A GARANTIA DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS

Bruno Miguel Fernandes[*]

Abstract: *Deposit Guarantee Schemes are a keystone of modern financial safety nets. On one hand, they seek to ensure the stability of the Financial System, avoiding bank-runs, with all their adverse effects on the Economy as a whole. On the other hand, they ensure the protection of depositors, especially the most vulnerable ones, in case of unavailability of deposits as a result of illiquidity or solvency problems of financial institutions. In a recent past we have witnessed the establishment of such explicit guarantees of the financial markets throughout the world, which could be summarized in one single word: confidence.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Da fundamentação jurídico-económica para a tutela do depositante. 2.1.A regulação dos mercados financeiros. 2.2. O contrato de depósito. 2.3. A garantia de depósitos. 3. Da garantia de depósitos na União Europeia. 3.1. Da harmonização mínima... 3.2. … ao aprofundamento da harmonização. 3.3. O caso do Chipre: da lógica do *bail-out* à lógica do *bail-in*. 4. Da garantia de depósitos em Portugal. 4.1. Fundo de Garantia de Depósitos (FGD). 4.2. Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM). 5. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A questão da sustentabilidade do sistema financeiro[1], que se assume como um dos pilares do desenvolvimento económico das sociedades, constitui um

---

* O presente artigo segue de perto a nossa dissertação de Mestrado, discutida em provas públicas a 20 de abril de 2016, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, perante um júri composto pelos Senhores Professores Doutores Paula Vaz Freire (Presidente), Rute Saraiva (Orientadora) e Miguel Sousa Ferro (Arguente). Trata-se de uma versão muito compacta, que leva em linha de conta as sugestões e críticas que o Senhor Professor Miguel Sousa Ferro formulou – e que muito agradecemos – aquando da discussão da dissertação.

1 Não existe, no ordenamento jurídico português, uma noção legal de sistema financeiro, embora a expressão apareça referida no artigo 101.º da CRP, onde se estabelece que "[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". A tarefa de definição do conceito de sistema financeiro deve, pois, ser relegada para a doutrina. Acontece, porém, que não é

problema fundamental para toda a economia, dadas as consequências devastadoras que uma crise no setor financeiro pode provocar. Com vista a evitar a ocorrência de uma crise sistémica, todos os países, de uma forma ou de outra, adotam mecanismos de salvaguarda, que podem passar por garantias explícitas – como é o caso dos fundos de garantia de depósitos – ou implícitas dos mercados financeiros. São mecanismos de salvaguarda do sistema financeiro[2]:

- *A regulação e supervisão*: a pedra basilar para assegurar a estabilidade de todo o sistema financeiro passa pela eficiente regulação e supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras que, por um lado, previnem a ocorrência de uma crise e, por outro lado, devem reduzir os efeitos da crise no caso da sua ocorrência;
- *Os empréstimos de último recurso* ("*lender-of-last-resort*"): todos os sistemas de intermediação financeira nacional possuem um explícito ou implícito emprestador de último recurso, no caso da ocorrência de uma crise financeira mais ampla. Este pode ser o Estado, o Banco Central ou os dois em conjunto;
- *As medidas de direito da insolvência bancária / medidas de resolução*: as insolvências dos bancos são revestidas de especificidades próprias, podendo ser aplicadas medidas de resolução pelo regulador do setor bancário, com vista a assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais, acautelar o risco sistémico, salvaguardar os interesses dos contribuintes e do erário público, e salvaguardar a confiança dos depositantes;
- *Os fundos de garantia de depósitos*: os fundos de garantia de depósitos atuais garantem de forma explícita, até um certo montante, determinadas categorias de depositantes, reduzindo o risco da existência de uma corrida

unívoca a noção que encontramos nos vários Autores. Assim, para Menezes Cordeiro (2010: 83), o sistema financeiro consiste no "conjunto ordenado de entidades especializadas no tratamento do dinheiro" ou no "conjunto ordenado dos bancos ou entidades similares e das instâncias que, sobre eles, exerçam o controlo". Para Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007: 1080), o sistema financeiro pode entender-se num sentido *objetivo*, enquanto conjunto de normas, institutos e mecanismos jurídicos que regem a atividade financeira em geral, e *subjetivo*, enquanto conjunto de instituições, empresas e organizações com intervenção direta na atividade financeira. Já para Costa Pina (2004: 21), "o sistema financeiro compreende o conjunto ordenado de princípios e regras relativos à organização e funcionamento das instituições e dos mercados financeiros, aos ativos que nos mesmos são transacionados – com base nos quais se caracterizam e delimitam os mercados –, e às operações que tendo estes por objeto, naqueles têm lugar". Independentemente da noção de sistema financeiro que se adote, parece inequívoco que a noção integra o setor bancário, o setor segurador e dos fundos de pensões e o setor do mercado de valores mobiliários.

2 Bernet & Walter, 2009: 13-14.

aos depósitos ("*bank-run*") e, como resultado, prevenindo uma crise de liquidez no sistema financeiro;

- *Os mecanismos de tomada de decisão institucionalizada / processos de cooperação e de resolução:* a viabilidade da salvaguarda do sistema financeiro no caso de crise também depende da eficiente comunicação e cooperação entre todos os elementos do sistema. Isto requer a existência de processos claramente regulados e harmonizados ao nível internacional.

Os fundos de garantia de depósitos complementam, suportam e fortalecem as funções protetoras dos outros elementos do sistema. Daí que o objeto nuclear deste estudo incida sobre os fundos de garantia de depósitos, enquanto mecanismos de garantia explícita dos mercados financeiros. A nossa principal preocupação é tentar perceber se a existência de tantas almofadas e cuidados com os consumidores financeiros são estabilizadoras ou potencializadoras dos mercados financeiros ou, pelo contrário, desestabilizadoras, com criação de mais risco.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-ECONÓMICA PARA A TUTELA DO DEPOSITANTE

2.1. A regulação dos mercados financeiros

A intervenção do Estado regulador nos mercados financeiros justifica-se pela necessidade de promoção dos valores da justiça e da igualdade, procurando-se atingir uma maior eficiência económica, ao se fazer face às falhas de mercado (poder de mercado, externalidades e falhas de informação), à instabilidade macroeconómica e aos seus efeitos devastadores em toda a economia. O Estado atua procurando, por um lado, preservar a estabilidade do sistema financeiro e prevenir a ocorrência do risco sistémico, ao fazer face às falhas de mercado, e, por outro lado, proteger os consumidores de produtos financeiros. A regulação e supervisão dos mercados financeiros deve ser levada a cabo por entidades administrativas independentes por várias ordens de razões: em primeiro lugar, a necessidade de especialização em matérias altamente técnicas e complexas torna inadequado entregar a regulação a um órgão da Administração do Estado (direta, indireta ou autónoma); em segundo lugar, a entrega da regulação a entidades independentes permite libertar o decisor das pressões inerentes à política partidária; em terceiro lugar, os reguladores independentes conseguem uma

maior continuidade na implementação de medidas regulatórias e de supervisão (prudencial ou comportamental) uma vez que não estão dependentes das eleições periódicas, tendo maior flexibilidade na formulação e aplicação de medidas a circunstâncias concretas. Por último, os reguladores independentes têm maior habilidade para se focarem em assuntos controversos, enriquecendo o debate público.

2.2. O contrato de depósito

O recebimento de depósitos é uma operação bancária[3] que só pode ser realizada pelas instituições de crédito para tal autorizadas pelas autoridades responsáveis do país em causa. Em Portugal, só as instituições de crédito[4] cuja constituição tenha sido autorizada pelo Banco de Portugal[5] podem receber depósitos dos seus clientes. O depósito bancário em sentido próprio é um depósito em dinheiro, constituído junto de um banco, tratando-se de operação associada a uma abertura de conta[6].

A abertura de uma conta é, como ensina Menezes Cordeiro (2010: 505), "*um contrato celebrado entre o banqueiro e o seu cliente, pelo qual ambos assumem deveres recíprocos relativos a diversas práticas bancárias.*" Mas "*a abertura de conta não deve ser tomada como um simples contrato bancário, a ordenar entre outros contratos dessa natureza: ela opera como um ato nuclear cujo conteúdo constitui, na prática, o tronco comum dos atos bancários subsequentes*".

A abertura de conta não assenta em qualquer regime legal explícito, regendo-se, no essencial pelas cláusulas contratuais gerais[7] e pelos usos bancários. No demais, vigora o princípio da autonomia privada (artigo 405.º, n.º 1, do Código Civil), o que significa que, dentro dos limites da lei, as partes têm a faculdade de fixar livremente o conteúdo dos contratos, celebrar contratos diferentes

---

3 Como refere Lacerda Barata (2002: 9), "*O depósito bancário de dinheiro é, assim:*
– uma operação passiva: é o banco que veste a pele de devedor, na relação obrigacional derivada do depósito;
– uma operação característica ou fundamental: através do depósito, o banco desenvolve a sua função característica".

4 "São instituições de crédito as empresas cuja atividade consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis, a fim de os aplicarem por conta própria mediante a concessão de crédito" (artigo 2.º, n.º 1 do Regime Geral das Institutições de Crédito e Sociedades Financeiras – RGICSF). Quanto às espécies de instituições de créditos, veja-se o artigo 3.º do RGICSF.

5 Cfr. artigo 16.º do RGICSF.

6 Menezes Cordeiro, 2010: 576.

7 Cfr. Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro.

dos legalmente previstos ou incluir nestes as cláusulas que lhes aprouver. As condições que regulam a abertura e movimentação das contas são, geralmente, apresentadas sob a forma de *contratos de adesão*: contatos nos quais existe liberdade de celebração, mas em que não existe liberdade de estipulação. Por isso, é importante que o cliente recolha informações sobre as características dos diferentes tipos de contas comercializados pelas instituições de crédito, a fim de comparar e avaliar as respetivas condições.

A realização de um *depósito bancário* – que corresponde a uma entrega de fundos a uma instituição de crédito, ficando esta obrigada à restituição do montante depositado, de acordo com as condições que tenham sido contratadas e, na maior parte dos casos, ao pagamento de uma remuneração – pressupõe a existência de um contrato de depósito, que é celebrado com as instituições de crédito.

O Código Comercial refere-se ao depósito bancário no artigo 407.º, dispondo que "[O]s depósitos feitos em bancos ou sociedades reger-se-ão pelos respetivos estatutos[8] em tudo o quanto não se achar prevenido neste capítulo e demais disposições legais aplicáveis". No artigo 1185.º do Código Civil, o legislador define o contrato de depósito como "contrato pelo qual uma das partes entrega à outra uma coisa, móvel ou imóvel, para que a guarde, e a restitua quando for exigida". Olhando para esta definição e conjugando-a com o regime do depósito comum, verifica-se que o depositário não pode, pela própria natureza das coisas, consumir a coisa depositada, caso em que a restituição já não seria possível. Mas o Código Civil prevê, ainda, a figura do depósito irregular, isto é, do depósito que tem por objeto coisas fungíveis (artigo 1205.º). Aqui o depositário não é obrigado a devolver a própria coisa depositada mas o equivalente, o *tantumdem, eiusdem generis et qualitatis*. Consideram-se aplicáveis ao depósito irregular[9], na medida do possível, as normas relativas ao contrato de mútuo (artigo 1206.º). São-lhe, portanto, aplicáveis as normas relativas à forma (artigo 1143.º), à transferência da propriedade para o depositário (artigo 1144.º) e ao prazo de restituição (artigo 1148.º).

---

8 Como refere Menezes Cordeiros (2010: 573), a menção aos "estatutos" deve ser convolada para uma referência aos usos.

9 O depósito irregular, como refere Menezes Cordeiro (2010: 572), não é um verdadeiro depósito, mas também não é um mero mútuo: o depósito, mesmo irregular, é celebrado no interesse do depositante que quer beneficiar da conservação daquele pelo preciso valor, mantendo, sobre ele, uma permanente disponibilidade; já o mútuo visa o interesse do mutuário, que pretende gastar a coisa e, eventualmente, o do mutuante, mas através da receção de juros. Conclui o Professor que o depósito irregular é um *contrato misto*, com elementos de depósito e de mútuo.

É controversa a natureza jurídica do contrato de depósito bancário. Com efeito, a este propósito têm surgido teses *unitárias* e teses *pluralistas*: as primeiras optam por uma única caraterização jurídica independentemente da modalidade de depósito em causa, ao passo que as segundas distinguem conforme a modalidade do depósito. Nas teses unitárias, há autores que reconduzem o depósito bancário ao depósito irregular[10], há autores que o reconduzem ao mútuo[11] e há quem o caracterize como um contrato autónomo *a se* ou *suis generis*[12]. Nas teses pluralistas, os depósitos bancários são cindidos em depósitos à ordem e em depósitos a prazo, sendo os primeiros qualificados como depósitos irregulares e os segundos como mútuos ou, menos frequentemente, contratos *suis generis*. Estamos, porém, com Menezes Cordeiro, que apresenta reservas à cisão do depósito bancário para efeitos de qualificação da sua natureza jurídica[13]: o depósito bancário deve ser visto como *um tipo social unitário e autónomo* que encontra a sua matriz dogmática e histórica no depósito irregular. A jurisprudência[14] mais recente vai neste sentido, qualificando o contrato de depósito bancário como um depósito irregular, posição com a qual concordamos. Deste modo, o risco do que possa suceder na conta do cliente, quando não haja culpa deste, corre pelo banqueiro. Com efeito, *"[A]través do ato de depósito o tradens aceita transferir para a esfera de domínio (propriedade) do accipiens o risco sobre a gestão da quantia que transferiu, sendo que a partir desse momento se alheia da responsabilidade quanto ao uso e fruição, por transferência para a esfera de responsabilidade do depositário. Cabe ao depositário, enquanto proprietário da coisa transferida responder pelo risco de extravio ou dissipação da coisa até ao montante exigível no momento da solicitação da restituição"*[15].

10 Carneiro da Frada, 2009: 643-648.

11 Camanho, 2005*:* 145 e segs. Veja-se ainda: Camanho, 2005: 249 e segs.

12 Menezes Cordeiro, 2010:578.

13 Menezes Cordeiro, 2010: 576.

14 Cfr., a título de exemplo, Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 10/11/2011, processo n.º 1182/09.1TVLSB.S1.L1; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 03/11/2005, processo n.º 6895/2005-6, ambos disponíveis em www.dgsi.pt.

15 Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 10/11/2011, processo n.º 1182/09.1TVLSB.SP.L1., disponível em www.dgsi.pt.

2.3. A garantia de depósitos

a) O papel do setor bancário e a "financial safety net"

O sistema financeiro compreende o conjunto das instituições financeiras que asseguram a canalização das poupanças para o investimento nos mercados financeiros, através da compra e venda de produtos financeiros. Ora, os depósitos são a base de todo o sistema financeiro. Com efeito, os bancos e outras instituições financeiras legalmente autorizadas captam depósitos provenientes dos seus clientes, canalizando-os para a toda a economia sob a forma de crédito. Isto porque os bancos estão autorizados e são encorajados a emprestar ou investir muito do dinheiro depositado, ao invés de guardarem a totalidade dos montantes. Os bancos, ao emprestarem dinheiro e cobrarem juros, ampliando a base monetária, geram o *efeito multiplicador de crédito*, sendo possível calcular a quantidade máxima de moeda que um depósito inicial pode gerar considerando uma dada taxa de reserva. Deste modo, quanto maior for a reserva obrigatória, menor será, *ceteris paribus*, o multiplicador de crédito, mormente a propensão do público para reter fisicamente o dinheiro, não o depositando, já que reduz a capacidade dos bancos concederem empréstimos.

Pela sua própria natureza, os bancos estão vulneráveis a problemas de liquidez e de solvência, entre outras razões, porque transformam depósitos de curto prazo em empréstimos e investimentos de longo prazo. Eles também emprestam a uma grande variedade de mutuários, cujo risco nem sempre é percetível[16].

Acontece que se um grande número de depositantes, na sequência de uma quebra de confiança, desejar, num determinado momento, reaver os seus depósitos ao mesmo tempo (fenómeno de "*bank-run*"), o banco, apesar de não estar insolvente, não terá liquidez suficiente, naquele momento, para entregar aos seus clientes todos os montantes depositados. Nenhum banco, por mais sólido que seja, está em condições de, num momento x, entregar todos os montantes depositados a todos os seus clientes. A corrida aos depósitos numa instituição financeira pode, muito rapidamente, gerar o contágio a outras instituições, devido à grande interligação nos mercados financeiros. Com efeito, verificando-se a insolvência num dos bancos do sistema, os depositantes doutras instituições financeiras poderão interrogar-se sobre a solidez destas, associando, muitas vezes, a insolvência da primeira com a instabilidade a que estão sujeitos na segunda. As assimetrias informativas fomentam este tipo de conclusões, levando

16 Financial Stability Forum, 2001:7.

a que os depositantes, partindo de um caso concreto de insolvência bancária, retirem conclusões, muitas vezes precipitadas, sobre as restantes instituições financeiras. Num caso extremo, os problemas de liquidez derivados do fenómeno de "*bank-run*", sobretudo se estiver em causa uma instituição financeira "*too-big-to-fail*", pode levar a uma crise em todo o sistema financeiro.

Mas as consequências de um fenómeno de *"bank-run*" poderão repercutir-se muito para além do próprio sistema financeiro, abrangendo outros setores da economia devido às interações e interdependências entre todos eles: verifica-se a existência de externalidades negativas, que levarão ao alargamento dos custos das crises no setor financeiro a toda a sociedade. O custo social associado à insolvência de um banco é enorme, afetando as operações de crédito que famílias e empresas têm em curso para as mais diversificadas finalidades.

A importância que os bancos assumem na economia[17], o potencial dos depositantes para sofrerem perdas em caso de insolvência bancária e a necessidade de mitigar os riscos de contágio, levam os países a estabelecerem uma *financial safety net*[18], da qual é elemento estruturante o SGD. É com o objetivo de trazer confiança aos depositantes, que se assume como um bem público[19], e evitar fenómenos de "*bank-run*", que se constroem os modernos SGD.

b) As garantias explícitas e implícitas do sistema financeiro

A proteção dos depósitos bancários pode ter lugar de forma explícita ou implícita. A garantia de depósitos é *explícita* quando é expressamente prevista na lei, com regras específicas sobre a extensão da garantia, sobre o funcionamento dos fundos de garantia e a definição legal dos depósitos e depositantes tutelados[20]. A garantia de depósitos é *implícita* quando, não obstante não estar expressamente prevista, sejam garantidas as perdas dos depositantes em caso de indisponibilidade dos bancos de entregarem aos seus clientes os montantes depositados. Trata-se, portanto, de garantias meramente conjunturais.

Os fundos de garantia de depósitos têm, à partida, um impacto limitado sobre os contribuintes e, dependendo do financiamento dos fundos, podem nem

17 A função dos bancos na economia é crucial devido ao seu envolvimento no sistema de pagamentos e ao seu papel como intermediários entre depositantes e mutuários.

18 Os mecanismos de salvaguarda do sistema financeiro são a regulação e supervisão, os empréstimos de último recurso ("*lender-of-last-resort*"), as medidas de direito da insolvência bancária / medidas de resolução e os Fundos de Garantia de Depósitos.

19 E, portanto, sujeito ao fenómeno de subprodução no mercado.

20 Ayadi & Lastra, 2010: 215.

ter impacto sobre o erário público. Pelo contrário, os mecanismos de garantia implícita de depósitos têm o potencial de se virem a revelar um pesado fardo para os contribuintes, pois os resgates bancários tendem a ser financiados pelo Estado. Estes resgates podem trazer problemas de risco moral, para além de colocarem sérios problemas no que diz respeito à distorção da concorrência, especialmente quando estão em causa instituições financeiras "*too-big-to-fail*".

Demirgüç-Kunt, Kane & Laeven (2008: 3) referem que todos os países oferecem garantias implícitas de depósitos pois, durante as crises bancárias, a pressão sobre os membros do Governo para salvaguardar a posição dos depositantes e acionistas torna-se difícil de resistir.

Caso seja legalmente estabelecido um fundo de garantia de depósitos, as promessas de garantia são sempre explícitas. A razão de ser da adoção dos mecanismos explícitos de garantia prende-se com o facto de os fundos de garantia de depósitos terem passado a ser encarados como um dos elementos fundamentais das modernas *financial safety nets*, como vimos *supra*.

Como salientam Bernet & Walter (2009: 19), é importante reconhecer que, com sistemas de garantia explícita (por exemplo, no contexto de um fundo de garantia de depósitos estadual), as garantias implícitas estão sempre presentes. Nenhum SGD está em posição para garantir, por si só, todos os depósitos legalmente abrangidos, no caso de uma grave crise do sistema financeiro. Mas, na pior hipótese, o Estado tudo fará para limitar as perdas dos depositantes com a adoção de medidas adequadas.

c) Objetivos e modelos dos fundos de garantia de depósitos

São dois os principais objetivos[21] que se visam atingir com o estabelecimento dos fundos de garantia de depósitos.

Em primeiro lugar, a construção de um fundo de garantia de depósitos tem um *objetivo de prevenção*: visa prevenir uma corrida a uma instituição financeira com problemas de liquidez, mas ainda não insolvente, prevenindo, deste modo, o seu colapso e o contágio às outras instituições financeiras do mercado. Em

21 Economides, Hubbard & Palia (1995), entendem, no entanto, que a criação de um SGD deriva não de fatores técnicos que têm em vista a estabilidade do sistema e a proteção dos depositantes, mas sim de razões políticas sobre a estrutura do sistema financeiro e o papel a oferecer aos pequenos bancos. Os bancos de dimensões mais consideráveis, ao oferecerem maiores garantias, estariam em melhores condições de estabilidade do que os seus parceiros de dimensões mais exíguas. Consequentemente, para estes autores, a instalação de um SGD resulta de preocupações relacionadas com a concorrência de mercado, por um lado, e, por outro lado, do entendimento de que deve ser assegurado um espaço de atuação para os pequenos bancos, sendo que a atuação do Governo se traduziria numa redistribuição dos recursos económicos.

última análise, visa-se a proteção da estabilidade do sistema financeiro, como um todo.

Em segundo lugar, um SGD tem por *objetivo a tutela dos depositantes*: até um determinado montante, os depositantes veem os seus depósitos garantidos face às perdas incorridas em caso de indisponibilidade dos mesmos, derivada de problemas de liquidez ou de solvência da instituição onde depositaram o seu dinheiro. Com efeito, grande parte dos clientes dos bancos são pequenos depositantes e, portanto, sem grande capacidade de análise do risco assumido no contrato de depósito, devido às assimetrias informativas que, muitas vezes, se verificam. Estamos, no fundo, a falar de uma função de proteção do consumidor.

Com base nestes dois principais objetivos, a doutrina identifica quatro tipos diferentes de modelos fundos de garantia de depósitos[22]:

Modelo "pay box": neste modelo, o papel do fundo de garantia de depósitos é limitado ao pagamento dos depósitos garantidos que ficaram indisponíveis. Neste caso, o fundo recebe a instrução de pagamento (por exemplo, por parte do supervisor do setor bancário) e assegura o reembolso ordeiro dos depósitos;

Modelo de "custos reduzidos": neste modelo, além da função de reembolso dos depositantes, o fundo de garantia de depósitos assume o papel de lidar com qualquer ocorrência de insolvência de uma instituição cujos depósitos são garantidos, com os menores custos possíveis e as menores externalidades para o sistema financeiro. Neste caso, ao fundo são atribuídos poderes para, em certas circunstâncias, intervir na instituição financeira com problemas e para adotar medidas preventivas ou corretivas com vista a proteger os depósitos garantidos;

Modelo "resolution facilitator": este modelo permite que o fundo de garantia de depósitos use o seu capital não só para reembolsar os depositantes cujos depósitos tenham ficado indisponíveis, como também para, de forma pró-ativa, ajudar uma instituição financeira em dificuldades (mas que ainda não esteja com problemas de liquidez ou mesmo insolvente). Neste modelo, o fundo vai, por exemplo, ajudar a vender uma instituição financeira participante a um parceiro adequado, dividir áreas de negócio que sejam cindíveis ou preparar a recapitalização, a fim de proteger os depósitos cobertos;

Modelo de supervisão: neste modelo, o fundo de garantia de depósitos assume um maior leque de poderes, sendo responsável pela supervisão do sistema. Exerce funções diretas de supervisão sobre as instituições financeiras participantes.

22 Bernet & Walter, 2009: 27-28.

d) Atribuições, poderes e modelos de administração

No que concerne às atribuições e poderes dos fundos de garantia de depósitos, torna-se crucial que os mesmos estejam formal e claramente especificados na lei e que exista consistência entre os objetivos de interesse público prosseguidos e os poderes e responsabilidades atribuídos aos fundos, para que os mesmos possam levar a bom porto as suas funções de tutela dos depósitos bancários.

Os FGD devem ter todos os poderes necessários para cumprir os seus mandatos, poderes esses que devem estar legalmente estabelecidos. Todos os fundos de garantia de depósitos devem ter poderes para, com independência, se financiarem, celebrar contratos, estabelecer os princípios fundamentais para os seus orçamentos e procedimentos, proceder aos reembolsos, quando necessário e aceder atempadamente a informações precisas sobre o setor bancário para assegurar que conseguem cumprir prontamente as suas obrigações perante os depositantes.

Os fundos de garantia de depósitos podem ser estruturados de várias formas[23], inserindo-se no setor público, no setor privado ou, até, constituir modelos de parcerias público-privadas.

Quando se inserem no setor público, os fundos de garantia de depósitos podem constituir entidades administrativas independentes ou empresas públicas, enquanto outros podem constituir órgãos do próprio Estado (inserindo-se na Administração direta ou indireta) ou até dos Bancos Centrais ou das autoridades de supervisão do setor financeiro (quando a supervisão não esteja entregue aos Bancos Centrais).

Quando se inserem no setor privado, os fundos – pessoas coletivas de direito privado – são geridos pelas associações de bancos e outras instituições de crédito legalmente autorizadas à captação de depósitos.

Quando constituem parcerias público-privadas, os fundos são encarados como a base lógica e fulcral de uma associação duradoura do Estado com o setor privado, perspetivada enquanto um instrumento financeiro materializável sob diferentes formas *contratuais* e *institucionais*, mediante a utilização das formas legais oferecidas pelos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, em que o setor público, em articulação com o setor privado, pretende assegurar o financiamento dos Fundos por forma a que sejam prosseguidos os dois objetivos fundamentais referidos *supra*. Quando constituídos em modelo PPP, os fundos de garantia de depósitos são supervisionados pelas associações de bancos

23 IADI, 2009: 6.

e, simultaneamente, pelo Estado. São financiados pelos bancos participantes, podendo sê-lo simultaneamente, pelo Estado. Certo é que, quando uma crise bancária assume uma dimensão sistémica, o Estado intervirá, garantindo as perdas sofridas pelos depositantes.

e) A independência operacional e a fiscalização

Independentemente do modelo de administração adotado, fulcral é que se consiga garantir a independência operacional[24] dos fundos de garantia de depósitos face às pressões políticas, face às pressões provenientes dos membros participantes nos restantes elementos da *financial safety net*, face às pressões provenientes dos bancos participantes e, em última análise, face aos próprios depositantes. É que a credibilidade de um fundo de garantia de depósitos é algo de extremamente importante que, por pressões externas, pode estar em risco e levar a situações de conflito de interesses.

Para assegurar a independência dos fundos de garantia de depósitos, entendemos que os membros das respetivas comissões diretivas devem ser nomeados por um período de tempo longo (idealmente de quatro a seis anos), devendo, apenas, ser exonerados por razões ponderosas especificamente previstas na lei, com vista a ser reduzida a influência política sobre eles, o que seria especialmente apetecível por altura da mudança da cor política do Governo. Os membros das comissões diretivas devem ser pessoas idóneas, com uma grande experiência no setor financeiro, mas que consigam manter a independência quer em relação à indústria financeira, quer em relação ao Governo[25].

Saliente-se, no entanto, que o requisito da independência não significa que os membros das comissões diretivas dos fundos de garantia não possam vir a ser responsabilizados pelos atos que pratiquem no exercício das suas funções, *maxime* por via da aplicação do regime da responsabilidade civil extracontratual

24 Seguindo a definição de "operacional Independence" da IADI (2009: 4-5), esta consiste na capacidade de uma organização para utilizar os poderes e meios que lhe são atribuídos, sem a influência indevida por entidades externas. No entanto, uma organização que é operacionalmente independente não controla os seus objetivos e o seu mandato; estes são definidos por uma autoridade superior. Quanto maior o grau de independência operacional de um fundo de garantia de depósitos, maior pode vir a ser a sua eficácia no cumprimento do seu mandato de uma maneira que minimize os potenciais conflitos de interesses. Note-se, no entanto, que a *independência operacional* não se confunde com a *independência de objetivos*. Esta existe quando uma organização tem o controlo independente sobre os seus objetivos e o seu mandato. A independência de objetivos é, por definição, excluída para os fundos de garantia de depósitos e para os outros participantes da *financial safety net*.

25 No mesmo sentido, Bernet & Walter, 2009: 34.

do Estado e demais entidades públicas, quando existente no Estado em causa, como acontece em Portugal.

As atividades levadas a cabo pelos fundos de garantia de depósitos devem ser submetidas a auditorias, quer externas, quer internas. As auditorias externas podem garantir que a sua atividade está a ser levada a cabo de forma eficiente e eficaz e que existe controlo sobre essa atividade, visando a proteção dos ativos dos fundos. Um SGD também pode considerar fazer auditorias públicas para aumentar a prestação de contas às partes interessadas. No entanto, estas práticas devem ser ponderadas, atentas as preocupações com o sigilo bancário. Além das auditorias externas periódicas que incidem sobre as demonstrações financeiras e as suas operações-chave, os fundos devem ser submetidos a auditorias internas para fiscalizar a atividade levada a cabo pelas suas administrações. Em particular, os órgãos de auditoria devem ter competências para: acompanhar o funcionamento dos fundos e zelar pelo cumprimento das leis e regulamentos que lhe são aplicáveis; solicitar reuniões periódicas ou ocasionais com a comissão diretiva; chamar a atenção da comissão diretiva para qualquer assunto que entenda dever ser ponderado e pronunciar-se sobre qualquer matéria que lhe seja submetida por aquele órgão; emitir parecer acerca dos relatórios e contas da atividade dos fundos.

f) Relações entre os fundos de garantia de depósitos e os restantes elementos da financial safety net

Cada um dos elementos da *financial safety net* visa reduzir a possibilidade de eclosão das crises no sistema financeiro, em resultado de insolvências bancárias, devendo reduzir, numa perspetiva *ex-ante*, o risco moral. Mas cada um dos elementos é concebido para atingir diferentes objetivos, nem sempre coerentes entre si, o que tem implicações para a partilha de responsabilidades institucionais[26].

Qualquer que seja o modelo institucional adotado para a construção de um fundo de garantia de depósitos, existe uma necessidade de coordenação e partilha de informação entre os fundos e os restantes elementos da *financial safety net*, devendo ser o legislador a estabelecer os mecanismos de coordenação e partilha de informação[27]. As informações trocadas devem ser precisas e oportunas, devendo estar sujeitas a sigilo bancário, quando necessário. Devem

26 Schich, 2008: 4.

27 Financial Stability Forum, 2001: 19.

ser formalizados acordos de coordenação e de partilha de informação para que cada um dos elementos da *financial safety net* consiga desempenhar eficientemente as suas atribuições. O legislador deve definir claramente as atribuições de cada um dos elementos da *financial safety net*, para que não exista duplicação das mesmas em relação aos demais elementos, garantindo-se, desta forma, o sucesso na proteção de todo o sistema financeiro.

g) A obrigatoriedade de participação

A participação nos fundos de garantia de depósitos pelos bancos e outras entidades legalmente autorizadas a receber depósitos deve, em nossa opinião, ser obrigatória, visando evitar fenómenos de *seleção adversa*. Com efeito, se a participação nos fundos de garantia de depósitos for voluntária, a relativa incapacidade dos fundos para estabelecer relações contratuais discriminadas e ajustadas ao nível do risco que representa cada banco segurado, leva a que sejam estabelecidas contribuições uniformes para diversas categorias de risco, o que tende a afastar da relação contratual os bancos de baixo risco – que consideram muito elevadas as contribuições uniformes, quando comparadas com a sua avaliação *subjetiva* de risco – e a atrair os bancos de alto risco – que, pelas razões opostas, consideram vantajosa a existência de uniformidade nas contribuições para os fundos. À medida que se agrava a proporção de bancos segurados de alto risco, existirá a necessidade de aumentar as contribuições para os fundos, o que, novamente, afasta os bancos de mais baixo risco, mantendo os de mais elevado risco, e assim sucessivamente, sendo que há um ponto a partir do qual a saída dos "bons" bancos e o ingresso em massa dos "maus" determina a subida das contribuições, levando à quebra drástica no financiamento dos fundos e, no limite, ao colapso do próprio SGD (mesmo "o pior" banco segurado deixará de participar no fundo se as contribuições para este ultrapassarem o nível da sua esperança subjetiva da ocorrência de uma indisponibilidade dos seus depósitos)[28].

h) O financiamento e os recursos financeiros dos fundos de garantia de depósitos

Os FGD podem financiar-se através de fontes *privadas* ou *públicas*. No financiamento através de fontes privadas, as contribuições são pagas pelos bancos participantes uma vez que estes, assim como os seus clientes, beneficiam diretamente do benefício de ter uma proteção efetiva dos depósitos. No

28 Araújo, 2005: 304.

financiamento através de recursos públicos, pode verificar-se uma injeção de capital sob a forma de contribuições iniciais quando um sistema for estabelecido, provenientes do Governo ou de empréstimos do Banco Central para cobrir as perdas em circunstâncias especiais. Como a estabilidade do sistema financeiro, por um lado, e o funcionamento da *financial safety net*, por outro lado, são objetivos importantes do Governo que acabam por beneficiar o país como um todo, pode-se argumentar que é adequado para o setor público fornecer algum suporte financeiro para o sistema, através da provisão de um capital inicial para estabelecer um fundo e/ou fornecer uma provisão de recursos quando ocorrer uma crise. O Governo pode fornecer um financiamento de contingência, mesmo para sistemas que são financiados de forma *ex-ante*. Alguns FGD têm uma linha de crédito junto ao Banco Central ou diretamente junto ao Governo. Nalguns casos o Governo pode desempenhar um papel indireto, garantindo os empréstimos do setor privado para os FGD.

Os FGD podem financiar-se num momento anterior à ocorrência de uma indisponibilidade de determinado banco pagar os montantes depositados pelos seus clientes (*financiamento ex-ante*)[29] ou financiar-se num momento posterior à ocorrência da indisponibilidade dos depósitos, sendo, neste caso, exigido a posteriori o montante a pagar a todos os bancos participantes no fundo (*financiamento ex-post*).[30]

Até ao final de 2009, a maioria dos países da União Europeia, incluindo Portugal, financiavam-se com base em modelos de financiamento *ex-ante*. Com a adoção da Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, passou a haver harmonização no que concerne ao financiamento dos FGD na União Europeia, tendo-se adotado o modelo do financiamento *ex-ante*.

Ambos os modelos têm vantagens e desvantagens, embora a esmagadora maioria dos países prefira modelos de financiamento *ex-ante*.

Como principais vantagens da adoção de modelos de financiamento *ex-ante*, podem apontar-se:

---

29 Como refere Ognjenovic (2006: 371), "*The fund is created through different sources, for example from (i) initial capital at the time of the establishment of the Fund and membership fees by member institutions, (ii) regular and additional premiums paid by member institutions, (iii) additional resources like borrowing from the market and/or budget, as lender of last resort*".

30 Como refere Ognjenovic (2006: 371), "*Contrary, an ex-post DIS does not create any funds up front, but only when there is a need for a payout*".

1) A confiança trazida à generalidade dos depositantes de que, em caso de indisponibilidade dos depósitos, os mesmos serão prontamente reembolsados pelo fundo;
2) O facto de o pagamento das contribuições para o fundo pelos bancos reduzir os efeitos pró-cíclicos;
3) A redução do risco moral, devido ao facto de os financiamentos *ex-ante* poderem ajustar adequadamente as contribuições pagas para o fundo ao concreto risco de indisponibilidade dos depósitos;
4) A maior equidade e justiça: todos os membros do fundo participam.

Mas os modelos de financiamento *ex-ante* também têm as suas desvantagens:

1) A dificuldade de estabelecer um fundo com o financiamento suficiente para fazer face a uma situação de indisponibilidade de depósitos;
2) A dificuldade em construir um modelo justo de cálculo das contribuições;
3) A complexidade organizacional e estratégica.

Já os modelos de financiamento *ex-post* têm como principal vantagem a disciplina de mercado, ao incentivar os bancos a monitorizar as atividades de cada um, e como principais desvantagens os potenciais atrasos de pagamentos (já que os fundos são angariados *a posteriori*) e os efeitos pró-cíclicos (os compromissos assumidos em situações económicas degradadas podem levar a um *efeito-dominó* de insolvências bancárias, à renegociação das condições e ao colapso do próprio fundo de garantia de depósitos).

Existem, ainda, modelos de financiamento híbridos, isto é, modelos que combinam características dos modelos *ex-ante* e *ex-post*. Por um lado, os modelos híbridos incorporam uma componente de financiamento baseada em taxas e contribuições cobradas *ex-ante* e, por outra lado, caso seja necessário, cobrar-se-ão aos bancos contribuições adicionais para compensar eventuais insuficiências dos FGD, na eventualidade de ocorrerem problemas de liquidez ou de solvabilidade que possam vir a pôr em causa os depósitos junto de algumas instituições bancárias. Podem até criar-se linhas de crédito para o financiamento *ex-post* dos FGD, caso necessário. Isto significa que, na prática, a verdadeira escolha do legislador aquando da construção do modelo de financiamento de um FGD não tem de ser necessariamente entre a adoção de um puro modelo *ex-ante* ou de um puro modelo *ex-post*, mas sim da relativa extensão entre a componente *ex-ante* ou *ex-post* de financiamento do FGD.

Existem vários métodos de financiamento dos FGD[31].

O método mais comum para um FGD se financiar é o estabelecimento de contribuições, seja de forma *ex-ante*, seja de forma *ex-post*, das instituições participantes. O mecanismo para a aplicação das contribuições deve ser claramente definido por lei, por razões de segurança jurídica.

Quanto à base de incidência para as contribuições, esta pode ser estabelecida tendo em conta ou os depósitos garantidos ou os depósitos na globalidade. Podem, no limite, ser estabelecidas bases de incidência mais amplas que englobem ainda outro tipo de ativos.

Os sistemas de contribuição podem ser de *taxa única* ou de *taxa diferenciada*, consoante, respetivamente, todas as instituições participantes sejam tributadas à mesma taxa base ou a taxa aplicável a cada uma das instituições participantes seja diferenciada e ajustada tendo em conta o perfil de risco de cada uma.

A principal vantagem dos sistemas de taxa única é que são bastante mais fáceis de administrar. Em contrapartida, estes sistemas acabam por ser injustos, na medida em que as instituições mais prudentes e que mostrem um mais baixo perfil de risco subsidiam as instituições com um mais elevado perfil de risco, sendo a exposição ao risco moral mais elevada do que no caso dos sistemas cuja taxa é adaptada ao perfil de risco das instituições[32]. As contribuições de taxa única, na ausência de qualquer medida corretiva por parte das autoridades de regulação e supervisão do setor financeiro, não possuem qualquer desincentivo para uma instituição financeira segurada adotar comportamentos arriscados, acabando por penalizar as instituições que são mais prudentemente administradas. Ademais, no sistema *ex-post*, contribuições de taxa única envolvem uma distribuição injusta das perdas do fundo entre as instituições financeiras sobreviventes. Salvo quando as posições de capital e o comportamento de assunção de risco das instituições financeiras seguradas forem controlados pelas autoridades de supervisão, um sistema de taxa única pode ter efeitos indesejáveis no longo prazo e aumentar a exposição do sistema financeiro às insolvências bancárias.

No que diz respeito aos sistemas baseados em taxas diferenciadas, ajustadas ao perfil de risco das instituições participantes dos fundos, pode afirmar-se que atenua a questão do risco moral, ao oferecer às instituições participantes um incentivo para adotar uma abordagem mais prudente na gestão de risco, ao

31 Para uma análise aprofundada sobre o tema, veja-se Laeven, 2008: 81-148.

32 Para uma análise aprofundada sobre esta problemática, veja-se IADI, 2011.

mesmo tempo que são mais justas. Os reguladores, para avaliar os diferentes perfis de risco, usam uma combinação de indicadores qualitativos retirados da supervisão que fazem *on-site* e *off-site*[33], como seja os indicadores CAMELS[34]. No entanto, estes sistemas apresentam vários inconvenientes. Com efeito, o seu desenvolvimento e a sua administração por parte dos FGD são mais complexos, requerendo o dispêndio de mais recursos. É que desenvolver um sistema para se obter informação relevante e confiável requer a partilha de informação entre todos os participantes da *financial safety net*, o desenvolvimento de métodos eficazes para avaliar os perfis de risco e a obtenção de informações viáveis, que devem ser divulgadas de forma tempestiva. Por estas razões é que, quando os fundos estão na fase inicial do seu desenvolvimento, torna-se difícil criar as ferramentas necessárias, devendo apenas implementar-se quando os FGD estejam numa fase já amadurecida.

O estabelecimento de um valor-alvo a atingir no que toca ao capital de um FGD é, sem dúvida, um elemento-chave da "construção arquitetónica" do fundo em causa. Com efeito, o tamanho ideal, em termos de recursos próprios, de um FGD está diretamente relacionado com a função de confiança e a função de proteção a que aludimos *supra*, a propósito dos objetivos da garantia dos depósitos. Quanto mais credível for a proteção de um FGD, por existirem adequados mecanismos de financiamento conducentes à existência de avultados recursos próprios, maior a confiança nessa proteção e menor a probabilidade de ser necessário acionar o FGD. Contudo, o valor-alvo a atingir pode gerar efeitos de risco moral uma vez que quanto mais avultados forem os recursos próprios dos FGD, maior é o risco de uma falta de comportamento adequado por parte dos bancos e dos seus depositantes, por se generalizar o sentimento de que a proteção será maior.

i) A cobertura e o reembolso

O legislador de cada país deve definir claramente na lei, na regulamentação prudencial ou nos estatutos dos respetivos FGD a definição de depósito garantido, bem como o montante coberto, por razões de segurança jurídica

33 Enquanto a supervisão *on-site* compreende a realização de exames e inspeções nas próprias instalações das instituições de crédito, a supervisão *off-site* compreende a análise sistemática da informação reportada periodicamente pelas instituições, sendo desenvolvida numa base de diálogo permanente com as instituições de crédito.

34 "Capital adequacy, Asset quality, Management quality, Earnings ability/profitability, Liquidity and Sensitivity to market risk".

e de confiança dos depositantes no sistema. Várias podem ser as opções de cobertura. Pode cobrir-se a totalidade dos depósitos ou optar-se por apenas garantir os depósitos até um determinado montante acima do qual os FGD não assumirão a responsabilidade de reembolsar os depositantes em caso de indisponibilidade dos seus depósitos.

Se o SGD cobrir valores muito baixos não cumpre os objetivos de salvaguarda da estabilidade do sistema financeiro, uma vez que não gera confiança no sistema, mas também não cumpre o objetivo de proteger os pequenos depositantes que não têm capacidade para avaliar a solidez dos seus bancos[35]. Num extremo oposto, se os limites de cobertura forem muito altos ou até se cobrirem a totalidade das eventuais perdas dos depositantes, isso fará com que os depositantes, mesmo os mais informados, não tenham qualquer incentivo à monitorização do risco concreto que assumem ao contratar um determinado depósito, com todos os problemas de risco moral que daí possam advir.

Demirguç-Kunt, Kane, Karacaovali e Laeven (2008: 374) defendem que os índices de cobertura de uma ou duas vezes o PIB *per capita* são geralmente considerados limites apropriados. No entanto, muitas vezes esses limites são em muito ultrapassados e, em cenário de crise financeira, é usual os países aumentarem o nível de cobertura, naquela que pensamos ser uma tentativa de trazer confiança para o sistema financeiro, mas que se pode revelar contraproducente, devido aos problemas de risco moral que podem daí advir.

Em suma, o nível de cobertura deve ser limitado, mas credível, e ser passível de ser rapidamente determinado. Deve cobrir adequadamente a grande maioria dos depositantes para cumprir os objetivos de interesse público visados e ser internamente coerente com as outras características do FGD[36].

O fundo de garantia depósitos deve dar aos depositantes *acesso imediato* aos seus depósitos garantidos. Com efeito, se o processo de reembolso for moroso e altamente complexo, frustram-se os próprios objetivos para os quais o mesmo foi criado, na medida em que não só não garante a confiança aos depositantes (quer no seu banco, quer no próprio sistema financeiro) como não os protege adequadamente, enquanto consumidores que são de produtos financeiros.

O fundo deve ser notificado ou informado com antecedência suficiente das condições em que um reembolso pode ser exigido e dar aos depositantes acesso atempado às informações que estes necessitam. Os depositantes devem

35 Demirguç-Kunt, Kane, Karacaovali e Laeven, 2008: 374.

36 BIS / IADI, 2009.

ter o direito legal de reembolso, até ao limite de cobertura previsto e devem saber quando (e em que condições) o fundo acionará o processo de pagamento, devendo tais informações ser publicadas preferencialmente nas páginas da internet dos respetivos fundos e/ou dos reguladores do setor bancário.

j) Risco moral ("moral hazard")

Como vimos *supra*, a existência de fundos de garantia de depósitos, enquanto mecanismos de garantia explícita, visa, em primeira linha, prevenir uma corrida aos depósitos de uma instituição financeira, ao garantir a confiança dos depositantes não só na instituição à qual entregam os seus depósitos, como em todo o sistema financeiro. Acontece que a incorreta montagem de um fundo de garantia de depósitos traz com ela problemas associados ao risco moral ("*moral hazard*"). Este é definido pelo Financial Stability Forum (2001: 8) como "*o incentivo para uma tomada de risco excessiva pelos bancos ou por aqueles que beneficiam da proteção dos depósitos*." Com efeito, no contexto da garantia de depósitos, o risco moral manifesta-se essencialmente por duas vias[37]. Em primeiro lugar, a existência de fundos de garantia de depósitos, enquanto mecanismos de garantia explícita, incentiva os administradores dos bancos (e outras instituições autorizadas a captar depósitos) a assumir sistematicamente maiores riscos para proporcionar para si e para os seus acionistas maiores lucros no curto prazo[38]. Em segundo lugar, a existência de fundos de garantia de depósitos pode levar a que a motivação dos depositantes para monitorizarem a gestão dos bancos onde colocam os seus depósitos diminua significativamente, estando até dispostos a assumir o risco de depositar o seu dinheiro em instituições bancárias menos sólidas mas que, porventura, ofereçam juros superiores a outras instituições bancárias mais sólidas.

Coloca-se, então, a questão de saber como deve ser mitigado o risco moral. O risco moral pode ser mitigado através da criação e promoção de incentivos

37 McCoy, 2007: 9.

38 Se não existissem os fundos de garantia de depósitos, um banco que estivesse a considerar fazer um empréstimo arriscado saberia que iria ter que pagar mais aos depositantes por assumir esse risco adicional. Ou bem que o banco pagaria um prémio adicional pelo risco assumido ou bem que não faria o empréstimo. Existindo fundos de garantia de depósitos, os depositantes, pelo contrário, ao verem os seus depósitos garantidos pelos fundos, não vão exigir o tal prémio adicional pelo risco assumido, visto que sabem que os seus depósitos estão garantidos até ao limite legal, independentemente de o banco fazer ou não empréstimos mais arriscados ou investir em instrumentos de maior risco. Assim, os fundos de garantia de depósitos dão aos bancos incentivos para incorrer em riscos adicionais, por exemplo, investindo em ativos mais arriscados, aumentando a exposição do Estado às perdas que podem advir desses riscos assumidos. Tais incentivos para incorrer em riscos adicionais são maiores nos bancos descapitalizados.

adequados à existência de uma boa *corporate governance* e de uma boa gestão individual dos riscos assumidos pelos bancos (*risk management*). Por outro lado, a existência de uma eficaz disciplina de mercado, associada a um forte enquadramento legislativo no que diz respeito à regulação e supervisão, pode trazer bons resultados no que toca à mitigação do risco moral.

Bons instrumentos de *corporate governance* e de gestão do risco inerente à atividade bancária ajudam os bancos a garantir que as suas estratégias de negócio se traduzem em operações seguras, podendo, portanto, consistir numa espécie de primeira linha de defesa contra a assunção de riscos excessivos. Os referidos instrumentos de *corporate governance* e de gestão de risco incluem normas, processos e sistemas para assegurar a direção e supervisão adequadas pelos administradores e diretores seniores, controlos internos adequados e auditorias, gestão dos riscos a assumir, avaliações do desempenho do banco, o adequado alinhamento da remuneração com os objetivos de negócio e a gestão de posições de capital e liquidez.

O risco moral pode também ser atenuado com a disciplina de mercado exercida por via da pressão dos acionistas, bem como por parte dos maiores credores e depositantes, que estão expostos ao risco de perda dos seus ativos, derivado a uma situação de insolvência do seu banco. No entanto, para que a disciplina de mercado funcione de forma eficaz, estes grupos devem ter conhecimentos necessários para avaliar os riscos que enfrentam. As informações devem estar prontamente disponíveis e ser compreensíveis pelo público em geral. Deve ser observado o escrupuloso respeito pelas normas contabilísticas a que os bancos estão sujeitos – em particular no que concerne aos rácios de solvabilidade e de liquidez – pelos reguladores, agências de *rating*, analistas de mercado, analistas financeiros e outros profissionais.

A regulação e supervisão ajudam a mitigar o problema do risco moral associado à garantia explícita dos depósitos. De facto, uma sólida e eficaz regulação e supervisão que abranja os requisitos de acesso à atividade bancária, os requisitos mínimos no que concerne aos fundos próprios, os requisitos no que diz respeito às qualificações e idoneidade dos administradores, à exigência de controlos internos e auditorias externas, aos testes de *stress* bancários, entre outros mecanismos de controlo, permitem atenuar os riscos a que os bancos se poderiam vir a expor. A disciplina exercida por via da supervisão pode garantir que os bancos são monitorizados, respeitando as regras de solvabilidade e liquidez a que estão obrigados e que, no caso de desrespeito, serão prontamente adotadas ações corretivas quando se detetem problemas, incluindo, no limite,

a revogação da autorização ou a adoção das medidas de resolução previstas na lei. Podem, também, adotar-se medidas, quando justificadas e legalmente previstas, contra os administradores dos bancos, designadamente retirando-lhes a idoneidade para continuar a exercer os cargos.

As características específicas da arquitetura do SGD podem também ajudar a mitigar o risco moral. Referimo-nos à colocação de limites máximos de cobertura para os depósitos garantidos; à exclusão de determinadas categorias de depósitos; ao uso de certas formas de cosseguro e à implementação de regras que permitam o ajustamento dos montantes cobertos aos riscos assumidos.

k) A importância da harmonização internacional

Em nossa opinião, devem ser trocadas todas as informações relevantes entre os fundos de garantia de depósitos de diversas jurisdições e, se possível, entre os fundos de garantia de depósitos e os outros elementos das *financial safety nets* estrangeiras. Esta troca de informações deve, contudo, obedecer às regras relativas ao sigilo bancário.

Nos casos em que mais do que um fundo de garantia de depósitos seja responsável pela cobertura, devido a estarem em causa situações transfronteiriças, é importante determinar quais os fundos responsáveis pelo processo de reembolso, em caso de indisponibilidade financeira dos bancos. Normalmente, o SGD no qual uma instituição financeira detém a sede deve ser o responsável pelo reembolso dos depósitos que ficaram indisponíveis, mesmo que depositados em sucursais dessa instituição financeira que se localizem no estrangeiro. Contudo, se existir uma filial cujos depósitos fiquem indisponíveis, será responsável pelo reembolso dos depositantes o fundo de garantia de depósitos do país onde se localize a filial, uma vez que esta detém personalidade jurídica, ao contrário da sucursal.

Se o montante coberto pelo fundo de garantia de depósitos é maior no país da filial (país de acolhimento) do que no país da instituição financeira-mãe (país de origem), então o SGD do país de acolhimento tem de cobrir a diferença entre o (inferior) montante coberto no país de origem e o (superior) montante do país de acolhimento. A diferente cobertura entre países no que concerne à garantia de depósitos é problemática em vários aspetos. Em primeiro lugar, torna mais difícil de calcular os montantes ajustados ao risco das instituições seguradas. Isso resulta numa situação de concorrência desleal e, portanto, interfere com o bom funcionamento do mercado de serviços financeiros além-fronteiras. Em segundo lugar, traz dificuldades no que toca

ao rápido e eficiente reembolso dos depósitos e confunde os investidores, que têm que lidar com os mais diversos sistemas de garantia de depósitos. Em terceiro lugar, estas diferenças impedem, ainda, a recuperação eficiente ou a liquidação de uma instituição financeira com uma estrutura internacional que tenha problemas de liquidez ou de solvência, por causa das disparidades legislativas nesta matéria[39].

l) A cooperação dos FGD na resolução de instituições de crédito

Os problemas de liquidez e/ou de solvência de um banco podem ter um impacto bastante significativo não apenas no setor financeiro, por via do efeito-contágio, como na economia nacional como um todo. O regime jurídico aplicável às insolvências dos particulares e empresas não está especialmente vocacionado para prevenir as externalidades negativas no caso das insolvências dos bancos, razão pela qual esse regime não deve ser aplicável às insolvências bancárias, antes devendo cada país adotar um regime jurídico específico para o tratamento das insolvências dos bancos. O objetivo desse quadro legal específico será tornar possível o acompanhamento das insolvências bancárias, atuais ou iminentes, pelas autoridades de regulação e de supervisão do setor bancário, para que os anseios dos depositantes possam ser amplamente satisfeitos, ao mesmo tempo que se minimizam as externalidades negativas de uma insolvência bancária sobre o sistema financeiro e sobre a economia nacional.

Como escrevem Bernet & Walter (2009: 60), são três os pilares do regime de resolução:

1 – O reconhecimento atempado de situações de iliquidez ou de insolvência;
2 – A atempada adoção de medidas de prevenção para assegurar os bens existentes e a liquidez; e
3 – A atempada liquidação ou recapitalização das instituições de crédito.

Em todos os pilares, a atuação atempada é fundamental. É que o reconhecimento tardio dos problemas torna a sua resolução mais difícil e onerosa.

Quando seja adotada uma medida de resolução, o FGD deve cooperar com as autoridades competentes para aplicação das medidas de Resolução, não só partilhando informação, como apoiando financeiramente a transferência dos depósitos constituídos junto de uma instituição de crédito em dificuldades para

39 Bernet e Walter, 2009: 73-74.

uma outra instituição de crédito autorizada a receber depósitos ou para uma instituição criada especialmente para o efeito pelo regulador do setor bancário ou pelo próprio Estado – consoante o que se disponha nas leis do país em causa – denominada de banco de transição, desde que o custo associado a esse financiamento não seja superior ao custo de reembolsar diretamente os depositantes. Esta cooperação deve conferir ao FGD um direito de crédito sobre a instituição participante que seja objeto da medida de resolução, no montante correspondente a essa intervenção.

m) Os FGD no mundo

Segundo a IADI[40-41], a 31 de janeiro de 2014, existiam cento e treze países no mundo onde a garantia dos depósitos bancários era assegurada por sistemas explícitos, isto é, por fundos de garantia de depósitos. A esmagadora maioria destes países adota apenas um FGD, existindo apenas dez países onde há mais de um FGD. É o caso da Áustria (que tem 5), do Canadá (que tem 11), da Colômbia (que tem 2), do Chipre (que tem 2), da Alemanha (que tem 6), da Itália (que tem 3), da Jamaica (que tem 2), do Japão (que tem 2), do México (que tem 2), da Polónia (que tem 2) e de Portugal (que tem 2, o FGD e o FGCAM).

Existem seis países[42], entre os quais Moçambique, que, apesar de ainda não terem sistemas explícitos de garantia de depósitos, estão na fase da sua montagem. Por outro lado, trinta e quatro países que ainda não têm SGD explícitos encontram-se a estudar a hipótese de vir a adotar esses mecanismos.

A opção pela montagem de FGD explícitos é cada vez mais a regra, o que, pensamos, se deve ao facto de os FGD serem importantes mecanismos de preservação da estabilidade dos sistemas financeiros onde se inserem ao desincentivarem as corridas aos depósitos, protegendo os depositantes de eventuais perdas.

---

40 A IADI é uma Associação Internacional de Seguradores de Depósitos, tendo sido criada em 6 de maio de 2002, como uma organização sem fins lucrativos, constituída ao abrigo da Lei Suíça, sendo uma entidade privada. A IADI promove e divulga as melhores práticas internacionais em matéria de fundos de garantia de depósitos, tendo como membros 79 fundos de garantia dos mais diversos países. No caso português, nem o FGD, nem o FGCAM são membros da IADI.

41 Informação disponível em: http://www.iadi.org/di.aspx?id=67.

42 São eles a Costa Rica, a Mauritânia, Moçambique, a Síria, Ilhas Turcas e Caicos, e a Zâmbia.

3. DA GARANTIA DE DEPÓSITOS NA UNIÃO EUROPEIA

3.1. Da harmonização mínima…

A harmonização de regras relativas à garantia de depósitos na União Europeia deu-se através da adoção da Diretiva 94/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 1994, na sequência da Recomendação 87/63/CEE, de 22 de dezembro de 1986, da Comissão Europeia. Enveredou-se pelo caminho da harmonização mínima, tendo-se estabelecido a obrigatoriedade de os Estados-Membros adotarem SGD, cujo montante mínimo de proteção deveria ser de € 20.000. Este montante mínimo veio a revelar-se insuficiente, tendo levado a que existissem divergências acentuadas no que diz respeitos aos níveis mínimos de proteção dos depósitos na UE, trazendo distorções no mercado bancário interno.

A ocorrência da crise financeira em 2007, que se acentuou no outono de 2008, veio revelar as fraquezas de grande parte dos SGD dos Estados-membros. Foi então adotada a Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009. Esta, para preservar a confiança dos depositantes e conseguir uma maior estabilidade nos mercados financeiros, veio estabelecer o aumento do nível mínimo de cobertura para € 50.000, devendo, a partir de 31 de dezembro de 2010, a cobertura do conjunto dos depósitos de um mesmo depositante, ser fixada em € 100.000[43]. Houve assim um aumento significativo do montante da garantia, o que reforçou a proteção dos depositantes no mercado bancário interno. O valor de cobertura é um valor harmonizado (é um limite mínimo, mas também um limite máximo), tendo todos os Estados-Membros da União Europeia adotado esse montante.

---

43 Este limite é aplicável aos depósitos agregados efetuados junto da mesma instituição de crédito, independentemente do número de depósitos, da divisa e da localização na União. O que significa que se um depositante tiver € 300.000 repartidos por três contas bancárias diferentes na mesma instituição de crédito apenas estará protegido até ao montante de € 100.000. Já não será assim se as três contas bancárias com o mesmo valor estivessem sediadas em três instituições de crédito diferentes, caso em que recebe o total. Pode questionar-se qual a razão de ser desta opção da tutela por depositante, por instituição de crédito, e não da opção da tutela por depósito. É que parece ser um convite a que os depositantes com maiores poupanças as dividam por várias instituições de crédito, com vista a obtenção da tutela pela totalidade do montante. Mas se, em alternativa, se tivesse optado pelo princípio da tutela por depósito isso aumentaria o número de depósitos elegíveis por instituição o que significa que, se uma dada instituição de crédito estivesse insolvente, o SGD respetivo ficaria com um grau de exposição maior a essa situação de insolvência. Ao passo que se o principio for o da garantia por depositante, por instituição, o grau de exposição do SGD à insolvência das instituições de créditos é menor dada a menor probabilidade de ocorrerem várias insolvências em simultâneo de várias instituições de crédito.

3.2. … ao aprofundamento da harmonização

A Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, um dos pilares da União Bancária, a par do MUS e do MUR, veio trazer um grande aprofundamento da harmonização e coordenação europeias em matéria de garantia de depósitos visando, em suma: a simplificação e harmonização, em particular no que respeita à cobertura e aos mecanismos de reembolso; a nova redução do prazo limite de reembolso dos depositantes dos atuais 20 dias úteis para 7 dias úteis em 2024; a introdução de mecanismos de financiamento *ex-ante* com um nível-alvo mínimo de fundos *ex-ante* de, em geral, 0,8% dos depósitos cobertos, a atingir no prazo de 10 anos, isto é, em 2024 (estima-se que o montante de depósitos coberto possa ascender a 55 mil milhões de euros).

A Comissão Europeia apresentou uma proposta de aprofundamento da União Bancária no que toca à garantia de depósitos, tendo em vista a criação de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD)[44]. A base jurídica para a proposta de regulamento que cria o SESD é o artigo 114.º do TFUE, que prevê a adoção das medidas necessárias à aproximação das disposições nacionais que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. A proposta de regulamento tem por objetivo preservar a integridade e reforçar o funcionamento do mercado interno. A aplicação uniforme de um conjunto único de regras em matéria de proteção dos depósitos, em conjugação com o acesso ao Fundo Europeu de Seguro de Depósitos gerido por uma autoridade central, contribuirá para o bom funcionamento dos mercados financeiros da União e para a estabilidade financeira na União. Eliminará os entraves ao exercício das liberdades fundamentais evitando distorções significativas da concorrência, pelo menos nos Estados-Membros que partilham a supervisão e a resolução das instituições de crédito e a proteção dos depositantes a nível europeu. O artigo 114.º do TFUE é, por conseguinte, a base jurídica adequada[45].

O SESD permitirá concluir o terceiro pilar da União Bancária, a par do que foi feito em matéria de supervisão (primeiro pilar) e da resolução (segundo pilar) bancárias. Reduzirá a vulnerabilidade dos depositantes bancários a

---

44 A proposta pode ser consultada em:
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN.

45 Esta posição não é, no entanto, pacífica. Com efeito, inúmeros juristas a nível europeu entendem que o artigo 114.º do TFUE não é base jurídica suficiente para a adoção de um SESD, assim como o não é para a criação de um MUR.

grandes choques locais e reduzirá ainda mais o vínculo entre os bancos e as dívidas soberanas. Além disso, num sistema em que as responsabilidades pela supervisão e resolução bancárias são partilhadas, as circunstâncias em que um SGD nacional pode ser utilizado já não se encontram sob controlo nacional. O SESD será constituído pelos sistemas nacionais de garantia de depósitos e por um Fundo Europeu de Garantia de Depósitos.

A sua construção será gradual e faseada, devendo estar operacional em 2024.

A primeira fase é a fase do resseguro e deverá durar três anos, até 2020. Em suma, nesta fase competirá ao SESD: fornecer um montante específico de assistência de liquidez ao sistema nacional de garantia de depósitos; e absorver um montante específico da perda total em que o sistema nacional de garantia de depósitos incorre num procedimento de resolução bancária ou em caso de reembolso. Durante a fase de resseguro, os sistemas nacionais de garantia de depósitos só terão acesso ao SESD: se tiverem cumprido os requisitos para a manutenção de um certo nível de fundos próprios; depois de esgotados os fundos próprios.

A segunda fase é a fase do cosseguro e será aplicável durante quatro anos até 2024. Durante esse período, o SESD assumirá progressivamente montantes mais elevados das perdas incorridas pelos sistemas nacionais de garantia de depósitos em casos de resolução bancária ou reembolso. Nesta fase, os sistemas nacionais de garantia de depósitos e o SESD partilharão cada vez mais os custos relativos à cobertura dos depósitos. Durante a fase de cosseguro, os sistemas nacionais só poderão aceder ao SESD se tiverem cumprido os requisitos para a manutenção de um nível de financiamento específico. Durante esta fase, deixarão de estar sujeitos à condição de terem esgotado os fundos próprios antes de acederem ao SESD. Acresce que, durante os primeiros três anos, as contribuições para o SESD em casos de reembolso ou de resolução estarão limitadas a 20% da sua dimensão prevista inicialmente. Esta proporção aumentará gradualmente, até atingir 100% a partir de 2024. Além disso, o Conselho Único de Resolução acompanhará de perto a aplicação dos fundos do SESD concedidos aos sistemas nacionais de garantia.

A terceira fase será a fase do sistema de garantia integral, devendo estar em pleno vigor em 2024. A partir desta data, o SESD será um sistema de garantia de depósitos plenamente operacional em toda a área do euro. Abrangerá todas as necessidades de liquidez e todas as perdas relacionadas com programas de resolução bancária ou reembolsos.

Quando o SESD se tornar um sistema de garantia plenamente operacional, até 2024, o papel principal dos sistemas de garantia nacionais será: administrar os reembolsos; e ser um ponto de contacto para os depositantes e os bancos.

Ademais, os sistemas nacionais de garantia de depósitos estarão autorizados a recolher fundos, que permanecerão nos sistemas nacionais.

3.3. O caso do Chipre: da lógica do *bail-out* à lógica do *bail-in*

O Chipre tornou-se Estado-membro da União Europeia em janeiro de 2004, tendo passado a integrar a União Económica e Monetária em 2008. Quatro anos após a sua adesão à moeda única, o Chipre mergulharia numa profunda recessão económica, tendo tido a necessidade de formalizar um pedido de ajuda financeira externa ao FMI à CE e ao BCE[46]. Ficou acordado que o montante da ajuda externa seria de 10 mil milhões de euros (cerca de 56 % do Produto Interno Bruto do país). Foi aplicado, em março de 2013, um imposto sobre os depósitos que atingiu 9,9% nas quantias superiores a € 100.000 e de 6,75 % nas restantes.

Logo que conhecida pelo público em geral, a medida provocou uma corrida às caixas multibanco – por ter sido conhecida num fim-de-semana – tendo abalado a confiança não só no sistema financeiro cipriota como também nas instituições europeias. Foram impostas várias restrições para evitar uma fuga de capitais quando os bancos reabrissem, na sequência do encerramento temporário do setor bancário, tendo sido limitadas as transferências para o exterior e a circulação de dinheiro em espécie. Os pagamentos e as transferências para o estrangeiro foram limitados a € 5.000 mensais, por pessoa e por banco, e os viajantes que deixassem o país não poderiam levar mais do que € 3.000 em dinheiro. A aplicação destas medidas restringiu, em nossa opinião, a liberdade de circulação de pessoas e trabalhadores, previstas nos artigos 21.º e 45.º do TFUE, respetivamente, e restringiu, ainda, a liberdade de circulação de capitais, prevista no artigoº 63.º do TFUE. Essa restrição teve, no entanto, como justificação razões imperativas de interesse geral que se prenderam com a salvaguarda do sistema financeiro cipriota, num cenário de grave crise económico-financeira que então vivia. Resta saber se tais imposições não terão violado o princípio da proporcionalidade, nos seus subprincípios da adequação, da necessidade ou da proporcionalidade *stricto sensu*. Pensamos que a medida foi ajustada ao fim a que

46 O Programa de Ajustamento Económico para o Chipre pode ser consultado em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp149_en.pdf.

se destina (estabilidade do sistema financeiro, evitando-se uma saída abrupta de capitais do país); foi necessária na medida em que era a alternativa menos restritiva que cumpria o desiderato da manutenção da estabilidade financeira, evitando a fuga de capitais; e, por fim, as medidas adotadas não eram excessivas, face às dificuldades a que visavam fazer face. Com efeito, ao se terem estabelecido os limites mínimos de acesso e movimentação de capitais a que fizemos referência, respeitou-se, num quadro de grave crise económico-financeira, o direito ao mínimo de existência condigna, que se pode extrair do princípio da dignidade da pessoa humana, decorrente, igualmente, da ideia de Estado de direito democrático. Caso os valores fossem muito reduzidos ao ponto de não puderem garantir esse mínimo de existência condigna, parece-nos que estas medidas poderiam ser impugnadas judicialmente – pese embora exista uma grande discricionariedade decisória nestas matérias, de índole iminentemente política – para fazer valer esse direito ao mínimo de existência condigna.

Foi decidida a aplicação de uma medida de resolução ao Banco Laiki. O segundo maior banco nacional cipriota encerrou a sua atividade (sendo separado num *bad bank* e num *good bank*, este último incorporado no Banco do Chipre). Decidiu-se reestruturar o Banco do Chipre, o maior banco nacional. Os acionistas, os obrigacionistas e os depositantes foram chamados a contribuir para estes planos de reestruturação. Quer isto dizer que, se a lógica até então seguida era uma lógica de *bail-out*, isto é, de resgate das instituições financeiras com problemas de liquidez ou de solvabilidade, passou-se a uma lógica de *bail-in*[47], com a chamada em primeira linha dos acionistas, obrigacionistas e depositantes para contribuir para o combate à crise. A adoção desta medida permitiu baixar o montante do programa de ajuda dos 17 mil milhões de euros pedidos pelo Chipre, para os 10 mil milhões como era então exigido pelo FMI e alguns países do norte da Europa. A diferença entre o montante pedido e o emprestado foi assegurada pelos depositantes (estima-se que em 5.800 milhões de euros), por um aumento do imposto sobre os lucros das empresas (o imposto equivalente ao nosso IRC) e por receitas com o programa de privatizações de várias empresas.

O Sistema de Garantia de Depósitos – bem como o Fundo de Resolução das Instituições de Crédito – do Chipre foi criado e está em funcionamento

47 A partir de janeiro de 2016, passaram a ser plenamente aplicáveis as regras de recapitalização interna das instituições de crédito na União Europeia, o que leva a que os acionistas, os credores e os depositantes titulares de depósitos não elegíveis sejam chamados a contribuir, em primeira linha, para a recapitalização interna das suas instituições de crédito, numa lógica de máxima preservação dos contribuintes.

desde março de 2013. A garantia de depósitos no Chipre é assegurada por dois fundos, à semelhança de Portugal: o Fundo de Garantia de Depósitos e o Fundo de Garantia de Depósitos das Instituições de Crédito Cooperativo. A administração dos fundos é composta por representantes do Ministério das Finanças e do Banco Central do Chipre.

A participação nos Fundos de Garantia de Depósitos do Chipre é obrigatória para todas as instituições de crédito com autorização – atribuída pelo Banco Central do Chipre – para desenvolver a sua atividade. O nível máximo de proteção, por depositante, por instituição de crédito é € 100.000, incluindo juros acumulados. Esse limite aplica-se ao montante total dos depósitos numa determinada instituição de crédito. Ao calcular o montante de reembolso a pagar a um depositante, quaisquer empréstimos ou outras facilidades de crédito concedidas pela instituição de crédito ao respetivo depositante são descontadas no montante de reembolso.

4. DA GARANTIA DE DEPÓSITOS EM PORTUGAL

4.1. Fundo de Garantia de Depósitos (FGD)

a) Natureza, objeto e instituições participantes

O FGD é definido como uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira que tem a sua sede em Lisboa, funcionando junto do Banco de Portugal, que assegura os serviços técnicos e administrativos indispensáveis ao seu funcionamento (ver artigo 154.º do RGICSF e artigo 1.º do Regulamento do FGD)[48]. O FGD, à semelhança do FGCAM é membro do EFDI[49].

O FGD tem por objeto garantir o reembolso de depósitos constituídos nas instituições de crédito que nele participem, podendo, ainda, intervir no âmbito da execução de medidas de resolução, de acordo com o regime previsto no artigo 167.º-B do RGICSF. Quando os recursos financeiros do FGCAM se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações relacionadas

48 Aprovado pela Portaria nº 285-B/95, de 15 de setembro de 1995.

49 O EFDI (*European Forum of Deposit Insurers*) foi fundado em 2002, tem a sua sede em Bruxelas e rege-se pela Lei Belga. Funciona como uma plataforma comum de troca de informações sobre a garantia de depósitos, tendo, atualmente, 67 instituições participantes (56 FGD) e associadas de um total de 44 países dos membros do Conselho da Europa.

com o reembolso de depósitos, o FGD pode, igualmente prestar-lhe assistência financeira (artigo 155.º, n.os 1 a 3 do RGICSF).

A participação no FGD é obrigatória, nos termos dos artigos 156.º, n.º 1, do RGICSF e 3.º, n.º 1, do Regulamento do FGD, para as instituições de crédito com sede em Portugal autorizadas a receber depósitos; e para as instituições de crédito com sede em países que não sejam membros da União Europeia, relativamente aos depósitos captados pelas suas sucursais em Portugal, salvo se esses depósitos estiverem cobertos por um sistema de garantia do país de origem em termos que o Banco de Portugal considere equivalentes aos proporcionados pelo FGD, designadamente no que respeita ao âmbito de cobertura e ao limite da garantia, e sem prejuízo de acordos bilaterais existentes sobre a matéria.

O FGD coopera com outros organismos ou instituições que desempenhem funções análogas às suas no âmbito da garantia de depósitos, designadamente no que respeita à garantia de depósitos captados em Portugal por sucursais de instituições de crédito (artigo 156.º, n.º 6, do RGICSF).

b) Regime jurídico

O FGD rege-se pelo RGICSF (artigos 154.º e segs.), pelo seu Regulamento, aprovado pela Portaria nº 285-B/95, de 15 setembro e, subsidiariamente, pela Lei-Quadro dos Institutos Públicos[50]. Nos termos dos artigos 158.º do RGICSF e 19.º do Regulamento do FGD, este é gerido por uma Comissão Diretiva composta por três membros, sendo o presidente um elemento do conselho de administração do Banco de Portugal, por este designado, outro nomeado pelo ministro responsável pela área das finanças, em sua representação, e um terceiro designado pela associação que em Portugal represente as instituições de crédito participantes que, no seu conjunto, detenham o maior volume de depósitos garantidos. A duração do mandato dos membros da comissão diretiva é de três anos, renováveis até ao máximo de quatro mandatos, podendo acumular as suas funções com quaisquer outras, públicas ou privadas, desde que autorizados para o efeito no ato de nomeação.

Entendemos que a aplicação subsidiária da Lei-Quadro dos Institutos Públicos ao FGD deve ser feita com cautela, sob pena de esvaziar a independência necessária ao desempenho das suas atribuições. Com efeito, seria inaceitável que o Governo pudesse exercer poderes de superintendência e de tutela de mérito no que concerne às atribuições do FGD. Isto seria tão mais

50 Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação do Decreto-Lei n.º 96/2015, de 29 de maio.

grave quando, como acabámos de ver, um dos membros da Comissão Diretiva é um elemento do Conselho de Administração do Banco de Portugal, sendo que o exercício de poderes de superintendência e mesmo até de tutela de mérito sobre membros do Banco de Portugal, ainda que no desempenho de competências no âmbito do FGD, seria contrário às disposições do TFUE e dos Estatutos do SEBC sobre a independência do BCE e dos bancos centrais nacionais.

O facto de o FGD funcionar na dependência funcional do Banco de Portugal não coloca em causa a sua independência operacional face ao poder político, às instituições participantes e aos depositantes, visto o Banco de Portugal beneficiar do estatuto de independência consagrado na sua Lei Orgânica, no TFUE e no respetivo protocolo anexo relativo ao SEBC.

Seria importante estabelecer-se no RGICSF e/ou nos Estatutos do FGD normas relativas ao perfil e qualificações necessárias para os membros da Comissão Diretiva do Fundo, por forma a garantir-se a independência e idoneidade dos mesmos. É que o seu papel é muito importante, pois têm de gerir a aplicação dos recursos financeiros do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicações acordado com o Banco de Portugal, como veremos *infra*.

Resulta do regime jurídico do FGD a inexistência de poderes de supervisão sobre os membros participantes e a inexistência de poderes que lhe permitam dirigir instruções e *guidelines*, cabendo esses poderes ao Banco de Portugal, enquanto regulador do setor bancário.

c) A tutela do depositante

Os depósitos são produtos financeiros de que os depositantes são consumidores.

Poder-se-ia defender, em sentido contrário, que a proteção dos consumidores e dos depositantes difere: no caso dos depositantes estaríamos perante uma proteção que se baseia na informação e transparência, com a definição clara de direitos e obrigações e das características do bem fornecido que não seria um bem típico de consumo, sendo que as normas de tutela do depositante seriam, sobretudo, normas de natureza administrativa que visariam assegurar o bom funcionamento do mercado e só de forma mediata proteger o consumidor; no caso dos consumidores as normas visariam proteger diretamente os direitos subjetivos do utilizador[51]. Pensamos, no entanto, que esta visão é um pouco artificial. Na verdade as normas de tutela dos depositantes visam não

51 Saraiva, 2013: 25-26.

apenas a tutela do sistema financeiro no seu todo, mas também a tutela, de forma direta e imediata, de direitos subjetivos dos depositantes, que surgem como verdadeiros consumidores de produtos financeiros.

Enquanto consumidores de produtos financeiros, os depositantes têm o direito constitucionalmente consagrado, no artigo 60.º, n.º 1, da CRP, à qualidade dos serviços prestados, à formação e à informação, à proteção dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos. Esse direito vem concretizado em diversas disposições do RGICSF.

d) O conceito de depósito e o âmbito da garantia

Segundo o artigo 155.º, n.º 4, do RGICSF, entende-se por *depósito* os saldos credores que, nas condições legais e contratuais aplicáveis, devam ser restituídos pela instituição de crédito e consistam em disponibilidades monetárias existentes numa conta ou que resultem de situações transitórias decorrentes de operações bancárias normais. O n.º 5 do mesmo artigo esclarece que são abrangidos pelo conceito de depósito os fundos representados por certificados de depósito emitidos pela instituição de crédito até 2 de julho de 2014 à ordem de um titular identificado, mas não os representados por outros títulos de dívida por ela emitidos ou pelos instrumentos financeiros previstos nas alíneas *a)* a *f)* do n.º 1 do artigo 2.º do Código dos Valores Mobiliários nem os débitos emergentes de aceites próprios ou de promissórias em circulação. Por seu turno, no n.º 6, o legislador excluiu da definição de depósito "os saldos credores ou créditos que resultem de quaisquer operações de investimento, incluindo aquelas em que o reembolso do capital, acrescido de eventuais remunerações, apenas é garantido ao abrigo de um compromisso contratual específico, acordado com a instituição de crédito ou com uma terceira entidade".

Pestana de Vasconcelos (2011:154 e seguintes), a propósito da noção de contrato de depósito, identifica uma noção (i) muito ampla, (ii) uma intermédia[52] e (iii) uma última, bastante restrita[53]. No seu entendimento, a noção ampla de depósito "abrange quaisquer entregas de moeda legal ou escritural,

52 Nesta aceção, o depósito bancário pode compreender simplesmente entrega ao banco por um cliente de uma quantia em moeda legal (numerário) ou — como será até a regra — escritural, cujo valor é inscrito a crédito numa conta de que é titular, obrigando-se a instituição de crédito a restituir, mediante solicitação, nos termos negocialmente fixados, essa quantia.

53 Neste sentido mais restrito, pode limitar-se o depósito à entrega de numerário, excluindo a moeda escritural. Afasta-se a transferência de uma conta para a outra. O depósito de numerário (e de cheque, o que implica mesmo, neste caso, a circulação de moeda escritural, sendo contraposto, como forma de movimentar a conta a crédito, às transferências bancárias).

que são inscritas numa conta, sendo realizadas quer por um seu titular quer por terceiros". Trata-se da noção que é utilizada pelo RGICSF, cuja amplitude se justifica pela teleologia da norma, traduzindo a "realidade económica, contabilística e psicológica"[54].

Nos termos do artigo 164.º do RGICSF, o FGD garante, até aos limites previstos no artigo 166.º, o reembolso dos depósitos constituídos em Portugal ou noutros Estados membros da União Europeia junto de instituições de crédito com sede em Portugal (trata-se do princípio da garantia pelo Estado de origem, de que falámos *supra*); e dos depósitos constituídos em Portugal junto de sucursais referidas na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 156.º do mesmo diploma. Trata-se, neste caso, das instituições de crédito com sede em países que não sejam membros da União Europeia, relativamente aos depósitos captados pelas suas sucursais em Portugal, salvo se esses depósitos estiverem cobertos por um sistema de garantia do país de origem em termos que o Banco de Portugal considere equivalentes aos proporcionados pelo Fundo, designadamente no que respeita ao âmbito de cobertura e ao limite da garantia, e sem prejuízo de acordos bilaterais existentes sobre a matéria.

Nos termos do artigo 165.º, n.º 1 do RGICSF, excluem-se da garantia de reembolso:

a) Os depósitos constituídos em nome e por conta de instituições de crédito, empresas de investimento, instituições financeiras, empresas de seguros e de resseguros, instituições de investimento coletivo, fundos de pensões, entidades do setor público administrativo nacional e estrangeiro e organismos supranacionais ou internacionais, com exceção:

    i) Dos depósitos de fundos de pensões cujos associados sejam pequenas ou médias empresas;
    ii) Dos depósitos de autarquias locais com um orçamento anual igual ou inferior a € 500 000;

b) Os depósitos decorrentes de operações em relação às quais tenha sido proferida uma condenação penal, transitada em julgado, pela prática de atos de branqueamento de capitais;

54 Rives-Lange & Contamine-Raynaud citados por Pestana De Vasconcelos (2011:156).

c) Os depósitos cujo titular não tenha sido identificado nos termos do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, e pelos Decretos-Leis n.os 242/2012, de 7 de novembro, 18/2013, de 6 de fevereiro, e 157/2014, de 24 de outubro, através da apresentação dos elementos previstos no artigo 7.º da referida lei, à data em que se verificar a indisponibilidade dos depósitos;
d) Os depósitos de pessoas e entidades que, nos dois anos anteriores à data em que se verificar a indisponibilidade dos depósitos, ou em que tenha sido adotada uma medida de resolução, tenham tido participação, direta ou indireta, igual ou superior a 2 % do capital social da instituição de crédito ou tenham sido membros dos órgãos de administração da instituição de crédito, salvo se ficar demonstrado que não estiveram, por ação ou omissão, na origem das dificuldades financeiras da instituição de crédito e que não contribuíram, por ação ou omissão, para o agravamento de tal situação.

Nos casos em que existam dúvidas fundadas sobre a verificação de alguma das situações previstas no número anterior, o FGD suspende a efetivação do reembolso ao depositante em causa até ser notificado de decisão judicial que reconheça o direito do depositante ao reembolso.

Caso haja uma decisão judicial de não reconhecimento do direito à cobertura pelo FGD, após a efetivação do reembolso, a operação de reembolso é revertida em benefício do FGD.

e) Os limites da garantia e os privilégios creditórios

Nos termos do artigo 166.º, n.º 1, do RGICSF, o FGD garante o reembolso, por instituição de crédito[55], do valor global dos saldos em dinheiro de cada titular de depósito, até ao limite de € 100.000. Para esse efeito, considerar-se-ão os saldos existentes à data em que se verificar a indisponibilidade dos depósitos. Note-se que, nos termos do artigo 4.º do Regulamento conjugado com o RGICSF, o reembolso só opera relativamente a depósitos captados em Portugal ou noutros Estados membros da União Europeia por instituições de

55 A garantia é aplicada por cada instituição de crédito participante no FGD, pelo que o facto de um titular ter sido eventualmente reembolsado pelo FGD devido à verificação de uma situação de indisponibilidade de depósitos numa determinada instituição, não prejudica a sua garantia pelos depósitos constituídos junto de uma outra instituição, desde que ambas sejam participantes no FGD.

crédito com sede em Portugal; depósitos captados em Portugal por sucursais de Instituições de Crédito com sede em países que não sejam membros da União Europeia, salvo se esses depósitos estiverem cobertos por um sistema de garantia do país de origem em termos que o Banco de Portugal considere equivalentes aos proporcionados pelo FGD e sem prejuízo de acordos bilaterais existentes sobre a matéria; ou no caso dos depósitos captados em Portugal por sucursais de instituições de crédito com sede noutros Estados membros da União Europeia que participem voluntariamente no Fundo, na parte que exceda a garantia no sistema do país de origem (garantia complementar).

Nos termos do artigo 166.º-A, n.º 1, do RGICSF, os créditos por depósitos abrangidos pela garantia do Fundo, dentro do limite previsto no artigo 166.º, gozam de privilégio geral sobre os bens móveis da instituição depositária e de privilégio especial sobre os imóveis próprios da mesma instituição de crédito. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, os créditos que gozam de privilégio creditório nos termos do número anterior têm preferência sobre todos os demais privilégios, com exceção dos privilégios por despesas de justiça, dos privilégios por créditos laborais dos trabalhadores da instituição e dos privilégios por créditos fiscais do Estado, autarquias locais e organismos de segurança social. Dispõe ainda o n.º 3 que o regime dos privilégios creditórios previsto nos números anteriores é igualmente aplicável aos créditos titulados pelo FGD e pelo Fundo de Resolução decorrentes do apoio financeiro prestado para a aplicação de medidas de resolução.

A Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, veio introduzir no artigo em análise o n.º 4 que dispõe que "os créditos por depósitos de pessoas singulares e de micro, pequenas e médias empresas no montante que exceda o limite previsto no artigo 166.º, bem como a totalidade dos créditos por depósitos dessas pessoas e empresas constituídos através de sucursais estabelecidas fora da União Europeia de instituições participantes, relativamente aos quais não se verifique nenhuma das situações previstas no n.º 1 do artigo 165.º, gozam de privilégio geral sobre os bens móveis da instituição de crédito e de privilégio especial sobre os imóveis próprios da instituição com preferência sobre todos os demais privilégios, embora subordinados aos privilégios creditórios previstos nos números anteriores".

f) Efetivação do reembolso

Só há lugar a reembolso, até aos limites legalmente fixados, dos depósitos garantidos e que tenham ficado indisponíveis. Mas o que são depósitos

indisponíveis para efeitos de aplicação do regime jurídico do FGD? Para efeitos legais, há indisponibilidade dos depósitos quando a instituição depositária, por razões diretamente relacionadas com a sua situação financeira, não tiver efetuado o respetivo reembolso nas condições legais e contratuais aplicáveis e o Banco de Portugal tiver verificado[56], no prazo máximo de cinco dias úteis após tomar conhecimento dessa ocorrência, que a instituição não mostra ter possibilidade de restituir os depósitos nesse momento nem tem perspetivas de vir a fazê-lo nos dias mais próximos; ou quando o Banco de Portugal tornar pública a decisão pela qual revogue a autorização da instituição depositária, caso tal publicação ocorra antes da verificação *supra* referida (artigo 167.º, n.º 7, alíneas a) e b) do RGICSF).

O reembolso deve ter lugar no prazo de sete dias úteis a contar da data em que se verifica a indisponibilidade dos depósitos e não depende da apresentação de um pedido dos depositantes ao FGD para esse efeito. Há, no entanto, casos em que o FGD pode solicitar ao Banco de Portugal o diferimento do prazo, designadamente se for incerto que o depositante tenha direito a receber o reembolso; se se encontrar em curso um processo judicial ou contraordenacional pela prática de quaisquer atos relacionados com depósitos garantidos pelo FGD em violação de normas legais ou regulamentares; se o depósito estiver sujeito a medidas restritivas impostas por Governos nacionais ou por organismos internacionais; se não se tiverem registado operações relativas à conta de depósito nos últimos dois anos; se se tratar de um dos depósitos previstos no n.º 2 do artigo 166.º; se o montante do reembolso for pago pelo SGD oficialmente reconhecido no Estado membro de acolhimento, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 168.º

Nas situações a que se referem as alíneas *e)* e *f)* do n.º 4 do artigo 166.º, o prazo de reembolso será de 90 dias a contar da data em que se verifica a indisponibilidade dos depósitos.

Salvaguardando o prazo de prescrição estabelecido na lei, o termo dos prazos previstos de reembolso não prejudica o direito dos depositantes a reclamarem do FGD o montante que por este lhes for devido.

---

56 Considera-se que o Banco de Portugal toma conhecimento de que a instituição depositária não se encontra a efetuar o reembolso dos depósitos nas condições legais e contratuais aplicáveis quando existe informação pública de cessação de pagamentos pela instituição (artigo 167.º, n.º 8, do RGICSF). É de saudar a existência desta norma pois permite retirar margem de discricionariedade ao Banco de Portugal, permitindo a sindicabilidade judicial de uma eventual decisão do Banco de Portugal que não verifique a indisponibilidade dos depósitos.

Se o titular da conta ou do direito aos montantes depositados tiver sido acusado da prática de atos de branqueamento de capitais, o FGD suspende o reembolso do que lhe for devido até ao trânsito em julgado da sentença final.

Não serão reembolsados os depósitos cuja conta de depósito não tenha registado qualquer operação nos últimos dois anos e cujo montante seja inferior aos custos administrativos em que o Fundo incorreria ao efetuar o reembolso.

Caso se mostre adequado, o Banco de Portugal deve comunicar ao FGD qualquer situação verificada numa instituição de crédito que torne provável o acionamento da garantia de depósitos.

A instituição depositária é obrigada a fornecer ao FGD, no prazo de dois dias úteis a contar da data em que este o solicite uma relação completa dos créditos dos depositantes, bem como todas as demais informações de que o FGD careça para satisfazer os seus compromissos, cabendo ao FGD analisar a contabilidade da instituição e recolher nas instalações desta quaisquer outros elementos de informação relevantes. Para tal, as instituições de crédito indicam todos os depósitos abrangidos pela garantia do FGD.

O Banco de Portugal, em colaboração com o FGD, regula, fiscaliza e realiza testes periódicos à eficácia dos mecanismos, podendo determinar a realização desses testes pelas próprias instituições participantes.

Sem prejuízo de a utilização dos recursos financeiros complementares enumerados no n.º 1 do artigo 162.º estar condicionada à verificação de uma situação de insuficiência dos recursos definidos no artigo 159.º, o FGD pode, antecipadamente, proceder aos estudos e planear e preparar os mecanismos de modo que o financiamento nas condições definidas no artigo 162.º permita o cumprimento dos prazos estabelecidos no n.º 1 do artigo 167.º

O FGD deverá realizar, pelo menos de três em três anos, testes de esforço aos seus mecanismos para assegurar a eficácia dos mesmos numa situação de indisponibilidade de depósitos, nomeadamente o cumprimento dos prazos de reembolso.

O FGD ficará sub-rogado nos direitos dos depositantes na medida dos reembolsos que tiver efetuado.

g) Recursos financeiros

Nos termos do artigo 159.º do RGICSF e do artigo 7.º do Regulamento, o FGD dispõe, como recursos próprios, das contribuições iniciais das instituições de crédito participantes, das contribuições periódicas das instituições de crédito participantes, dos rendimentos da aplicação de recursos, das liberalidades e

de quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos, incluindo o produto das coimas aplicadas às instituições de crédito.

Os recursos financeiros do Fundo devem ter como nível mínimo o montante correspondente a 0,8% do valor dos depósitos garantidos pelo Fundo, dentro do valor limite garantido, de todas as instituições de crédito participantes. Se, depois de ser atingido este nível mínimo, os recursos financeiros do FGD se tornarem inferiores a dois terços desse nível mínimo, o Banco de Portugal fixa o montante das contribuições periódicas de forma a atingir o referido nível mínimo num prazo de seis anos.

Até 31 de março de cada ano, o Banco de Portugal informa a Autoridade Bancária Europeia do montante dos depósitos constituídos em Portugal garantidos pelo Fundo, dentro do valor limite de depósitos garantidos, e do montante dos recursos financeiros disponíveis no Fundo em 31 de dezembro do ano anterior.

Nos termos do artigo 160.º do RGICSF, no prazo de 30 dias a contar do registo do início da sua atividade, as instituições participantes entregam ao FGD uma contribuição inicial, sendo, no entanto, dispensadas de contribuição inicial as instituições que resultem de operações de fusão, cisão ou transformação de participantes no FGD. Nos termos do artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento, o Ministro das Finanças, sob proposta do Fundo, poderá isentar as novas instituições participantes da obrigação de efetuar contribuições especiais durante um período de três anos.

Atualmente o valor da contribuição inicial é de € 50.000, tendo sido estabelecido pelo Banco de Portugal, no Aviso n.º 7/2001, sob proposta da comissão diretiva do FGD.

Nos termos do artigo 161.º, n.º 1, do RGICSF, as instituições participantes entregam ao FGD, até ao último dia útil do mês de abril, uma contribuição anual cujo valor é fixado em diploma próprio.

O Aviso do Banco de Portugal n.º 11/94, de 29 de dezembro, na redação que lhe é dada pelo aviso n.º 12/2014, estabelece o método de cálculo da contribuição anual a entregar ao FGD pelas instituições participantes. O valor da contribuição anual das instituições participantes é calculado pela aplicação de uma taxa contributiva sobre o valor médio dos saldos mensais dos depósitos[57]

57 O valor médio dos saldos mensais dos depósitos do ano é dado pela média dos saldos dos depósitos registados no final de cada mês acrescidos dos respetivos juros corridos, sendo os depósitos em moeda estrangeira convertidos em euros às taxas de câmbio oficiais do último dia do mês.

do ano anterior, não considerando os depósitos excluídos. Esta taxa é determinada a partir de uma taxa contributiva de base, que é multiplicada por um fator de ajustamento[58] calculado em função do perfil de risco de cada instituição participante, tendo em consideração a sua situação de solvabilidade.

O Banco de Portugal fixa anualmente, até 15 de dezembro, mediante instrução, a taxa contributiva de base, até ao máximo de 0,2%, ouvidas a comissão diretiva e as associações representativas das instituições de crédito participantes. O fator de ajustamento não pode ser inferior a 0,8 nem superior a 2,0, pelo que, quando da aplicação da fórmula prevista naquele número resultar um fator de ajustamento fora desse intervalo, o fator de ajustamento a considerar é igual ao limite mais próximo.

A taxa contributiva a que refere o n.º 4 poderá ser ajustada quando a evolução da estrutura do sistema financeiro ou das condições de equilíbrio financeiro do Fundo o justifiquem, devendo tal ser comunicado às instituições de participantes pelo Banco de Portugal.

Nos termos do artigo 163.º do RGICSF, o FGD aplicará os recursos disponíveis em operações financeiras, mediante plano de aplicações acordado com o Banco de Portugal.

A política de investimentos do Fundo de Garantia de Depósitos tem mantido um caráter um tanto conservador, plasmado no "Plano de Aplicações dos Recursos Financeiros do Fundo de Garantia de Depósitos" e refletido na estrutura da carteira de referência (*benchmark*) selecionada pela Comissão de Investimentos. A estratégia de investimentos tem sido a de limitar a exposição da carteira aos riscos de crédito, de mercado e de liquidez.

De acordo com o Relatório da Atividades de 2013 do FGD, o valor de mercado da carteira de ativos do FGD, a 31 de dezembro de 2013, era de 1.049,3 milhões de euros. Em 31 de dezembro de 2013, a carteira do Fundo de Garantia de Depósitos era composta na sua quase totalidade por bilhetes e obrigações do tesouro de países da área do euro. O FGD recorreu ainda, ao longo de 2013, à constituição de depósitos não remunerados junto do Banco de Portugal, nomeadamente sempre que as taxas de remuneração líquidas correspondentes aos prazos e emitentes considerados pela política de investimentos apresentaram níveis negativos. Esta política de investimentos de caráter

58 O fator de ajustamento é determinado com base na seguinte fórmula, cujo resultado é arredondado a duas casas decimais: *Fator de ajustamento = 11,5 / RCMET1*. Em que RMCET1 é o rácio médio de fundos próprios principais de nível 1 ("*Common Equity Tier 1*") relevante para cada instituição participante, expresso em pontos percentuais, arredondado a uma casa decimal.

conservador, ajustada ao objetivo de garantia dos depósitos, traduziu-se numa reduzida exposição ao risco de taxa de juro.

Nos termos do artigo 162.º do RGICSF, em casos excecionais, isto é, quando os recursos do FGD previstos no artigo 159.º do mesmo diploma se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações, podem ser utilizados como meios de financiamento, por um lado, as contribuições especiais das instituições de crédito e, por outro lado, as importâncias provenientes de empréstimos, podendo, ainda, acrescer a esses recursos os empréstimos do Banco de Portugal e/ou os empréstimos ou garantias do Estado, sob proposta da Comissão Diretiva do FGD. Note-se que, como vimos a propósito da Diretiva n.º 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, o FGD também poderá recorrer a empréstimos junto de outros SGD de Estados-membros da UE, para além dos empréstimos do Banco de Portugal e do Estado, já referidos. Estes empréstimos devem observar as condições referidas nos números 9 e seguintes do artigo 162.º do RGICSF.

Nos termos do artigo 225.º, n.º 4 do RGICSF, reverte integralmente para o FGD o valor das coimas em que forem condenadas as instituições de crédito, independentemente da fase em que se torne definitiva ou transite em julgado a decisão condenatória. Note-se que é o Banco de Portugal que tem competência para instaurar processos contraordenacionais e não o FGD. As coimas aplicadas às instituições de crédito cuja receita reverte a favor do FGD são reconhecidas como resultado deste por contrapartida de um valor a receber, no momento da emissão por parte do Banco de Portugal de uma guia de pagamento dirigida à instituição infratora.

h) Intervenção no âmbito da execução de medidas de resolução

O FGD pode, nos termos do artigo 155.º, n. º 2, intervir no âmbito da execução de medidas de resolução, de acordo com o regime previsto no artigo 167.º-B, ambos do RGICSF. Neste caso, o Banco de Portugal pode determinar que o Fundo intervenha no âmbito da execução das medidas de resolução até ao limite máximo:

a) Do montante em que os créditos por depósitos garantidos pelo Fundo, dentro do limite previsto no artigo 166.º, teriam sido reduzidos para suportar os prejuízos da instituição, no âmbito da aplicação da medida de recapitalização interna, se esses depósitos não tivessem sido excluídos da aplicação daquela medida nos termos do disposto na alínea a)

do n.º 6 do artigo 145.º-U e tivessem sido reduzidos na mesma medida em que foi reduzido o valor nominal dos créditos com o mesmo nível de subordinação de acordo com a graduação dos créditos em caso de insolvência; ou

b) Do montante dos prejuízos que os depositantes titulares de depósitos garantidos pelo Fundo, dentro do limite previsto no artigo 166.º, teriam suportado em consequência da aplicação de medidas de resolução, com exceção da medida de recapitalização interna, no caso de esses prejuízos serem proporcionais aos sofridos pelos restantes credores com o mesmo nível de subordinação de acordo com a graduação dos créditos em caso de insolvência.

A intervenção do FGD no âmbito da execução das medidas de resolução não poderá implicar que os seus recursos financeiros sejam reduzidos para um montante igual ou inferior a metade do seu nível mínimo.

A intervenção no âmbito da aplicação de uma medida de resolução confere ao FGD um direito de crédito sobre a instituição participante que seja objeto da medida de resolução, no montante correspondente a essa intervenção.

Caso os depósitos garantidos pelo Fundo, dentro do limite previsto no artigo 166.º, constituídos junto de uma instituição de crédito objeto de resolução sejam transferidos para outra entidade no âmbito da aplicação da medida de alienação da atividade ou da medida de transferência da atividade para uma instituição de transição, os titulares dos depósitos em causa não têm qualquer crédito sobre o FGD no que respeita à parte dos seus depósitos junto da instituição de crédito objeto de resolução que não seja transferida, desde que o montante dos fundos transferidos seja igual ou superior ao limite previsto no artigo 166.º.

i) O controlo da atividade do FGD

O Conselho de Auditoria do Banco de Portugal é a entidade fiscalizadora da atividade do FGD, em conformidade com o disposto no artigo 171.º do RGICSF e no artigo 25.º do Regulamento do FGD, competindo-lhe: acompanhar o funcionamento do Fundo e zelar pelo cumprimento das leis e regulamentos que lhe são aplicáveis; solicitar reuniões periódicas ou ocasionais com a comissão diretiva; chamar a atenção da comissão diretiva para qualquer assunto que entenda dever ser ponderado e pronunciar-se sobre qualquer matéria que lhe seja submetida por aquele órgão; emitir parecer acerca dos relatórios e contas da atividade do FGD.

Conforme dispõe o artigo 172.º do RGICSF, até 31 de março de cada ano, o FGD apresentará ao Ministro das Finanças, para aprovação, relatório e contas referidos a 31 de dezembro do ano anterior e acompanhados do parecer do Conselho de Auditoria do Banco de Portugal. É ao Ministro das Finanças que compete a aprovação, por portaria e sob proposta da comissão diretiva, dos regulamentos necessários à atividade do FGD e ainda fixar as remunerações dos membros da comissão diretiva, nos termos do artigo 173.º do RGICSF. Parece-nos lamentável esta opção legislativa por poder colocar em causa a independência do FGD face ao Governo. É claro que os regulamentos têm de estar em consonância com a disciplina jurídica estabelecida para o FGD no RGICSF. Só que, ainda assim, há inúmeros aspetos que apenas vêm previstos nos regulamentos, tendo sido, em nossa opinião, preferível atribuir ao Banco de Portugal este poder regulamentar relativo à atividade do Fundo. É que, como vimos *supra*, o estatuto de independência do Banco de Portugal, imposto pela sua participação no SEBC, traria garantias acrescidas da independência do FGD face a possíveis pressões políticas. Por outro lado, cabe ao Ministro das Finanças a aprovação do relatório anual e contas do FGD (cfr. artigo 172.º do RGICSF), o que também nos parece lamentável por reduzir a independência do FGD.

O FGD está ainda sujeito à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 2.º, 50.º, 51.º, n.º 1, al. *f)*, 52.º da LOFTC, razão pela qual os relatórios de atividades são enviados ao Tribunal para análise. O Tribunal de Contas tem vindo a criticar, nos seus Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a indevida omissão nos OE e nas respetivas execuções, de SFA da administração central, o que desrespeita o disposto na LEO. Em 2014 verificou-se a omissão, entre outros, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo.

j) O balanço da atuação do FGD

A primeira e única vez que até hoje o FGD foi chamado a intervir ocorreu em abril de 2010, na sequência da indisponibilidade dos depósitos constituídos junto do Banco Privado Português, SA (BPP, SA), com a revogação pelo Banco de Portugal, da sua autorização para o exercício da atividade bancária. Nesse mesmo ano, o FGD efetuou pagamentos, a título de reembolso dos depositantes, no montante total de 89,2 milhões de euros. Apesar de ter cumprido os prazos de reembolso a que se encontrava vinculado, a operação de reembolso continuou em 2011, visto existir um conjunto de titulares em relação

aos quais o FGD não dispunha do NIB para o qual deveriam ser transferidas as importâncias e em razão de se terem colocado dúvidas acerca da existência de um efetivo direito ao reembolso por parte de um conjunto de titulares que se encontravam em situações mais duvidosas[59]. Em 2013, o FGD procedeu ainda ao reembolso de depósitos constituídos junto do BPP, S.A., relativos a situações em que o reembolso não havia sido possível em anos anteriores, por razões alegadamente alheias ao Fundo. A 31 de dezembro de 2013, o FGD havia procedido a reembolsos de depósitos constituídos no BPP no montante acumulado de 99,6 milhões de euros. Já em 2014, o FGD efetuou pagamentos de depósitos no montante de 736 mil euros, aproximadamente, pelo que o valor total dos reembolsos efetivamente realizados pelo Fundo ultrapassou os 100 milhões de euros.

Em maio de 2011, Portugal assinou o Memorando de Entendimento com o FMI, a CE e o BCE, o que também trouxe implicações sobre a garantia de depósitos. Com efeito, Portugal comprometeu-se, no âmbito do programa de assistência financeira, a reforçar o regime jurídico aplicável ao FGD, o que viria a acontecer com a publicação no ano seguinte do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro.

No final do exercício de 2013, segundo o Relatório de contas de 2013, os recursos próprios do FGD atingiram o montante de 1.489,9 milhões de euros, como referido *supra*.

A aplicação dos recursos do FGD continuou a ser orientada por princípios de máxima prudência e de preservação de liquidez, atendendo às restrições que decorrem do objeto do Fundo. Continuaram a privilegiar-se as aplicações em ativos com elevada qualidade creditícia e elevada liquidez. A instabilidade observada nos últimos anos nos mercados de dívida soberana tem induzido a persistência de níveis historicamente baixos das taxas de juro dos emitentes

59 Referimo-nos aos titulares em relação aos quais se colocaram dúvidas fundadas quanto à verificação das causas de exclusão da garantia previstas no artigo 165.º do RGICSF; aos montantes em relação aos quais se colocaram dúvidas fundadas de que se enquadrassem no âmbito da cobertura do FGD; aos depósitos cujos titulares mantinham dívidas, vencidas e exigíveis, perante o BPP, garantidas ou não por penhor dos depósitos, no montante que se encontrava abrangido por penhor ou, na ausência deste, no montante que correspondia às respetivas dívidas, vencidas e exigíveis; aos titulares de contas abertas no BPP, após a data em que o banco tornou pública a incapacidade de cumprir as suas obrigações e em que se verificou a adoção, pelo Banco de Portugal, de medidas extraordinárias de saneamento, e em especial após a data em que o BPP, S.A. anunciou em definitivo a cessação de pagamentos; aos titulares de contas em que se verificou o aditamento de contitulares após a data em que o banco tornou pública a incapacidade de cumprir as suas obrigações e em que se verificou a adoção, pelo Banco de Portugal, de medidas extraordinárias de saneamento.

percecionados como tendo maior qualidade creditícia. Em particular, em grande parte do ano de 2013, as aplicações financeiras em dívida pública elegíveis para investimento pelo Fundo apresentavam níveis negativos de rentabilidade até à maturidade, líquida da fiscalidade aplicável. Este contexto particularmente adverso, em 2013, para a prossecução do objetivo de preservação do valor do Fundo traduziu-se numa rentabilidade líquida de impostos negativa das aplicações de risco mínimo que servem de referência à gestão do FGD. Mas foi possível alcançar uma rentabilidade de 0,01 por cento, líquida de fiscalidade e de custos de gestão, tendo para o efeito contribuído o recurso à constituição de depósitos não remunerados junto do Banco de Portugal sempre que os investimentos elegíveis em dívida tinham associadas taxas negativas.

Note-se que a relação entre os recursos próprios do FGD e os depósitos efetivamente cobertos pela garantia continuou a situar-se na ordem dos 1,3 %, no final de 2013, valor idêntico ao registado no ano anterior.

O rácio de cobertura[60] de depósitos em 2013 situava-se na ordem dos 74% dos depósitos elegíveis, o que consideramos ser um valor bastante aceitável.

4.2. Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM)

a) A criação do FGCAM e a sua evolução jurídica

O FGCAM foi criado em abril de 1987, pelo Decreto-Lei n.º 182/87, de 21 de abril, sendo o primeiro SGD a operar em Portugal, visto que, como vimos *supra*, o FGD seria criado depois. Significa isto que o FGCAM é anterior à Diretiva n.º 94/19/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 1994, relativa aos Sistemas de Garantia de Depósitos. No entanto, como a Diretiva estabeleceu alguma flexibilidade de atuação – uma vez que permitia que as instituições de crédito que beneficiassem de um sistema que garantisse a sua liquidez e a solvabilidade, assegurando aos respetivos depositantes uma proteção pelo menos equivalente à de um SGD, tivessem a possibilidade de se manterem nesse mesmo sistema – ao abrigo desta faculdade, as Caixas de Crédito Agrícola Mútuo pertencentes ao SICAM foram dispensadas de participar no Fundo de Garantia de Depósitos, criado em 1994, uma vez que já participavam num sistema próprio, o FGCAM.

60 Rácio entre o valor dos depósitos até ao limite da garantia e o valor total desses mesmos depósitos.

A criação do FGCAM surge do reconhecimento do importante papel do Crédito Agrícola Mútuo no desenvolvimento e progresso das comunidades rurais, enquanto organização de cariz cooperativo especialmente vocacionada para a concessão de crédito ao setor agrícola[61]. A constituição do fundo teve, assim, por propósitos dotar o sistema de crédito agrícola mútuo com um órgão próprio, capaz de intervir a qualquer momento e sempre que a situação o exigisse, designadamente através da prestação do apoio financeiro às Caixas que dele necessitassem e, deste modo, contribuir eficazmente para assegurar a solvabilidade desse tipo de instituições participantes. No final de 1987, participavam no Fundo de Garantia 201 Caixas de Crédito Agrícola Mútuo e a Caixa Central.

Pode perguntar-se por que razão o legislador não terá optado, aquando da criação do FGD, pela fusão dos dois fundos num só. É que, pese embora as CCAM tenham especificidades próprias a verdade é que, com o Decreto-Lei n.º 231/82, de 17 de junho, houve uma aproximação do regime de funcionamento das CCAM ao das restantes instituições de crédito – mas sem desvirtuar as suas características fundamentais –, um alargamento do conceito de operações de crédito agrícola e o estabelecimento de uma caixa central destinada a contribuir para a gestão integrada do sistema agrícola mútuo, com plena utilização dos recursos captados pelas caixas agrícolas e a consequente redução das necessidades de financiamento exterior ao sistema. Como tal, se é certo que fazia sentido em 1987 criar o FGCAM com vista a preservar a solvabilidade das caixas agrícolas – visto que os instrumentos existentes eram insuficientes, face à vulnerabilidade das mesmas, resultante, nomeadamente, da sua especificidade enquanto cooperativas, da sua organização territorial de âmbito concelhio e da especialização do seu crédito (exclusivamente à agricultura) – também não deixa de ser certo que o legislador poderia ter aproveitado a criação do FGD para nele fundir o FGCAM. Ademais, se olharmos para os dois regimes, o que vemos é que o regime de um é o decalque do regime do outro, sendo que o que justifica esta dualidade de fundos são apenas razões históricas e não nenhuma impossibilidade de ordem técnico-jurídica do FGD poder vir a garantir os depósitos constituídos junto das CCAM, por muitas especificidades que estas possam ter devido à sua natureza cooperativa.

61 Sobre o Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo, Cfr. Maçãs, 2009.

b) Natureza, objeto e instituições participantes

O FGCAM é uma pessoa coletiva pública, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que funciona junto do Banco de Portugal (artigo 1.º, n.º 1 dos Estatutos FGCAM).

O FGCAM tem por objeto garantir o reembolso de depósitos constituídos em Portugal ou noutros Estados membros da União Europeia junto da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo e das caixas de crédito agrícola mútuo suas associadas (artigo 2.º, n.º 1, dos Estatutos FGCAM), bem como promover e realizar as ações que considere necessárias para assegurar a solvabilidade e liquidez das referidas instituições, com vista à defesa do SICAM (artigo 2.º, n.º 2, dos Estatutos do FGCAM). O FGCAM pode igualmente intervir no âmbito da execução de medidas de resolução (artigos 2.º, n.º 3, e 15.º-B dos Estatutos do FGCAM). O FGCAM pode ainda prestar assistência financeira ao FGD quando os recursos financeiros deste se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações (artigo 2.º, n.º 4, dos Estatutos do FGCAM).

A gestão do FGCAM é assegurada por uma Comissão Diretiva (art 6.º dos Estatutos do FGCAM), à qual compete efetuar, em nome e por conta e ordem do FGCAM, todos os atos e operações necessários ou convenientes à realização do seu objeto. A Comissão Diretiva é constituída por três membros, tendo por Presidente um Administrador do Banco de Portugal e sendo os dois Vogais nomeados, um pelo Ministério das Finanças e outro pela Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo. Os membros da Comissão Diretiva exercem as suas funções por mandatos de três anos, renováveis até ao máximo de três mandatos, podendo acumular as suas funções com quaisquer outras, públicas ou privadas, desde que autorizados para o efeito no ato de nomeação (artigo 6.º, n.º 5, dos Estatutos do FGCAM).

Participam atualmente no FGCAM a Caixa Central e 83 CCAM.

c) O regime jurídico e a tutela do depositante

O regime jurídico do FGCAM vem atualmente previsto no Decreto-Lei n.º 345/98, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março. Subsidiariamente, tal como acontece com FGD, é aplicável ao FGCAM a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, pelo que as considerações que tecemos a propósito desta aplicação subsidiária desta lei ao FGD também têm aqui a sua aplicação.

No que concerne à definição dos depósitos garantidos e dos depósitos excluídos, aos limites de garantia, ao dever de informação das instituições de

crédito para com os depositantes, à intervenção no âmbito da execução de medidas de resolução, bem como ao controlo da atividade do FGCAM valem as considerações que tecemos *supra*, a propósito do FGD.

Naturalmente que o depositante da CCAM terá um perfil um pouco diferente do perfil típico dos depositantes das outras instituições de crédito, em resultado de as CCAM estarem especialmente vocacionadas para a concessão de crédito agrícola e da sua natureza cooperativa. Contudo estamos em crer que essas diferenças se têm vindo a esbater, sobretudo a partir dos anos 80, como referido, quando houve uma aproximação de regimes entre o regime jurídico aplicável às CCAM e o regime jurídico aplicável as restantes instituições de crédito.

d) Recursos financeiros

As contribuições iniciais das instituições participantes, as contribuições periódicas das instituições participantes, os rendimentos da aplicação dos seus recursos, as liberalidades e quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos, incluindo o produto das coimas aplicadas às instituições de crédito, constituem os recursos financeiros do FGCAM (nos termos do artigo 7.º dos Estatutos do FGCAM). Quando estes recursos se mostrem insuficientes para o cumprimento das suas obrigações, poderão ser utilizados como meios de financiamento as contribuições especiais das instituições participantes, as importâncias provenientes de empréstimos, os empréstimos do Banco de Portugal e os empréstimos ou garantias do Estado, sob proposta da Comissão Diretiva do FGCAM (nos termos do artigo 10.º dos Estatutos do FGCAM).

Os recursos financeiros do FGCAM devem ter como nível mínimo o montante correspondente a 0,8% do valor dos depósitos garantidos pelo FGCAM, dentro do limite previsto no artigo 12.º dos Estatutos do FGCAM, de todas as instituições participantes. Se, depois de ser atingido este nível mínimo, os recursos financeiros do FGCAM se tornarem inferiores a dois terços desse nível mínimo, o Banco de Portugal fixa o montante das contribuições periódicas de forma a alcançar o referido nível mínimo num prazo de seis anos. Até 31 de março de cada ano, o Banco de Portugal informa a ABE do montante dos depósitos constituídos em Portugal garantidos pelo FGCAM, dentro do limite previsto no artigo 12.º, e do montante dos recursos financeiros disponíveis no FGCAM em 31 de dezembro do ano anterior.

e) O balanço da atuação do FGCAM

Segundo o último relatório de atividades publicado, relativo ao ano de 2013, a análise da evolução do valor dos recursos financeiros do FGCAM e da sua utilização revela que, este recebeu, ao longo de vinte e seis anos de existência, contribuições, juros e outros créditos no valor global de 428 milhões de euros, assim discriminados:

- 111 milhões de euros de contribuições entregues pelo Banco de Portugal;
- 309 milhões de euros de contribuições pagas pelo SICAM, dos quais:
  - 32 milhões de euros pela Caixa Central;
  - 277 milhões de euros pelas CCAM;
- 7 milhões de euros de juros líquidos pagos pelo SICAM, no âmbito de assistência financeira concedida;
- 1 milhão de euros no âmbito da recuperação de créditos relativos a assistências financeiras anteriormente concedidas a CCAM do SICAM.

O SICAM recebeu do FGCAM 218 milhões de euros a título de assistência financeira, dos quais 81 milhões de euros se reportavam a empréstimos, ainda não reembolsados; 91 milhões de euros, se reportavam a apoio financeiro à CREDIVALOR para compra de créditos e títulos de capital no âmbito de contratos de assistência financeira a CCAM; e 45 milhões de euros se reportavam a subsídios, dos quais 2 milhões concedidos à Caixa Central, no período de 1999 a 2002. Por outro lado, o SICAM recebeu ainda do FGCAM, a título de assistência financeira, 158,3 milhões de euros relativos a empréstimos subordinados entretanto reembolsados.

O valor das aplicações financeiras existentes em dezembro de 2013 era de 254 milhões de euros. Desses, 111 milhões de euros correspondiam ao valor total das contribuições entregues pelo Banco de Portugal; 100 milhões de euros correspondiam à parte do montante total das Contribuições entregues pelo SICAM (309 milhões de euros) que não foi reaplicada no SICAM; e, finalmente, 43 milhões de euros correspondiam à criação de valor pelo FGCAM, isto é, a parte dos proveitos de aplicações financeiras (80 milhões) não absorvida pelas despesas de funcionamento (2 milhões), pelas despesas de financiamento da atividade corrente da CREDIVALOR (31 milhões) e por subsídios atribuídos (4 milhões). Dos 254 milhões de euros de aplicações financeiras do FGCAM, 197 milhões são aplicações para garantia dos depósitos constituídos nas Caixas do SICAM e 57 milhões são aplicações livres.

5. CONCLUSÃO

Os fundos de garantia de depósitos são um elemento estruturante das modernas *financial safety nets*. A sua importância é fulcral pois, por um lado, asseguram a estabilidade do sistema financeiro e evitam o tão temido risco sistémico, ao mesmo tempo que, por outro lado, garantem a proteção dos depositantes, sobretudo dos mais vulneráveis, trazendo o valor fundamental da confiança. E isto é assim porque os fundos garantem aos depositantes que, mesmo em cenário de crise bancária, em que determinada instituição de crédito enfrenta problemas de liquidez e até de solvabilidade, os seus depósitos estão garantidos até determinado montante, evitando-se assim as corridas aos depósitos ("*bank-run*"), com os seus efeitos nefastos. É que nenhuma instituição de crédito tem disponível, pela natureza da sua atividade, a totalidade dos montantes depositados pelos seus clientes.

Num passado recente temos assistido ao estabelecimento destes mecanismos de garantia explícita dos mercados financeiros por todo o mundo, o que se poderia explicar com recurso a uma única palavra: *confiança*. Da concreta montagem e implementação de um fundo de garantia de depósitos moderno vai depender o seu sucesso ou insucesso, este último, muitas vezes, associado a problemas de risco moral.

BIBLIOGRAFIA

Araújo, Fernando
2005 *Introdução à Economia*, 3.ª edição, Coimbra: Almedina.
Ayadi, Rym & Lastra, Rosa M.
2010 "Proposals for reforming deposit guarantee schemes in Europe", in *Journal of Banking Regulation*, Vol. 11, 3, Macmillan Publishers, pp. 210–222.
BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) / INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS (IADI):
2009 *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, disponível em: http://www.bis.org/publ/bcbs151.pdf.
Bernet, Beat & Walter, Susanna
2009 *Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme, SUERF – The European Money and Finance Forum*, disponível em: https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf.
Camanho, Paula Ponces
2005 *Do contrato de depósito bancário*, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.
Carneiro da Frada, Manuel A.
2009 "Crise Financeira Mundial e Alteração das Circunstâncias: Contratos de Depósito versus Contratos de Gestão de Carteiras", in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 69.
COMISSÃO EUROPEIA (CE)
2013 *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp149_en.pdf.
2016 *Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) 806/2014 com vista à criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos*, disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN.
Costa Pina, Carlos
2004 *Instituições e Mercados Financeiros*, Coimbra: Almedina.
Demirgüç-Kunt, Aslı, Kane, Edward, Karacaovali, Baybars & Laeven, Luc
2008 "Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database", in *Deposit Insurance Around The World – Issues Of Design And Implementation* (orgs. Asli Demirgüç-Kunt; Edward J. Kane e Luc Laeven), Cambridge, Massachusetts, London, England: The Mit Press, pp. 363-382.

Demirgüç-Kunt, Aslı, Kane, Edward & Laeven, Luc

2008 "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice", in *Deposit Insurance Around The World – Issues Of Design And Implementation* (Orgs. Asli Demirgüç-Kunt; Edward J. Kane e Luc Laeven), Cambridge, Massachusetts, London, England: The Mit Press, pp. 3-26.

FINANCIAL STABILITY FORUM (FSF)

2001 *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, disponível em: https://www.fdic.gov/deposit/deposits/international/guidance/guidance/finalreport.pdf.

Gomes Canotilho & Vital Moreira

2007 *Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I*, 4.ª edição revista, Coimbra: Coimbra Editora.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS (IADI)

2009 *"Governance of Deposit Insurance Systems – Guidance paper", disponível em: http://www.iadi.org/docs/Governance%20Final%20Guidance%20Paper%206_May_2009.pdf.*

2011 "*General Guidance For Developing Differential Premium Systems*", disponível em: http://www.iadi.org/docs/IADI_Diff_prem_paper_FINAL_updated_Oct_31_2011_clean_version.pdf.

Lacerda Barata, Carlos

2002 "Contrato de Depósito Bancário", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles, II volume* (coord. António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão & Januário Da Costa Gomes), pp. 7-63.

Laeven, Luc

2008 "Pricing of Deposit Insurance", in *Deposit Insurance Around The World – Issues Of Design And Implementation* (Orgs. Asli Demirgüç-Kunt; Edward J. Kane e Luc Laeven), Cambridge, Massachusetts, London, England: The Mit Press, pp. 81-148.

Maçãs, Fernanda

2009 "Alterações introduzidas ao Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo pelo Decreto-Lei nº 142/2009, de 16 de junho: entre o fim do regime cooperativo em prol da liberdade de iniciativa económica sem respeito pelo princípio da igualdade?", in *Revista de Direito Público e Regulação* (org. Vital Moreira), n.º 3, pp. 43-58.

McCoy, Patricia A.

2007 "*The Moral Hazard Implications of Deposit Insurance: Theory and Evidence*", *Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law*",

Washington D.C, disponível em: https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/mfl/pam.pdf.

Menezes Cordeiro, António

2010 *Manual de Direito Bancário*, 4.ª edição, Coimbra: Almedina.

Nicholas Economides, R. Glenn Hubbard & Darius Palia

1995 "The Political Economy of Branching Restrictions and Deposit Insurance: A Model of Monopolistic Competition among Small and Large Banks", in *Working paper series, n.º 5210*, National Bureau Of Economic Research, Inc.

Ognjenović, Djurdjica

2006 "Basic Principles of Financial Planning in Ex-Ante Deposit Insurance Schemes", in *Financial Theory and Practice* 30 (4), pp. 369-380.

Saraiva, Rute

2013 *Direito dos Mercados Financeiros*, Lisboa: AAFDL.

Schich, Sebastian

2008 "Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects", in Financial Market Trends, OCDE, disponível em: https://www.oecd.org/finance/financial-markets/41894959.pdf.