços na melhoria das informações prestadas aos consumidores ao nível nacional. A Comissão incentiva os Estados-Membros a envidarem mais esforços neste domínio e acompanhará a correcta aplicação destes artigos. A Comissão propõe-se realizar um estudo

¹³ Directiva 2006/48/CEE, JO L 177, 30.6.2006, p. 1, e Directiva 2006/49/CEE, JO L 177, 30.6.2006, p. 201.

¹⁴ N.º 3 do artigo 9.º.

¹⁵ Ou seja, n.º 2 do artigo 6.º e n.º 1 do artigo 9.º.

da actual prática, com o apoio de um grupo de trabalho da Comissão.

2.9. Prazo para reembolso/limitação do impacto nos depositantes

Nos termos do nº 3 do artigo 1º e do artigo 10º da directiva, as autoridades competentes devem verificar a indisponibilidade dos depósitos no prazo de 21 dias subsequentes a uma situação de incumprimento, seguido de um prazo adicional de três meses para que os SGD possam pagar aos depositantes afectados. Em circunstâncias excepcionais, este prazo pode ser prorrogado duas vezes (por três meses de cada vez). Numa era em que as TI permitem aos SGD rastrear os depositantes e calcular os pagamentos mais facilmente do que no momento em que a directiva foi adoptada, é importante ponderar se um período de espera máximo «normal» de cerca de 4 meses ainda se justifica.

Esta questão não foi suscitada durante as consultas, não estando disponíveis dados sobre a extensão dos períodos de pagamento. A Comissão tenciona realizar um estudo dos SGD e incentivar o intercâmbio das melhores práticas entre sistemas sobre o modo de limitar os efeitos que para os depositantes resultam de uma situação de incumprimento no quadro do direito nacional; por exemplo, mediante o pagamento de adiantamentos ou a garantia de créditos intercalares (sob condição de que estes sejam conformes às regras comunitárias em matéria de auxílios estatais¹⁶). A Comissão procederá ainda a uma pesquisa de eventuais diferenças no que diz respeito a interpretações sobre o momento preciso em que os depósitos se tornam indisponíveis.

2.10. SGD pan-europeu/regionais

A ideia de criar um SGD pan-europeu foi rejeitada por quase todas as partes interessadas; presentemente, não parece justificar-se o prosseguimento do trabalho segundo esta abordagem. Algumas partes interessadas manifestaram-se abertas à ideia de um SGD regional que abrangesse diversos Estados-Membros. Tal poderia constituir uma opção para Estados-Membros cujos sistemas partilhem características semelhantes (tais como o mecanismo de financiamento), podendo mesmo resolver algumas questões relativas à igualdade das condições de concorrência (por exemplo, cobertura e co-seguros) e permitir a possibilidade de transferência de fundos. A Comissão não vê obstáculos jurídicos à conclusão de tais acordos pelos Estados-Membros em conformidade com a directiva vigente. Tal poderia, inclusivamente, representar uma solução para um banco que pretenda mudar a sua sede para um outro Estado-Membro ou adoptar o Estatuto da Sociedade Europeia.

2.11. Obrigações estatísticas

Ambos os relatórios do Centro Comum de Investigação (CCI) revelaram que os dados relativos aos depósitos eram extremamente difíceis de obter, embora tenham sido feitos esforços consideráveis e estabelecidos contactos estreitos com os SGD com o apoio do EFDI. Será necessário continuar a envidar esforços para melhorar a disponibilidade dos dados, de modo a que os debates sobre a política futura sejam fundamentados em elementos mais sólidos. A longo prazo, poderá ser considerada a introdução de obrigações estatísticas comuns relativas aos SGD.

3. Necessita a actual legislação comunitária em matéria de SGD de alteração?

¹⁶ Cf. COM 2004/C 244/02.

De uma perspectiva de estabilidade financeira, é essencial que os SGD contribuam para uma gestão eficiente da crise, em especial quando estejam em causa grupos bancários transfronteiras significativos. Pode acontecer que as diferenças existentes entre os SGD no que se refere aos mecanismos de financiamento, níveis de cobertura e regras de pagamento aos depositantes impeçam uma resolução rápida e eficiente da crise e das falências num contexto transfronteiras. Acresce que a detecção de qualquer irregularidade no funcionamento dos SGD pode minar a confiança no sistema financeiro da UE.

Contudo, antes de determinar se tal se verifica realmente e antes da tomada de quaisquer decisões de longo alcance sobre a eventualidade e o modo de revisão das actuais normas relativas aos sistemas de garantia de depósitos, é necessário que haja clareza quanto à partilha global das responsabilidades de supervisão e das responsabilidades financeiras em tais situações de crise. Noutros termos, as disposições relativas à «partilha de responsabilidades» entre os Estados-Membros. Do ponto de vista dos SGD, é importante que haja maior clareza sobre as disposições de partilha de responsabilidades, em especial porque:

- Alguns SGD podem desempenhar uma função importante na gestão de crises através da disponibilização de liquidez adicional a uma instituição de crédito – exclusivamente ou como complemento do apoio em termos de liquidez concedida pelo banco central (é importante esclarecer que, se estes SGD correspondem a instituições públicas, têm de observar as regras comunitárias em matéria de auxílios estatais¹⁷);
- Se for decidido autorizar os bancos a não cumprirem as suas obrigações e os SGD a assumirem a responsabilidade pelos pagamentos aos depositantes, é necessária clareza sobre quem toma a decisão relativamente a estas opções e, no último caso, num contexto transfronteiras, pode ser necessário gerir a participação dos vários SGD. É, portanto, essencial determinar em que medida eles poderiam absorver a mobilização dos seus fundos.

As autoridades reguladoras e de supervisão estão conscientes destas questões, estando em curso em diversos fóruns trabalhos sobre a partilha de responsabilidades entre os ministérios das Finanças, o BCE e os bancos centrais e outras entidades de supervisão e a Comissão.

Somente após a clarificação das disposições em matéria de partilha de responsabilidades poderão ser abordadas as seguintes questões de mais longo prazo:

- (a) a) Objectivos dos SGD: É necessário esclarecer a função que se prevê exerçam os SGD e o ponto de equilíbrio entre os objectivos de pura protecção do consumidor e a medida em que se prevê que os SGD contribuam para a estabilidade do sistema financeiro;
- (b) b) Mecanismos de financiamento dos SGD: em regra, os SGD são financiados pelas contribuições das próprias instituições de crédito, *ex ante*, *ex post* ou de forma mista. A consulta revelou que uma maioria clara não deseja neste momento uma harmonização dos mecanismos de financiamento porque entende que os custos que tal implicaria seriam maiores dos que os benefícios esperados. Em conformidade com a abordagem «legislar melhor» da Comissão, foi avaliado o impacto do custo de uma alteração dos mecanismos de financiamento.

¹⁷ *Ibidem*.

- (c) Foi publicado o relatório intercalar elaborado pelo CCI sobre este assunto¹⁸, contendo o Anexo III um resumo sucinto. Os resultados demonstram que uma maior harmonização dos mecanismos de financiamento implica um encargo financeiro entre 2,5 mil milhões de euros e 4,3 mil milhões de euros¹⁹ cumulativamente durante um período de 10 anos para o sector bancário nos seis Estados-Membros que actualmente operam SGD *ex post* (cf. Anexo III). Não foram avaliados os benefícios previstos de um SGD financiado *ex ante* e objecto de uma maior harmonização, que são, de facto, mais difíceis de quantificar, uma vez que, de um ponto de vista da estabilidade financeira, só se tornariam visíveis se o sistema bancário da UE fosse confrontado com uma crise de dimensões transfronteiras. De uma perspectiva sectorial, os benefícios, incluirão o fomento da eficiência e da igualdade das condições de concorrência. Na actual fase, a Comissão admitiria que não foi ainda determinada a fundamentação empresarial, embora o prosseguimento dos trabalhos sobre a partilha de responsabilidades e a gestão das crises possa resultar numa fundamentação mais sólida que justifique a introdução de alterações num prazo mais longo;
- (d) c) Contribuições com base no risco: conforme referido *supra* (2.6), a Comissão é favorável aos métodos baseados no risco. Se se efectuassem progressos nos mecanismos de financiamento, a harmonização do método para as contribuições poderia prosseguir;
- (e) d) Nível de cobertura mínimo: a análise do impacto neste domínio demonstra que, dadas as disparidades nos depósitos médios nos Estados-Membros, a prossecução de condições verdadeiramente harmonizadas para a protecção de depósitos pode não ser exequível mediante a simples fixação de um nível comum de garantia para todos os países, dadas as consideráveis disparidades económicas. Eventuais alterações do nível mínimo apenas devem ser ponderadas a um prazo muito mais longo;
- (f) e) Utilização dos fundos dos SGD: a possibilidade de utilização dos fundos no quadro de um SGD como forma de proporcionar liquidez aos bancos merece mais ponderação, mas depende da evolução do trabalho mais amplo sobre a gestão das crises;
- (g) f) Cooperação entre SGD, autoridades de supervisão, bancos centrais e governos: os requisitos legislativos que estabelecem a necessidade de cooperação reforçada podem resultar do trabalho mais vasto sobre a estabilidade financeira e a evolução da supervisão;
- (h) g) Reorganização e liquidação das instituições de crédito: A Directiva 2001/24/CE²⁰ será revista em breve pelos serviços da Comissão. No que se refere a situações de incumprimento que afectem SGD em mais do que um Estado-Membro, duas questões, pelo menos, são importantes e serão tidas

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

¹⁹ Cf. Anexo III e relatório do CCI (quadro 10), que indicam os prémios a pagar com base nos depósitos cobertos (que se baseiam parcialmente em estimativas); os prémios baseados nos depósitos elegíveis (cf. quadro 9) podem ser superiores.

²⁰ Directiva 2001/24/CE, JO L 125, de 5.5.2001, p. 15.

em conta durante o processo de revisão:

- i) O SGD deve – após a situação de incumprimento – gozar do mesmo acesso às informações que as autoridades de supervisão, de modo a poder recuperar os créditos;
- ii) Deve ser assegurada a igualdade de tratamento dos SGD, em especial no que diz respeito à prioridade dos créditos.

4. Conclusões

A revisão da directiva realçou vários domínios em que existem deficiências no modo como os SGD são regulamentados ao nível da UE.

A Comissão entende que muitos dos aperfeiçoamentos dos SGD podem ser mais bem conseguidos a curto prazo sem necessidade de alterar a directiva vigente e propõe que tais questões sejam abordadas sem demora. Essas questões foram expostas no capítulo 2, contendo o Anexo II.A um resumo das acções propostas.

Tem ainda de ser determinada uma fundamentação mais sólida que justifique a necessidade ou não, numa perspectiva a mais longo prazo, de uma alteração mais profunda do actual quadro regulamentar e que demonstre que os benefícios esperados de tal alteração superam ou não os custos. A Comissão reconhece que, na actual fase, não existem provas suficientes de progressos tangíveis nas questões mais vastas relativas à rede de segurança que permitam empreender tais alterações, que visam obviar a algumas das deficiências mais específicas e essenciais da directiva. A correcção dessas deficiências requererá um esforço legislativo importante para harmonizar o financiamento dos sistemas nacionais, o que terá consequências financeiras significativas para os sectores bancários de vários Estados-Membros e poucos benefícios imediatos visíveis. Qualquer outra alteração legislativa dependerá do trabalho em curso noutros domínios conexos (cf. Anexo II B), assim como de apoio suficiente dos Estados-Membros e das partes interessadas, e será precedida das avaliações de impacto apropriadas. É necessário, em especial, uma clarificação da partilha das responsabilidades em matéria de supervisão e, se for caso disso, maior coerência nas abordagens de «partilha de responsabilidades» (ou seja, quem assume a responsabilidade do pagamento) na eventualidade de uma crise bancária transfronteiras ao nível da UE.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid._

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 2006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.