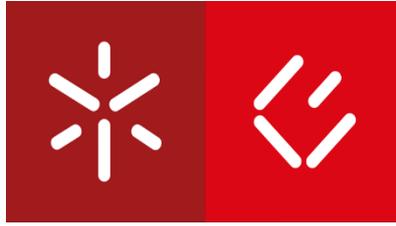


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diana Sofia Ferreira Martins de Moura

**A Regulação e a Supervisão Bancária
nos EUA, na União Europeia e no
Médio Oriente**



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Diana Sofia Ferreira Martins de Moura

A Regulação e a Supervisão Bancária nos EUA, na União Europeia e no Médio Oriente

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Economia Monetária, Bancária e Financeira

Trabalho efetuado sob a orientação do

Professor Doutor Nuno César Viana Azevedo

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição
CC BY

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Antes de mais, é essencial realçar o facto de que a presente dissertação de mestrado não poderia ser concluída sem o apoio de várias pessoas.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, o Professor Doutor Nuno Azevedo, por toda a disponibilidade, atenção e paciência que demonstrou ao longo deste processo. Obrigada por sempre me ter ajudado a ultrapassar as maiores dificuldades na elaboração da presente dissertação.

De seguida, agradeço à minha família pelo apoio constante que me foi dando e por nunca duvidar das minhas capacidades.

Por último, não posso deixar de agradecer às minhas amigas por todo o apoio e força de que me deram nos momentos de maior desânimo.

A todos, muito obrigada.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Resumo

O tópico a abordar na presente dissertação consiste na regulação e na supervisão bancária, em particular, foca-se na análise do tópico em três regiões distintas: os Estados Unidos da América, a União Europeia e o Médio Oriente. Assim sendo, os objetivos primordiais neste estudo consistem em perceber de que forma é que os sistemas bancários dos Estados Unidos da América, da União Europeia e do Médio Oriente são regulados e supervisionados. Para além disso, considerou-se necessário compreender se existem diferenças ao nível da regulação e da supervisão bancária destas três áreas geográficas, e, em caso afirmativo, avaliar que diferenças são essas, se são significativas e, por último, concluir qual das três áreas geográficas apresenta a regulação e a supervisão bancária mais eficaz e eficiente.

Para fazer esta análise, optou-se por utilizar a revisão sistemática de literatura como metodologia através de uma amostra de 234 artigos, com datas de publicação entre 2017 e 2023, distribuídas por várias revistas científicas.

Concluiu-se que o setor bancário e a sua regulação e supervisão apresentam algumas diferenças nas três áreas geográficas, contudo, não nos parecem ser significativas. A adoção do Basileia III é comum às três geografias, pelo que, grande parte das normas e regulamentos que estas adotam são essencialmente as mesmas. A principal diferença reside na qualidade da supervisão no Médio Oriente que, apesar de ser baseada em princípios muito semelhantes à evidenciada nas duas outras regiões, não nos parece ser tão eficaz. Contudo, o objetivo da regulação e da supervisão bancária é transversal às três regiões, ou seja, todas elas visam assegurar a estabilidade do sistema bancário, centrando-se na prevenção de crises e de riscos sistémicos que possam emergir no sistema.

Contudo, este estudo apresenta algumas limitações. Assim sendo, recomendam-se, num trabalho futuro, alterações nas combinações de palavras-chave utilizadas na seleção de artigos da amostra. Apesar de considerarmos que não deverá haver grandes divergências entre os países do Médio Oriente, consideramos, também, justificável alargar a pesquisa neste âmbito e fazer uma análise mais profunda aos países que constituem a região do Médio Oriente.

Palavras-Chave: EUA, Médio Oriente, Regulação Bancária, Sistema Bancário, Supervisão Bancária, UE.

Abstract

The topic to be addressed in this work consists of banking regulation and supervision, in particular, it focuses on the analysis of the topic in three different regions: the United States of America, the European Union and the Middle East. Therefore, the overriding objectives of this study are to understand how the banking systems of the United States of America, the European Union and the Middle East are regulated and supervised. In addition, it was considered necessary to understand whether there are differences in terms of banking regulation and supervision in these three geographical areas, and, if so, to conclude what these differences are, whether these differences are significant and, finally, to conclude which of the three geographic areas presents the most effective and efficient banking regulation and supervision.

To carry out this analysis, we chose to use the systematic literature review as methodology, through a sample of 234 articles, with publication dates between 2017 and 2023, distributed in several scientific journals.

Thus, it was concluded that the banking sector and its regulation and supervision present some differences in the three geographical areas, however, these do not seem to be significant. The adoption of Basel III is common to the three regions, which means that most of the rules and regulations adopted by them are essentially the same. The main difference resides in the quality of supervision in the Middle East which, despite being based on principles very similar to that evidenced in the two other regions, does not seem to us to be as effective. However, the objective of banking regulation and supervision is transversal to the three regions, that is, they all aim to ensure the stability of the banking system, focusing on the prevention of crises and systemic risks that may emerge in the system.

However, this study has some limitations. Therefore, it is recommended, in a future work, changes in the combinations of keywords used in the selection of articles in the sample. Although we consider that there should not be major differences between the countries of the Middle East, we also consider it justifiable to expand the research in this area and carry out a deeper analysis of the countries that make up the Middle East region.

Keywords: Banking Regulation, Banking Supervision, Banking System, EU, Middle East, USA.

Índice

Lista de Abreviaturas	ix
Índice de Figuras	xii
Índice de Gráficos	xii
1. Introdução.....	1
2. A Regulação Bancária.....	3
2.1. Conceito de Regulação.....	3
2.2. Regulação Bancária	4
2.3. Fundamentos para a Regulação Bancária.....	6
2.3.1. Risco Sistémico	10
2.3.2. Imperfeições de Mercado	11
2.3.3. Economias de Escala	12
2.3.4. <i>Gridlock</i>	12
2.3.5. <i>Moral Hazard</i>	13
2.4. Vantagens e Desvantagens da Regulação	13
2.5. Formas de Regulação	14
2.5.1. Hetero-regulação	14
2.5.2. Auto-regulação	14
2.6. Limitações e Riscos	15
3. A Supervisão Bancária.....	17
3.1. Conceito de Supervisão.....	17
3.2. Distinção entre Supervisão e Regulação	18
3.3. Supervisão Bancária	20
3.4. O Processo da Supervisão Bancária	24
3.5. Formas de Supervisão	26

3.5.1.	Supervisão Prudencial	26
3.5.2.	Supervisão Comportamental.....	27
3.6.	Limitações e Riscos	29
4.	O Sistema Bancário dos EUA, da União Europeia e do Médio Oriente	33
4.1.	O Sistema Bancário dos EUA	33
4.2.	O Sistema Bancário da União Europeia	35
4.3.	O Sistema Bancário do Médio Oriente	40
5.	Os Acordos de Basileia	43
5.1.	Basileia I	43
5.2.	Basileia II.....	45
5.3.	Basileia III.....	48
6.	A Regulação e a Supervisão Bancária nos EUA, na União Europeia e no Médio Oriente	51
6.1.	A Regulação e a Supervisão Bancária.....	51
6.1.1.	A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária	51
6.1.2.	A Supervisão Bancária por Tipo de Instituição	59
6.1.3.	Enquadramento Regulatório.....	60
6.2.	A Regulação e a Supervisão Bancária na União Europeia.....	63
6.2.1.	A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária	63
6.2.2.	Enquadramento Regulatório.....	76
6.3.	A Regulação e a Supervisão Bancária no Médio Oriente.....	79
6.3.1.	A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária	80
6.3.2.	Enquadramento Regulatório.....	85
7.	Revisão Sistemática de Literatura	92
7.1.	Identificação da Questão.....	94
7.2.	Identificação de Trabalhos Relevantes	94

7.3.	Avaliação da Qualidade dos Estudos	96
7.4.	Análise das Evidências.....	100
7.4.1.	Cluster 1	100
7.4.2.	Cluster 2	104
7.4.3.	Cluster 3	106
7.5.	Exposição dos Resultados	109
8.	Conclusão	111
	Referências Bibliográficas e Webgrafia	114
	Anexos	126
	Anexo 1: Sistema de classificação CAMELS.....	126
	Anexo 2: Artigos da amostra por autor	127

Lista de Abreviaturas

ACH - Câmaras de Compensação Automática

ADGM - Abu Dhabi Global Market

AES - Autoridades Europeias de Supervisão

AML - *Anti Money Laundering*

AMLSCU - Unidade de Combate à Lavagem de Dinheiro e Casos Suspeitos

BCBS - Comité de Basileia de Supervisão Bancária

BCE – Banco Central Europeu

BCN - Bancos Centrais Nacionais

BIS - *Bank for International Settlements*

BRRD - *Bank Recovery and Resolution Directive*

CAC - *Community Advisory Council*

CBO - Organizações bancárias comunitárias

CBUAE - Banco Central dos Emirados Árabes Unidos

CCB - *Countercyclical Capital Buffer*

CDIAC - *Community Depository Institutions Advisory Council*

CERS - Comité Europeu do Risco Sistémico

CRD - *Capital Requirements Directive*

CRR - *Capital Requirements Regulation*

CTF - *Combating the Financing of Terrorism*

DFSA - *Dubai Financial Services Authority*

DGSD - Diretiva do Sistema de Garantia de Depósitos

DIFC - *Dubai International Financial Centre*

EAU - Emirados Árabes Unidos

EBA - Autoridade Bancária Europeia

EDIS - Sistema Comum de Garantia de Depósitos

EIOPA - Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma

ESMA - Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

EUA – Estados Unidos da América

FAC - *Federal Advisory Council*

FDIC - *Federal Deposit Insurance Corporation*

FED - Reserva Federal Norte-Americana

FICOD - *Financial Conglomerate Directive*

FIU - Unidade de Inteligência Financeira

FMI - Fundo Monetário Internacional

FOMC - *Federal Open Market Committee*

FSMR - *Financial Services and Market Regulations*

FSOC - *Financial Stability Oversight Council*

FSRA - *Financial Services Regulatory Authority*

FUR - Fundo Único de Resolução

GAFI - Grupo de Ação Financeira

IPAC - *Insurance Policy Advisory Committee*

LFBO - *Large and Foreign Banking Organization*

LISCC - *Large Institution Supervision Coordinating Committee*

LLR – *Lender of Last Resort*

MEE - Mecanismo Europeu de Estabilidade

MUR - Mecanismo Único de Resolução

MUS - Mecanismo Único de Supervisão

NCUA - *National Credit Union Administration*

NPL – *Non-Performing Loan*

OCC - *Office of the Comptroller of the Currency*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OTS - *Office of Thrift Supervision*

PIB – Produto Interno Bruto

PME - Pequenas e Médias Empresas

RBO - Organizações bancárias regionais

RBS - Supervisão Baseada no Risco

RMP - Plano de Mitigação de Riscos

RSL - Revisão Sistemática de Literatura

RWA - *Risk Weighted Assets*

SEBC - Sistema Europeu de Bancos Centrais

SEGD - Sistema Europeu de Garantia de Depósitos

SESF - Sistema Europeu de Supervisão Financeira

SIB - Bancos Sistemicamente Importantes

SIFI - Instituições Financeiras Sistemicamente Importantes

SRB - Conselho Único de Resolução

SRF - Fundo Único de Resolução

SRMR - Regulamento do Mecanismo Único de Resolução

UBE - União Bancária Europeia

UE – União Europeia

VaR - *Value-at-Risk*

Índice de Figuras

Figura 1: Estrutura da Reserva Federal Norte-Americana	54
Figura 2: Critérios de Significância	70
Figura 3: Processo de Tomada de Decisão do MUR.....	75
Figura 4: Protocolo de Pesquisa.....	96

Índice de Gráficos

Gráfico 1: N° de publicações e citações por ano relativas aos EUA.....	97
Gráfico 2: N° de publicações e citações por ano relativas à UE	98
Gráfico 3: N° de publicações e citações por ano relativas ao Médio Oriente	99
Gráfico 4: N° de publicações e citações por ano relativas à totalidade da amostra.....	100
Gráfico 5: N° de artigos da amostra dos EUA por autor.....	127
Gráfico 6: N° de artigos da amostra da UE por autor	127
Gráfico 7: N° de artigos da amostra do Médio Oriente por autor	128
Gráfico 8: N° de artigos da amostra total por autor	128

1. Introdução

O sistema bancário tem uma incontestável contribuição para o desenvolvimento e para o crescimento económico dos países. Este consiste, essencialmente, no conjunto de instituições financeiras que asseguram a canalização da poupança para o investimento, através da compra e venda de produtos financeiros, como por exemplo, empréstimos bancários. Devido ao seu enorme impacto no desenvolvimento e no crescimento económico, existe necessidade de regular o sistema bancário por forma a evitar que este condicione o crescimento económico das diferentes economias através de eventuais práticas negligentes e abusivas executadas pelos bancos.

A atividade bancária leva a que os bancos estejam expostos a diversos tipos de risco. Tal condição despoletou a necessidade de criar normas e métodos de regulação e de supervisão, por forma a garantir que os bancos não incorram em riscos excessivos. Assim sendo, a regulação bancária é fulcral por forma a assegurar a estabilidade financeira e, por conseguinte, das economias.

Dada a enorme importância deste tema, torna-se essencial estudá-lo e compreendê-lo, de modo a aferir se efetivamente este é aplicado de forma eficaz. Para tal, esta análise centrou-se em três geografias distintas, por forma a perceber que tipo de regulamentação bancária é aplicada, concluindo acerca das suas principais diferenças.

Apesar de já existirem alguns estudos acerca deste tema, não foi encontrado nenhum que relacionasse estas três áreas geográficas, utilizando como metodologia a revisão sistemática de literatura. Assim sendo, considera-se que o principal contributo deste estudo é o fornecimento de uma revisão acerca da regulação e da supervisão que vigora nestas três regiões e uma comparação entre três geografias distintas.

Os objetivos primordiais neste estudo consistiram em perceber de que forma é que os sistemas bancários dos Estados Unidos da América, da União Europeia e do Médio Oriente são regulados e supervisionados. Para além disso, considerou-se necessário compreender se existem diferenças ao nível da regulação e da supervisão bancária destas três áreas geográficas, e, em caso afirmativo, identificar que diferenças são essas, se são significativas e, por último, concluir qual das três áreas geográficas apresenta a regulação e a supervisão bancária mais eficaz e eficiente.

Como metodologia, utilizou-se a revisão sistemática de literatura para identificar, sintetizar e interpretar as conclusões de estudos relevantes sobre a regulação e supervisão nos EUA, na União Europeia e no Médio Oriente. Através deste método, foi possível identificar a amplitude da pesquisa que foi publicada, identificar os principais temas e debates e destacar as limitações e sugestões para investigações futuras. Relativamente ao *software*, foi utilizado o VOSviewer.

Relativamente à estrutura da presente dissertação, esta está dividida em oito capítulos. Após feita uma pequena introdução, foi elaborado um capítulo referente ao tema da regulação bancária, nomeadamente, o seu conceito, fundamentos, vantagens e desvantagens, formas de regulação e limitações/riscos. Paralelamente, foi feita uma análise semelhante para o tema da supervisão bancária. O quarto capítulo consiste na caracterização dos sistemas bancários das três áreas geográficas em análise, incluindo uma breve análise da sua evolução e estado atual. Seguidamente, dada a importância que se atribui aos Acordos de Basileia, foi elaborado um capítulo específico para falar dos principais aspetos dos acordos em questão e das alterações que foram sendo feitas. O sexto capítulo contém uma análise mais aprofundada acerca da regulação e da supervisão nos EUA, UE e no Médio Oriente, nomeadamente, as principais agências responsáveis pela regulação e supervisão em cada uma das áreas geográficas e as suas atribuições, bem como as principais normas e regulamentos que regem a atividade bancária nestas geografias. No capítulo seguinte, é retratada a metodologia utilizada neste estudo, começando com uma breve caracterização da revisão sistemática de literatura, seguindo-se a especificação de todo o processo utilizado, incluindo a exposição e discussão dos resultados obtidos. Por último, no oitavo capítulo, apresentam-se as conclusões obtidas, limitações da investigação e sugestões para análises futuras.

2. A Regulação Bancária

2.1. Conceito de Regulação

O termo “regular” deriva do latim “regulo – are” significando o ato ou efeito de disciplinar, ou seja, de criar regras.

Segundo De Larosiére (2009), a regulação é definida como um “conjunto de regras e de padrões que governam as instituições financeiras. O seu objetivo fundamental é fomentar a estabilidade financeira e proteger os consumidores de serviços financeiros. A regulação poderá tomar várias formas, evoluindo de exigências de informação a medidas estritas, tais como requisitos de capital.”

De acordo com Moncada L. (2012), a regulação pode derivar da “órbita do Estado, direta ou indiretamente, ou até na de entidade independente ou privada, desde que para tal capacitada”. No exercício da regulação, existem entidades públicas, semipúblicas ou privadas, mas as mais comuns são as entidades públicas independentes, que se têm propagado “à medida da divulgação do modelo de economia liberal e de mercado” (Moncada L., 2012). A regulação “traduz o ato e o efeito de regular, isto é, de estabelecer regras gerais e abstratas de conduta” (Cordeiro A., 2006).

A regulação, surgida no final dos anos 30 nos EUA, “procura conciliar a lógica privada dos lucros com a eficiente prestação de serviços” (Ferraz C., 2009). Esta surgiu devido à junção de uma forte convicção no liberalismo, da dimensão do território em questão e das vantagens de coordenar as manifestações de livre iniciativa.

Por outro lado, na Europa, a regulação foi tardia. Esta manifestou-se nas privatizações ocorridas no final do século XX. A regulação tornou-se necessária para corrigir os “erros” que, segundo este raciocínio, se deveram às privatizações.

A teoria geral da regulação possui duas componentes: a regulamentação da estrutura e a regulamentação da conduta dos agentes. Enquanto a regulamentação da estrutura estabelece certas características que os agentes têm de ter para operar em certos ramos de atividade, a regulamentação da conduta dos agentes do sistema financeiro procura limitar o comportamento destes nas suas atividades (Freixas X. & Rochet J., 1997).

2.2. Regulação Bancária

“As instituições financeiras desempenham um papel determinante ao assegurarem o funcionamento dos sistemas de pagamentos e liquidação, permitindo ainda o desenvolvimento de uma variedade de produtos financeiros que facilitam as transações. Ao mobilizar os fundos dos aforradores, canalizando-os para o sector produtivo, o sistema financeiro possibilita a transferência de recursos económicos no tempo e no espaço, além-fronteiras e entre sectores, facilitando também por esta via a gestão de riscos através da diversificação.” (Santos F., 2002).

A regulação bancária é uma componente da regulação financeira. A regulação financeira abrange todo o sistema financeiro (todas as instituições do setor bancário, do mercado de valores mobiliários e do segurador) enquanto a regulação bancária se dedica exclusivamente ao setor bancário. A regulação financeira tem como um dos seus objetivos assegurar que os bancos e os depósitos por estes recebidos estão seguros. Está centrada sobretudo no setor bancário, uma vez que os bancos são, possivelmente, as instituições que mais provocam disrupções no sistema financeiro como um todo, acabando por contagiar todo o sistema financeiro, originando, conseqüentemente, os resgates públicos (*bail-outs*) por parte dos Estados, dando azo a uma crise com duas vertentes: por um lado, desencadeando uma crise económico-financeira e por outro, uma crise da dívida soberana.

A regulação bancária contempla o exercício e o acesso à atividade bancária, bem como todas as instituições que operam no setor bancário, ou seja, as instituições de crédito e as sociedades financeiras. Para um melhor juízo acerca do que é a regulação bancária e do que esta trata, Matias A. (2011) divide-a em quatro modalidades:

- A primeira modalidade resume-se à elaboração, por parte do Estado, de regras aplicáveis a toda a atividade bancária, sendo disso exemplo as normas respeitantes ao acesso e à execução da atividade bancária (como, por exemplo, a autorização de constituição de uma instituição de crédito);
- A segunda modalidade centra-se na criação, por parte das entidades independentes, de normas prudenciais e de normas técnicas relativas à atividade bancária. As entidades independentes garantem que tais normas são cumpridas através do seu poder de supervisão e de inspeção. Exemplos desta modalidade são os avisos do Banco de Portugal;

- A terceira modalidade consiste na própria atuação do Estado ou de outras entidades a mando deste, intervindo, por exemplo, mediante a injeção da moeda como fazem os bancos centrais nos mercados internacionais;
- A quarta modalidade cinge-se à elaboração de normas pelas próprias instituições bancárias como partes interessadas no bom funcionamento do mercado financeiro.

A regulação bancária supõe que as suas ações dependem da conduta dos agentes regulados. Segundo Corazza G. (2004), as inovações financeiras são resultado da interação entre as mudanças promovidas pela tecnologia e pela própria regulação. Segundo ele, “(...) uma ação regulatória (tese) das autoridades gera uma reação (antítese) dos agentes financeiros, através de inovações financeiras que anulam a regulação inicial e dão início ao novo processo de re-regulação, o qual deve ser entendido como uma nova síntese” (Corazza G., 2004).

A regulamentação bancária adota uma abordagem positiva, em que a elaboração das regras e normas é efetuada através do estudo dos efeitos da regulamentação existente e daquela que ainda esteja em análise por parte das autoridades.

De acordo com Goodhart et al. (1998), as razões para a existência de uma regulação de carácter público do setor bancário estão associadas à:

- Limitação da concentração da atividade bancária;
- Proteção dos consumidores e;
- Assegurar a estabilidade do sistema.

Ao longo da história, a regulação bancária tem acompanhado a evolução dos mercados financeiros, tornando-se cada vez mais complexa e sofisticada, sendo também um grande recurso das autoridades reguladoras para atingir os objetivos macroeconómicos e prudenciais necessários para uma economia estável e equilibrada (Freixas X. & Rochet J., 1997).

De acordo com Freixas X. & Rochet J. (1997), a regulação bancária deve contar com instrumentos específicos para a sua aplicação e desenvolvimento de forma eficaz e eficiente. Os instrumentos da regulação bancária visam fortalecer a solidez do sistema financeiro e podem ser classificados em seis categorias:

- O estabelecimento de políticas para a remuneração dos depósitos;
- Restrições quanto à entrada, ampliação da rede e subsidiárias;
- Política de fusões;

- Reservas bancárias;
- Seguros de depósitos;
- Monitorização e regulamentação.

Sumariamente, a regulação bancária consiste na disciplina do setor bancário, mediante a elaboração e a implementação de normas por parte do Estado, das entidades independentes e, até, das próprias instituições bancárias reguladas, visando o correto funcionamento do mercado bancário e a saudável atividade das instituições que operam neste setor.

É de referir que, com a globalização económica, a regulação deixou de estar circunscrita a nível nacional ao deslocar-se para outros níveis geográficos. Assim sendo, na atualidade, a regulação já não é apenas de carácter nacional, mas, também, de carácter supranacional e global.

A título de exemplo, em Portugal, a nível nacional, o responsável pela regulação e supervisão do subsetor bancário é o Banco de Portugal, enquanto a nível supranacional (europeu), o responsável pela regulação deste subsetor é a Autoridade Bancária Europeia (EBA) e o Banco Central Europeu (BCE), e a nível internacional é o Comité de Supervisão Bancária de Basileia.

2.3. Fundamentos para a Regulação Bancária

A atividade bancária leva a que os bancos estejam expostos a diversos tipos de risco, tanto num contexto macro, como num contexto micro. Tal condição despoletou a necessidade de criar normas e métodos de regulação e supervisão, abrangendo as duas perspetivas, macro e micro, fomentando a estabilidade bancária, e, por conseguinte, a estabilidade financeira.

Os fundamentos para a regulação financeira são as razões pelas quais se defende a necessidade de que o sistema financeiro seja regulado, tendo em vista o cumprimento de determinados objetivos. Tais objetivos passam pela garantia da estabilidade sistémica, pela manutenção da segurança e solidez das instituições financeiras e, por último, pela proteção do consumidor, que não se encontra em posição de fazer uma análise correta do risco dos bancos (Llewellyn D., 1999).

A falência do banco Lehman Brothers é um caso real que evidencia a necessidade da supervisão e regulação do sistema bancário, denotando também a importância de ser feita de uma forma eficiente e eficaz, permitindo suprimir eventuais lacunas na regulação bancária.

Llewellyn D. (1999) aponta três fundamentos para a necessidade de regulação financeira:

1. A potencial existência de externalidades negativas resultantes da possibilidade de os custos sociais serem superiores aos custos privados em caso de insolvência de um banco, com a agravante de tal situação não ser incorporada na tomada de decisão do respetivo banco;
2. O futuro financiamento dos clientes do banco insolvente pode ficar condicionado devido à falta de informação;
3. A existência de um grande número de transações feitas entre os vários bancos e entre estes e as restantes instituições financeiras.

Por sua vez, de acordo com Ikpefan et al. (2014), os bancos tornam-se insolventes devido a uma base de capital inadequada, má gestão dos fundos, falta de regulação e controlo, concorrência desleal dos bancos estrangeiros e excesso de crédito.

De acordo com Goodhart et al. (1998), as falhas no sistema bancário têm custos muito elevados e podem gerar desequilíbrios que levam um longo período para serem corrigidos.

Numa pesquisa sobre os impactos da globalização no setor bancário, Peek J. & Rosengren E. (2000) verificam a existência de 112 crises financeiras em 93 países no século XX, onde se estima que cerca de 12,8% do PIB dessas economias foram gastos com ajuda aos bancos. Estes 12,8% poderiam ser utilizados no âmbito de outras políticas que promovam, por exemplo, a educação e a segurança nas economias, contribuindo, dessa forma, para uma maior qualidade de vida dos cidadãos. Deste modo, justifica-se a necessidade de uma entidade que regule e supervisione a atividade bancária.

Apesar de intuitivamente parecer lógico que exista uma necessidade de regulação e de supervisão bancária para garantir a estabilidade e solidez do sistema financeiro, esta não é uma questão consensual entre os diferentes autores que estudam o tópico. Se por um lado, há quem argumente que a regulação bancária é necessária e fulcral para garantir a solidez do sistema financeiro, por outro, há quem não concorde que a regulação traga vantagens ao sistema, ou que, pelo menos, estas sejam suficientes para compensar os efeitos negativos da intervenção do estado.

Dowd K. (1996) afirma que, numa situação em que não exista um *lender of last resort*¹(LLR) nem um fundo de garantia de depósitos², os bancos têm a consciência de que a sua continuidade depende

¹ Um *lender of last resort* é uma instituição, geralmente o banco central de um país, que concede empréstimos a bancos ou outras instituições elegíveis que estejam a enfrentar dificuldades financeiras, que sejam consideradas de alto risco ou que estejam perto do colapso.

² Um fundo de garantia de depósitos é um mecanismo estabelecido para proteger os depositantes contra a perda dos seus depósitos em caso de falência de uma instituição financeira que esteja abrangida pelo fundo. Deste modo, o fundo de garantia de depósitos reembolsa os depósitos até um determinado limite pré-estabelecido.

da percepção dos depositantes acerca da sua situação. Deste modo, os bancos tendem a adotar um comportamento que tem como objetivo a maximização da confiança por parte dos seus clientes. Os bancos enfrentam, deste modo, incentivos para manter uma postura conservadora face aos créditos que concedem e para publicar as suas contas auditadas.

Dowd K. (1996) menciona, também, que existe uma relação positiva entre o nível de capitalização dos bancos e o grau de atratividade dos mesmos. O autor considera que os depositantes têm de estar dispostos a aceitar taxas de juro mais baixas como contrapartida da segurança que lhes é facultada. Assim sendo, este conclui que o nível de capitalização é tanto maior quanto o nível de segurança exigida pelos depositantes. Assim sendo, seguindo esta lógica e partindo do pressuposto de que o sistema bancário é capaz de se autorregular, todas as intervenções do Estado (como a introdução do LLR) são vistas como uma degradação da estabilidade do sistema.

Seguindo este raciocínio, assume-se que aqueles que são designados de “*good banks*” consigam financiar-se através do mercado sem necessidade de recorrer ao LLR. Por outro lado, assume-se que os bancos que obtêm liquidez através do LLR sejam os “*bad banks*”, uma vez que estes não se conseguem financiar através do mercado. Tal situação pode incentivar à prática de ações mais arriscadas por parte dos bancos, levando a que estes sejam mais propensos ao risco. Esta diminuição da aversão ao risco é também potenciada pela criação de um fundo de garantia de depósitos, na medida em que os depositantes ao se sentirem mais seguros deixam de ter tantos incentivos para monitorizar os bancos, deixando de ser menos exigentes.

Uma das principais críticas feitas pelos defensores da regulação bancária ao sistema de *free banking*³ diz respeito ao “efeito contágio”, ou seja, ao facto de a insolvência de um banco ter como efeito um receio generalizado em relação à banca, por parte dos consumidores, afirmando que é necessária a intervenção de um banco central, que seja capaz de socorrer o banco que se encontra numa situação fragilizada, através do LLR. Contudo, os defensores do *free banking* acreditam que sob esta prática haverá uma tendência de afastamento entre bancos sem problemas e bancos com problemas de solvência ou liquidez, os designados “*good banks*” e “*bad banks*”, respetivamente. Assim sendo, quando um “*bad bank*” enfrenta dificuldades ao nível da sua solvência, os depositantes veem os “*good banks*” como uma solução, em vez de uma potencial insolvência destes também (Dowd K., 1996).

³ O *free banking* é um sistema bancário descentralizado com uma orientação para o mercado e no qual não existe uma autoridade central monetária. Este caracteriza-se pela inexistência de um banco central que atue como *lender of last resort*, de garantias de depósito fornecidas pelo governo e de mínimos de capital na estrutura do banco.

Em suma, os principais argumentos a favor de um sistema de *free banking* são:

- Incentivo a uma postura conservadora por parte dos bancos;
- Incentivo à publicação de contas auditadas;
- Nível de capitalização dependente da segurança exigida pelo depositante;
- O LLR aumenta a propensão ao risco;
- Não se verifica o “efeito contágio”.

Conforme referido anteriormente, a necessidade de regulação bancária é um tópico que gera algum desacordo entre os autores. O setor bancário assume uma importância fulcral nos sistemas financeiros dada a sua atividade de gestão e criação de moeda, intermediação financeira e transformação de ativos, alocação de recursos, gestão de sistema de pagamentos, entre outras. Dada tal importância atribuída a setor financeiro, Freixas X. & Rochet J. (1997) consideram que a regulação bancária se justifica pela necessidade da manutenção da estabilidade dos mercados financeiros.

Há uma assimetria da informação existente entre os depositantes e os bancos na alocação dos recursos dos primeiros. Tal assimetria é mais evidente com a sofisticação de operações efetuadas pelos bancos tanto no mercado interbancário como em transações de caráter *off balance sheet* (Freixas X. & Rochet J., 1997).

Conforme já visto acima, devido ao “efeito contágio”, as dificuldades enfrentadas por um banco podem afetar a solvência de outro. No entanto, os segundos não registam este custo proveniente de um fator externo nas suas operações, sendo o custo provocado pelo “efeito contágio” de crises bancárias assumido pela sociedade (Stern G. & Feldman R., 2004).

De acordo com Stern G. & Feldman R. (2004), uma característica dos bancos é a opacidade dos seus ativos e conseqüentemente a dificuldade de análise dos seus níveis de risco. Para um depositante particular, é difícil e oneroso medir o risco de um banco. Na prática, aquilo que um depositante recebe pela aplicação dos seus recursos por parte do banco pode ser muito pouco face aos verdadeiros níveis de risco associados à sua aplicação. Por outro lado, mesmo que o custo de informação acerca dos níveis de risco fosse baixo, havendo muitos pequenos depositantes, a informação acabaria por se dispersar. Assim sendo, a existência de um agente central garante a execução do tratamento dessa informação a um custo muito inferior, havendo, portanto, economias de escala.

⁴ *Off balance sheet* – Operações fora do balanço – É um termo utilizado para definir ativos ou passivos detidos por um banco, mas que não aparecem no seu balanço patrimonial. Por exemplo, quando os empréstimos são securitizados e vendidos como investimentos, a dívida garantida é muitas vezes mantida fora do balanço do banco.

Relativamente à proteção do cliente, tanto os depositantes como os tomadores de crédito devem ter os seus direitos protegidos durante o período de vigência dos seus contratos. Contratos de longo prazo requerem estabilidade, uma vez que podem ocorrer trocas de propriedade das instituições. A atividade dos bancos deve, portanto, ser monitorizada por forma a garantir níveis de risco aceitáveis e assim preservar o equilíbrio e estabilidade sistémica (Goodhart et al., 1998).

Apresentar-se-ão de seguida os principais fundamentos para a regulação bancária de uma forma mais pormenorizada.

2.3.1. Risco Sistémico

Llewellyn D. (1999) apresenta a potencial existência de externalidades negativas como um dos fundamentos para a necessidade de regulação bancária. O autor considera, neste aspeto, a possibilidade de os custos sociais excederem os custos privados em caso de insolvência de uma instituição e o facto de tal situação não ser incorporada na tomada de decisão desta.

Enquanto na maioria das indústrias a falência de uma determinada empresa não tem forçosamente um impacto negativo nas demais, tal não parece acontecer quando ocorre a falência de um banco ou de uma instituição financeira. A falência de um banco leva, conseqüentemente, a uma debilidade de outros bancos e do sistema financeiro como um todo (temática estudada para o caso português em Azevedo N. & Oliveira V., (2019)).

De acordo com Brunnermeier et al. (2009), a primeira explicação para este fenómeno centra-se no contágio de informação. Exemplificando, suponha-se que o banco A se torna insolvente. A sua insolvência faz com que os depositantes de um outro banco percam a confiança no seu banco, devido ao facto de se tratar de bancos da mesma tipologia. Assim sendo, podem ocorrer “corridas aos bancos”, fazendo com que os depositantes levantem os seus depósitos, provocando falta de liquidez nos demais bancos. Tal situação afetará as taxas de juro relativas e a capacidade dos bancos em conseguirem obter financiamento. Numa situação extrema, a insolvência do banco A pode levar à insolvência dos demais bancos.

Seguindo este exemplo, também o futuro financiamento dos clientes do banco A pode ficar limitado. A falta de informação e o clima de incerteza faz com que os contratos postos à disposição pelos demais bancos sejam menos atrativos, quando os clientes do banco A tentam transferir os seus fundos para os demais bancos (Brunnermeier et al., 2009).

A terceira e última explicação prende-se com o facto de existir um grande número de transações feitas entre os vários bancos e entre estes e as restantes instituições financeiras. Estas transações consistem não só nos empréstimos interbancários, mas também se relacionam com o crescente mercado de derivados. Se a longo prazo um banco insolvente é capaz de liquidar a maioria dos seus empréstimos, o mesmo não acontece nos momentos imediatamente após a insolvência.

As duas últimas explicações para a existência do risco sistémico estão relacionadas, e têm origem na forma como os bancos combatem os problemas relacionados com a liquidez, acabando por dar origem a problemas de solvência (Brunnermeier et al., 2009).

De forma a aumentar a liquidez os bancos podem recorrer a duas soluções. Estes podem, por um lado, vender parte dos seus ativos; e por outro, fazer restrições aos créditos, aumentando as suas margens ou praticando taxas de juro mais elevadas. Contudo, é de realçar que ambas as soluções levam a um enfraquecimento da economia. O resultado de uma venda de ativos por parte de um banco é a diminuição do preço de mercado dos mesmos ativos detidos por outros bancos, o que enfraquece os seus balanços. Por outro lado, quando em vez de vender ativos, os bancos optam por restringir o acesso ao crédito, os preços dos bens, serviços e/ou ativos da economia têm tendência a baixar, aumentando assim a probabilidade de *default* de outros agentes com créditos junto dos bancos (Brunnermeier et al., 2009).

2.3.2. Imperfeições de Mercado

A par das externalidades, existem outras imperfeições do mercado (Llewellyn D., 1999):

1. Problemas de agência: numa relação contratual, o “bem-estar” de uma das partes (o “principal”) depende das ações da outra (o “agente”). Todavia, geralmente, o “principal” não reúne as condições que permitem supervisionar e garantir que as ações do “agente” são executadas tendo em conta os seus melhores interesses, surgindo assim a necessidade de uma entidade que consiga fazer este controlo.
2. Conflitos de interesses: ocorrem quando uma situação faz com que o comportamento de uma parte para com outra não seja imparcial. Tal imparcialidade pode dever-se a interesses pessoais, profissionais ou públicos.

3. O subinvestimento em informação e conseqüentemente problemas de *free riding*: os consumidores tendem a assumir que os demais fazem investigações acerca da segurança e integridade dos fornecedores das instituições financeiras não havendo, por isso, necessidade de que estas as façam.
4. Assimetrias de informação: estas levam à perda de confiança por parte dos consumidores nas instituições financeiras. Um consumidor, ao estar a par da existência de dois tipos de bens (por exemplo, bens “bons” e “maus”), e não tendo possibilidade de distinguir cada um, terá dúvidas acerca da compra de um produto, por estar consciente que pode estar a ser cobrado um preço exagerado, caso se trate da aquisição de um “mau” produto, com fraca qualidade. No limite, os consumidores retirar-se-iam do mercado, causando o seu colapso. Benston G. & Kaufman G. (1998) aceitam a ideia de que a confiança dos consumidores é restabelecida quando estes sabem que as instituições estão sob vigilância de agências governamentais.

2.3.3. Economias de Escala

Dada a natureza dos contratos estabelecidos com as instituições financeiras, é muitas vezes necessária uma supervisão contínua, uma vez que o valor destes contratos é flexível e depende do comportamento do fornecedor. Porém, os consumidores não são capazes de executar esta tarefa, e, mesmo que o fossem, a situação não seria ótima uma vez que se estaria a incorrer em custos excessivos (todos os consumidores estariam a ter custos com a mesma tarefa) e perder-se-ia a oportunidade de obter economias de escala, que seriam alcançadas se, por outro lado, este controlo fosse feito apenas por uma entidade (Llewellyn D., 1999).

2.3.4. *Gridlock*

O problema do *Gridlock* ocorre quando as instituições, embora tenham consciência de qual o comportamento correto a adotar perante os seus clientes, não o fazem com o objetivo de alcançar proveitos no curto prazo. Tal comportamento pode ser estimulado pelo facto de as instituições não terem garantias de que as demais instituições não o farão.

³ O *free riding* é considerado um exemplo de uma falha de mercado. Este surge quando existe uma distribuição ineficiente de bens ou serviços que ocorre quando alguns indivíduos podem consumir mais do que a sua parte justa do recurso partilhado ou quando estes pagam menos do que a sua parte justa dos custos.

Assim sendo, a regulação dissipa este problema ao estabelecer requisitos mínimos que são aplicados de forma geral, garantindo assim às instituições que os seus concorrentes não terão vantagens ao agir de forma inapropriada (Llewellyn D., 1999).

2.3.5. *Moral Hazard*

O *moral hazard* (ou risco moral) é o risco de que uma parte não tenha celebrado um contrato de boa-fé ou tenha fornecido informações enganosas sobre os seus ativos, passivos ou sobre a sua capacidade de crédito.

Llewellyn D. (1999) admite que é possível a definição de mecanismos de regulação que impeçam a exploração do *moral hazard* associado aos seguros e esquemas de compensação, como por exemplo, a influência sobre o comportamento do segurado.

2.4. Vantagens e Desvantagens da Regulação

De acordo com Cordeiro A. (2006), existem algumas vantagens tendenciais da regulação, sendo elas:

- Independência do Estado (uma vez que se protege a regulação quer de “pressões político-partidárias” quer da “turbulência política”);
- Competência técnica (a regulação acaba por cobrir as falhas em áreas nas quais o Estado não tem valências, através do recurso a especialistas);
- Capacidade persuasiva (que se reflete no distanciamento de uma certa imagem negativa que o Estado carrega);
- Flexibilidade (uma vez que acaba “agindo dentro da lei, mas aquém dela”).

Contudo, podem ser consideradas também algumas desvantagens associadas à regulação. Uma delas consiste no despesismo, ou seja, nos custos associados à manutenção de uma autoridade reguladora, sem os quais esta se arriscaria a não funcionar devidamente, e ainda aos salários altos que devem ser pagos aos especialistas como garantia de independência e de capacidade técnica. Contudo, existe também o risco de a autoridade reguladora passar a defender os interesses dos regulados em detrimento do interesse geral, ou seja, o corporativismo.

Ainda como eventual desvantagem, é possível apontar o risco decorrente de um excesso de regulação ou, por outras palavras, “a ideia correta da imprescindibilidade de medidas racionalmente reguladoras, converte-se facilmente numa exagerada vontade de planificação” (Zippelius R., 1997).

2.5. Formas de Regulação

É possível fazer a distinção entre duas formas de regulação: a hetero-regulação e a auto-regulação.

2.5.1. Hetero-regulação

De acordo com Apolinário M. (2016), a hetero-regulação traduz-se “na adoção de comportamentos ou na prática de atos administrativos que visem a intervenção da Administração no mercado, bem como as práticas administrativas de enquadramento e fomento de atividades”.

A principal diferença entre a hetero-regulação e a auto-regulação prende-se com a disparidade entre os reguladores e os regulados, sendo a hetero-regulação a forma de regulamentar e controlar “de fora” a atividade dos agentes no mercado. Habitualmente, a hetero-regulação é efetivada por entidades reguladoras independentes (Apolinário M., 2016).

A hetero-regulação assenta em dois tipos de modelos distintos:

- Modelo de regulação integrada: ocorre em situações em que a função regulatória é diretamente exercida por uma autoridade governamental (como, por exemplo, a Direção Geral de Saúde - DGS) ou em situações em que essa função é exercida por uma autoridade reguladora dependente sob a tutela do Governo (como, por exemplo, o Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P – INAC, I.P.). Na primeira situação ocorre uma regulação estadual direta, enquanto na segunda situação ocorre uma regulação estadual indireta.
- Modelo de regulação dedicada: ocorre quando a regulação é atribuída às entidades regulatórias independentes, sem qualquer ligação ao Governo. Ou seja, a tarefa regulatória é delegada a entidades independentes com funções unicamente regulatórias.

2.5.2. Auto-regulação

A auto-regulação pode ser definida como “o conjunto de instrumentos jurídicos (privados) orientado para a prossecução do interesse público e que permite aos regulados gerirem o processo regulatório” (Apolinário M., 2016). Por outras palavras, a auto-regulação consiste na regulação pelos próprios regulados mediante a criação e implementação de um conjunto de normas, por forma a orientar e restringir as suas condutas. A auto-regulação pode ser uma solução quando a regulação estadual se revela menos eficiente e mais onerosa.

Moreira V. (1997) enuncia três traços caracterizadores para especificar o conceito de auto-regulação:

1. A auto-regulação é uma forma de regular, não podendo ser encarada como havendo ausência de regulação;
2. A auto-regulação é uma tarefa regulatória coletiva, não existindo auto-regulação individual;
3. A auto-regulação é uma forma de regular não estadual, o que não significa que seja uma forma de regular não pública.

A auto-regulação revela-se como o meio apto a atenuar os excessos de regulação pública em alguns setores, aligeirando a regulação de algumas atividades económicas. Para além disso, esta incentiva a participação dos regulados no próprio mercado ao permitir que estes se envolvam na constituição e implementação das normas que regem o mercado. A redução dos custos oriundos da supervisão relativa ao cumprimento das normas implementadas pode também ser vista como uma vantagem da auto-regulação.

Contudo, é de realçar que a hetero-regulação continua a ser a forma de regulação mais utilizada pelos Estados.

Existem diversos exemplos de auto-regulação nas mais diversas atividades económicas. É possível apontar com exemplos a elaboração dos códigos deontológicos pelas próprias associações profissionais (como, por exemplo, o Código Deontológico da Ordem dos Médicos) e os códigos éticos de conduta (como, por exemplo, o Código de Conduta da EDP e da Galp).

2.6. Limitações e Riscos

Para além da resposta às falhas de mercado, há quem defenda que a regulação expressa o interesse dos agentes económicos na procura da maximização dos seus resultados. A teoria da captura afirma que os reguladores podem incorrer na ação de promoção dos interesses do setor regulado de acordo com as despesas dos consumidores (Barrionuevo A. & Lucinda C., 2005).

Um outro risco da regulação é o problema do agente principal. Este ocorre quando o regulador age de acordo com os seus próprios interesses, colocando em causa a eficiência da regulação relativamente aos seus verdadeiros propósitos. Tal situação explica o facto de os Governos, por vezes, preferirem reter a responsabilidade de conduzir a regulamentação nalguns países do mundo (Hüpkes et al., 2005).

Uma outra limitação da regulação que pode ser apontada consiste nos padrões e nas regras globais, que acabam por determinar o conteúdo de regulações a nível nacional e, conseqüentemente,

a liberdade dos agentes nacionais, o que pode suscitar problemas ao nível do direito constitucional e direito administrativo desses países (Kingsbury et al., 2005).

3. A Supervisão Bancária

3.1. Conceito de Supervisão

De acordo com Catarino L. (2010), a supervisão pode ser definida como a “atividade de controlo e vigilância da Administração sobre atividades, visando assegurar que os agentes que operam num determinado setor económico cumprem as normas e os princípios estabelecidos para o exercício da sua atividade e do mercado onde operam, assegurando assim o interesse público e a proteção dos direitos e garantias dos administrados com quem entram em relação” ou como a “atividade da Administração limitadora da liberdade dos administrados (função instrumentação), mediante a qual se quer garantir (função garantia) que os sujeitos que atuam sob o regime do direito privado operando num determinado setor ou nele desenvolvam determinada atividade, o façam de forma ajustada ao estabelecido na ordenação do referido setor ou atividade (função teleológica), através de um controlo prévio (vg poderes regulamentares e autorizações), ou de vigilância de atividades (vg através da informação, ou da inspeção), e de intervenções corretivas (vg injunções ou ordens) que podem finalizar no exercício de funções repressivas (sancionatórias)”.

Ainda de acordo com Catarino L. (2018), a supervisão não se reduz à inspeção administrativa, uma vez que a inspeção administrativa é a atividade exercida pela Administração com o objetivo de verificar e de constatar que as condutas dos regulados coincidem com a observância das normas impostas, ao passo que a supervisão possui, para além da tarefa de fiscalizar, a tarefa de sancionar caso se verifique que um determinado agente económico está a atuar de forma inversa ao que decreta a norma que o regula. Assim sendo, a supervisão funciona como uma junção do poder de fiscalização/inspeção e do poder sancionatório.

Assim sendo, é possível aferir que a supervisão é a atividade que fiscaliza, monitoriza ou inspeciona o comportamento dos agentes económicos. Esta assenta no controlo da observância (ou da inobservância), por parte dos agentes económicos, das normas e regras implementadas na fase anterior de regulamentação. A supervisão pode modificar o comportamento de um agente económico (de modo que um incumpridor se torne cumpridor da norma implementada e que tem obrigatoriamente de cumprir) de forma preventiva, mediante a vigilância dos comportamentos dos agentes económicos, ou de forma repressiva, mediante a imposição de sanções aos agentes económicos incumpridores.

O artigo 360º do Código dos Valores Mobiliários (CVM) enuncia de forma exemplificativa o papel da supervisão no setor financeiro:

- Acompanhamento da entidade sujeita à supervisão;
- Fiscalização do cumprimento da lei e dos regulamentos;
- Conceder autorizações e as aprovações;
- Registos;
- Instrução de processos e sanções em caso de infrações;
- Poder de emitir ordens e de formular recomendações;
- Transmissão de informações;
- Publicação de estudos, e
- Avaliação e divulgação das práticas do mercado.

Segundo Câmara P. (2016), quanto ao momento em que é efetivada, a supervisão desdobra-se em duas tipologias: prévia ou *ex ante* (ou a priori) e subsequente ou *ex post* (ou a posteriori). A supervisão prévia tem como finalidade o reconhecimento e a garantia da qualidade, da legalidade e da regularidade de condições mínimas relativamente aos serviços e bens prestados no mercado (mediante a imposição de um conjunto de regras e a garantia de que estas são cumpridas) e o impedimento de externalidades negativas que possam ocorrer para terceiros. A concessão de uma autorização é um exemplo de supervisão prévia (Malaquias et al., 2009). Por outro lado, a supervisão subsequente ocorre quando a legalidade e a regularidade de condições mínimas exigíveis, através de um conjunto de normas regulatórias, são quebradas por parte de um certo agente económico regulado. Este incumprimento ou esta declaração de incumprimento origina uma fiscalização das entidades reguladoras que, caso atestem o incumprimento por parte do agente económico, pode levar ao sancionamento do regulado (como por exemplo, multas, proibição de atuar num determinado setor, entre outros).

3.2. Distinção entre Supervisão e Regulação

Apesar de a regulação e da supervisão estarem interligadas e se complementarem, estas assentam em dois conceitos distintos, que não devem ser confundidos. A regulação cinge-se à mera regulamentação, isto é, à constituição, aprovação e implementação de normas e regras com vista a regular uma determinada atividade económica. De acordo com Moreira V. (1997), a regulação “é somente o condicionamento normativo da atividade económica privada (por via de lei ou outro instrumento jurídico)”. Por outro lado, a supervisão significa a atividade de controlo constante sobre pessoas, atos ou documentos e que tem como objetivo prevenir, identificar e acompanhar ilícitos, bem

como evitar anomalias no mercado (Câmara P., 2008). A supervisão ocorre numa fase posterior à regulação e, de acordo com Gonçalves P. (2008), a supervisão é definida como a fiscalização da observância das normas criadas e implementadas na fase de regulamentação. Pina C. (2005) argumenta que a regulação se refere ao “enquadramento normativo da atividade das instituições e do funcionamento dos mercados”, enquanto a supervisão consiste nos “poderes atribuídos às entidades competentes com vista à verificação do cumprimento tanto das normas prudenciais e de conduta – “*maxime*” proteção dos consumidores – que vinculam aquelas, como da observância de padrões (“*standards*”) e boas práticas aplicáveis”.

É de referir que, em sentido amplo, a atividade de regulação engloba tanto a atividade de regulamentação como a atividade de supervisão. Segundo Moreira V. (1997), o processo de regulação divide-se na “formulação das orientações da regulação; definição e operacionalização das regras; implementação e aplicação das regras; controlo da aplicação das regras; sancionamento dos transgressores; decisão dos recursos”. Assim sendo, verifica-se que as três primeiras fases dizem respeito à atividade de regulamentação, ou seja, à regulação em sentido estrito referida acima, enquanto as restantes fases estão relacionadas com a atividade de supervisão.

Contudo, similarmente ao que acontece com a regulação, o conceito de supervisão também se propagou e alcançou um sentido amplo que abrange a regulação e a supervisão em sentido estrito (Malaquias et al., 2009). Deste modo, o conceito de supervisão em sentido amplo compreende tanto a criação de normas (regulação), como o controlo das condutas dos agentes regulados com as normas implementadas (supervisão). Se seguirmos a lógica de Malaquias et al., a regulação aparenta tratar-se de uma componente da supervisão.

No âmbito da regulação financeira, é notória a maior aplicação do conceito de supervisão do que o conceito de regulação. Por exemplo, o Relatório de Larosière (2009) distingue a supervisão da regulação. Todavia, este utiliza de forma incessante o conceito de supervisão. Neste relatório, fundador da atual arquitetura de regulação e supervisão europeia, define-se a regulação como “o conjunto de regras e de *standards* que regem as instituições financeiras; o seu principal objetivo é promover a estabilidade financeira e proteger os clientes dos serviços financeiros” e a supervisão como “o processo designado para supervisionar as instituições financeiras, a fim de garantir que as regras e normas sejam aplicadas adequadamente”. Para além da distinção entre a supervisão e a regulação, Larosière J. (2009) alega que estes conceitos se complementam: “a supervisão competente pode não causar boas falhas

na política regulatória financeira; mas sem uma supervisão competente e bem projetada, as boas políticas reguladoras serão ineficazes”.

Também é notório o maior uso do conceito de supervisão em detrimento do conceito de regulação na legislação a nível nacional (como, por exemplo, no Código dos Valores Mobiliários) e a nível europeu (como, por exemplo, na Diretiva 2013/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho).

Tal ênfase no conceito de supervisão, tanto a nível nacional como a nível europeu, é facilmente explicável, uma vez que, a mais recente crise (a crise financeira de 2008) resultou de graves falhas de supervisão, e não de falhas de regulação (em sentido restrito).

No entanto, é de realçar que os diversos autores não parecem apresentar uma opinião consensual e unânime quanto à utilização do conceito de supervisão ou do conceito de regulação, principalmente em relação à regulação financeira. A maioria dos autores defende o emprego do conceito de regulação em sentido restrito e o conceito de supervisão em sentido amplo⁶. Contudo, existem outros que defendem a aplicação do conceito de regulação em sentido amplo e o conceito de supervisão em sentido restrito⁷.

De forma conclusiva, seguindo a lógica de complementaridade e de interdependência dos dois conceitos, no âmbito financeiro, a regulação tem como finalidade evitar o risco sistémico através da constituição e implementação de normas, enquanto a supervisão tem como objetivo primordial preservar a estabilidade, a eficácia e a robustez do sistema financeiro através de autoridades competentes, dotadas de poderes jurídicos, com a função de controlar a implementação ou a observância (ou não) das normas estabelecidas, podendo estas intervir de forma repressiva quando se verifique o incumprimento originado pelos agentes regulados.

3.3. Supervisão Bancária

Segundo Larosiére J. (2009), a supervisão do sistema financeiro funciona como “o processo designado por *oversee* das instituições financeiras com o objetivo de assegurar que as regras e os padrões são aplicados corretamente”.

A supervisão bancária surge uma vez que a gestão sã e cautelosa de uma instituição financeira pressupõe o cumprimento de normas e obrigações que permitam, a qualquer momento, calcular os

⁶ Por exemplo, autores como Menezes Cordeiro em Menezes Cordeiro, Manual de Direito Bancário..., p.887; Sofia Rodrigues em Sofia Nascimento Rodrigues, “Reforma do Sistema Português de Supervisão Financeira”, p.545; Pedro Ferreira Malaquias, Sofia Martins, Catarina Gonçalves de Oliveira e Paula Adrega Flor em Pedro Ferreira Malaquias et al., “Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Setor Financeiro”, p.41.

⁷ Por exemplo, autores como António Barbosa de Melo em António Moreira Barbosa de Melo, “Direito Constitucional e Administrativo: Direito Público da Banca, dos Valores Mobiliários e dos Seguros”, Revista Banca, Bolsa e Seguros, n.º1 (outubro de 2014): p.103, acedido a 20 de novembro de 2022, disponível em https://www.fd.uc.pt/bbs/wp-content/uploads/2018/09/rev_1_bbs.pdf

riscos assumidos ou suscetíveis de serem assumidos, bem como garantir, continuamente, a estabilidade, a eficácia e a solidez do sistema financeiro, o cumprimento das normas implementadas para o setor e a proteção dos consumidores (através da proteção dos seus depósitos em específico e de uma proteção dos depositantes em geral).

Relativamente a quem efetua a supervisão bancária, esta pode ser desempenhada por intermédio da própria autoridade monetária, como o Banco Central, pode estar dentro ou fora do ministério da economia ou até mesmo ser totalmente independente do Governo, financiada pelo próprio setor regulado. A supervisão bancária pode ainda ser unificada dentro de apenas um órgão responsável por toda a fiscalização em todos os segmentos do sistema financeiro⁸. De acordo com Ingves S. (2007), “não há uma solução ótima para todos os casos. Ela depende das circunstâncias em cada país em cada momento. Assegurar a sua independência operacional, prestação de contas e transparência das entidades de supervisão é mais importante do que sua estruturação.”

Outros autores como Arnone et al. (2007) referem que “a boa governança e a regulação no setor bancário tem recebido considerável atenção no passado recente, mas as evidências de como elas afetam a performance e a estabilidade do setor bancário ainda são limitadas. Evidências dos efeitos da independência da supervisão estão ausentes na literatura.”

Por outro lado, os sujeitos passivos da supervisão bancária podem ser as instituições de crédito, as sociedades financeiras, as empresas de investimento e as sociedades gestoras de participações sociais. Assim sendo, a atividade de supervisão pode abranger um amplo espectro desde os bancos comerciais até mesmo a fiscalização de setores como o de consórcios, exemplo do que ocorre no Brasil (Franco G., 1999).

De acordo com Pina C. (2005), podem ser apontadas duas principais razões que justificam a supervisão do setor bancário (e que servem também de motivo para a regulação da mesma): a “transformação de recursos líquidos (fundos captados através de depósitos) em ativos de médio e longo prazo (crédito concedido)” e a “redução dos custos das transações, por virtude dos ganhos de eficiência decorrentes da profissionalização e especialização”. Relativamente à primeira razão, o autor alerta para o risco de liquidez que a atividade bancária pode gerar, tornando essencial a existência de um mecanismo institucionalizado que ceda liquidez no caso de esta não se verificar. Contudo, se um banco não estiver ainda perante uma situação de falta de liquidez, mas os seus depositantes assim acreditem que tal

⁸ Como por exemplo, a Financial Services Authority (FSA) na Inglaterra que supervisiona além dos bancos, o setor de seguros e demais instituições financeiras (Corazza, 2004).

situação possa ocorrer, tal é suficiente para gerar uma corrida ao levantamento dos depósitos e, por conseguinte, uma crise sistêmica, que, pelo efeito dominó, se poderá estender a outros setores da economia além do setor bancário. Basta, para tal, que existam empresas dependentes do banco em processo de insolvência (Pina C., 2005).

Por outro lado, e tendo como objeto em análise a segunda razão que justifica a supervisão bancária mencionada, Pina C. (2005) refere que se passou da atividade bancária tradicional, ou seja, a simples recepção de depósitos e concessão de empréstimos, para um conjunto muito amplo e complexo de atividades financeiras, que incluem investimentos, comercialização de seguros, intermediação nos mercados financeiros, prestação de garantias e venda de produtos. É coerente afirmar que quanto mais complexa for a atividade bancária, maior será o risco da mesma. Contudo, a complexificação da atividade bancária gera também uma maior concorrência que, por sua vez, intensifica as exigências de proteção dos depositantes e dos consumidores de outros produtos financeiros (estes tornam-se mais exigentes), a que uma das vertentes da supervisão (a supervisão comportamental) visa dar resposta. À referida complexificação junta-se ainda a internacionalização/globalização da atividade bancária, que acarreta um redimensionamento das instituições financeiras – que se tornam maiores e mais abrangentes -, e a reprodução de externalidades provocadas pelos problemas financeiros. Deste modo, as consequências dos problemas financeiros de uma instituição bancária deixam de se restringir a uma determinada instituição, passando a atingir também outros países onde a mesma instituição exerça atividade, além do país em que esta está sediada.

É também de referir que a estruturação da supervisão bancária é um dos temas mais difíceis a serem tratados pelas autoridades responsáveis por esta atividade. A abrangência do campo de atuação da supervisão nos diferentes subsectores do sistema financeiro e o posicionamento da supervisão bancária na hierarquia das autoridades monetárias, assim como a sua autonomia e independência, variam entre os diversos países do mundo, apresentando-se diferenças mesmo entre os países do G10.

Davies H. (1997) refere que uma das dificuldades enfrentadas pelos bancos centrais é manter um corpo de supervisão adequado. O autor considera que enquanto para a gestão de política monetária basta um escritório com um grupo de especialistas, a estruturação da atividade de supervisão bancária pode implicar equipas espalhadas por todo o território do país. Contudo, o custo de formação de tal equipa é muito alto, enquanto a concorrência dos bancos por esses mesmos recursos humanos é também elevada.

Relativamente à adequação da autonomia das agências e entidades de supervisão nos diversos países, Nouy D. (1999) refere que a implantação das condições deve ser no espírito da instituição e não apenas no papel da lei. Trata-se de um processo de longo prazo, consistindo em primeiro lugar na estruturação de um corpo de supervisão preparado e treinado para poder desempenhar a função de elevada complexidade. Tal corpo de supervisão exige conhecimento em diversos campos da ciência, nomeadamente o direito, a contabilidade e finanças, e a gestão de riscos.

É também de referir que a mais importante característica da supervisão é a intervenção imediata e corretiva por forma a prevenir crises financeiras e a sua propagação em todo o sistema bancário (Nouy D., 1999). Assim sendo, de acordo com a autora, existem pelo menos três elementos críticos para a criação de uma infraestrutura capaz de exercer a supervisão bancária de forma eficaz, sendo eles:

1. Um ambiente que dê suporte às boas práticas bancárias,
2. O desenvolvimento da cultura da boa qualidade da concessão de crédito e,
3. Normas contabilísticas que suportem a transparência financeira.

A independência operacional da supervisão bancária pressupõe que a atividade não estará sujeita à interferência de interesses externos à sua missão durante o desempenho da sua atividade. Tal independência operacional não implica uma autonomia financeira da supervisão bancária, o que pode inclusive gerar problemas de captura⁹. Contudo, é de realçar que geralmente esta é financiada pelo Estado e é dependente do orçamento do setor público.

A importância da supervisão bancária tem sido reforçada a partir das crises financeiras da década de 90 até os mais recentes eventos, como o ocorrido no ano de 2008.

Considerando a liberalização financeira e os seus desdobramentos para as economias do mundo, a supervisão bancária deve contar com a colaboração dos seus correspondentes internacionais para cumprir o objetivo de assegurar a estabilidade financeira. Contudo, Ingves, S. (2007) considera que “não há uma estrutura doméstica devidamente adequada para a supervisão eficiente de operações internacionais”. Deste modo, as autoridades de supervisão devem estabelecer acordos de cooperação entre si ao mesmo tempo que desenvolvem os seus próprios sistemas de controlo. As principais barreiras para tal cooperação consistem nas diferenças entre as entidades de supervisão em aspetos como a sua autonomia e independência, diferenças no desenvolvimento e infraestrutura, recursos disponíveis, grau

⁹ A teoria da captura regulatória assenta no pressuposto de que a regulação deve ser feita em prossecução do interesse público, contudo, esta acaba por ser exercida em benefício dos próprios sujeitos que visa disciplinar, sendo os reguladores capturados pelos regulados (Gonçalves, R., 2014).

de desenvolvimento institucional e tecnológico, aderência às normas contabilísticas e a evolução das mesmas.

A preocupação com a estabilidade dos mercados, os efeitos da crescente inovação dos mercados e a liberalização financeira, produziram o consentimento de que o desenvolvimento de padrões e códigos de boas práticas pode melhorar a integridade e a estabilidade do sistema financeiro. Neste sentido, em 1997, o Comité de Supervisão Bancária de Basileia editou os 25 princípios para a supervisão bancária. É de referir também a existência do Código de Boas Práticas de Transparência em Política Monetária e Financeira emitido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), como parte das normas da condução das atividades de supervisão (Arnone et al., 2007).

3.4. O Processo da Supervisão Bancária

A supervisão bancária envolve a revisão das atividades dos bancos na certificação de que as suas práticas estejam de acordo com a regulamentação para o setor bancário. Geralmente, a avaliação faz-se sobre o nível de riscos assumido nas operações a partir dos dados presentes nos relatórios emitidos periodicamente pelos bancos no cumprimento das suas atividades. As atividades podem assumir a característica de auditorias e procedimentos “*on site*” ou supervisão direta (quando os supervisores estão fisicamente presentes no banco para efetuar as auditorias), e podem ter a característica de atividades “*off site*” ou supervisão indireta (quando as análises efetuadas são baseadas apenas nos relatórios emitidos pela organização e, portanto, menos fiáveis). Tendo como base as avaliações efetuadas, os supervisores tomam as suas decisões para assegurar que os bancos efetuam as suas operações dentro das normas regulamentares implementadas. As práticas de supervisão e regulamentação são normatizadas em códigos de conduta e listagens de procedimentos emitidas pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia (Stern G. & Feldman R., 2004).

Embora as informações acerca das práticas que têm vindo a ser exercidas pelos bancos possam ser obtidas nos relatórios e através dos dados dos *softwares* de gestão do sistema financeiro centralizados nos bancos centrais, a principal fonte de informações está localizada fisicamente nas instalações dos bancos e por esse motivo as visitas de inspeção e análises “*on site*” são fulcrais para permitir aos supervisores a constatação da exatidão das informações prestadas. Deste modo, as informações devem ser coletadas de forma periódica no intuito de permitir a conservação das políticas de supervisão, bem como a aderência das atividades exercidas pelos bancos aos princípios e regulamentação em vigor. O intervalo entre visitas de inspeção não deve ser demasiado curto para não interferir na conduta dos

negócios dos bancos, nem tampouco deve ser demasiado longo a ponto de permitir a desatualização das informações.

A supervisão bancária possui informações sobre intervenientes do mercado que talvez nunca sejam divulgadas ou que apenas sejam levadas a conhecimento do público geral muito depois de estas terem ocorrido. Assim sendo, a supervisão bancária representa o aglomerado de depositantes dos bancos, em particular, os agentes menos sofisticados em termos de recursos administrativos, e toma as decisões que estes, enquanto credores, tomariam se estivessem em posse das informações (Stern G. & Feldman R., 2004).

As auditorias efetuadas pelos supervisores através de métodos como os sinais de alerta¹⁰ e a monitorização de operações de mercado desempenham importantes funções, na medida em que permitem revelar eventuais problemas financeiros que os bancos possam estar a enfrentar e assegurar que as demonstrações financeiras dos bancos refletem a realidade das suas operações. A supervisão bancária, desse modo, atua no sentido corretivo e preventivo de crises financeiras ao ajustar os níveis de risco assumidos pelos bancos nas suas operações (Stern G. & Feldman R., 2004).

De acordo com um estudo efetuado em 2004 pelo Centro de Estudos Monetários Latino Americanos, na maioria dos países, a supervisão atua tanto de forma direta como indireta, contempla listas de observação (*watch-list exposures*¹¹), análises comparativas de instituições com perfil similar (*peer groups*), além de indicadores macro e microeconómicos. Os indicadores de solidez financeira permitem avaliar a situação dos bancos em termos de riscos correntes, enquanto facilitam a análise de tendências. Estes possuem um enfoque retrospectivo. Os *early warning signals* permitem antever potenciais problemas sistémicos e permitem adotar um enfoque proativo, visando facilitar as decisões das ações corretivas ainda em tempo de preservar a estabilidade e solidez do banco. Por outro lado, os *stress tests* permitem avaliar a vulnerabilidade do sistema financeiro, e, individualmente, cada instituição perante choques adversos, incluindo fatores de caráter qualitativo, e assim efetuar cenários futuros (tanto positivos como negativos).

É também de realçar a existência de um dilema entre confidencialidade e transparência no âmbito da supervisão bancária. A supervisão bancária lida com assuntos de caráter comercial associados às relações entre os depositantes e os bancos. A divulgação da informação de uma ação corretiva, mesmo

¹⁰ Sinais de alerta ou *early warning signals* consistem em estatísticas que são geradas mediante programas que monitorizam a posição dos ativos dos bancos face aos requisitos de capital estabelecidos.

¹¹ *Watch-list exposures* são listas que contemplam bancos que apresentam características de um recente aumento do risco de crédito e são objeto de maior monitorização e análise por parte da entidade supervisora.

que passado algum tempo de esta se ter sucedido, pode contribuir para a diminuição da confiança dos depositantes no seu banco podendo, eventualmente, comprometer o equilíbrio do sistema. Porém, existe a necessidade de transparência das políticas adotadas, o que implica alguma atenção nas decisões que devem cada vez mais estar baseadas na legislação e nas decisões tomadas em casos similares. (Hüpkes et al., 2005).

De acordo com Hüpkes et al. (2005), a transparência deve ser fortalecida na composição das normas e nos procedimentos de transformação institucional. As evoluções do Acordo de Basileia sempre foram efetivadas através de consultas aos membros participantes, e, para determinados casos, até mesmo com recorrência aos bancos que participam de fóruns e pesquisas. A verdade é que quanto maior for a transparência na elaboração das normas maior será a legitimidade e credibilidade destas perante a sociedade. Para que tais normas sejam eficazes, é necessário que estas tenham força de lei, e a supervisão deve contar com proteção legal para o desempenho das suas funções.

3.5. Formas de Supervisão

A supervisão pode dividir-se em supervisão prudencial e supervisão comportamental. Estes tipos de supervisão surgiram primordialmente no setor bancário, mas rapidamente se propagaram para os setores dos seguros e do mercado de valores mobiliários.

3.5.1. Supervisão Prudencial

A supervisão prudencial visa garantir a consistência, a solvabilidade, a estabilidade e a resiliência de todos os sujeitos passivos da supervisão, aferindo, de forma contínua, os riscos associados à sua atividade, nomeadamente o risco sistémico, o risco de liquidez¹², o risco de crédito¹³ e o risco de mercado¹⁴. Contudo, de acordo com Rodrigues S. (2011), o objetivo primordial da supervisão prudencial é a estabilidade de todo o sistema financeiro.

A supervisão prudencial é exercida *ex ante*, uma vez que o seu propósito é prevenir e antever todos os riscos (financeiros e patrimoniais) para o sujeito passivo em causa e para o sistema financeiro, bem como preservar a liquidez e a solvabilidade das instituições reguladas e a proteção dos depósitos dos clientes (depositantes, investidores, segurados) confiados às mesmas instituições. Alguns exemplos de

¹² O risco de liquidez consiste na falta de liquidez para fazer face aos compromissos assumidos, ou seja, ocorre quando as instituições financeiras não possuem fundos suficientes para honrar as suas obrigações, tendo de recorrer ao banco central.

¹³ O risco de crédito evidencia a capacidade que o tomador de financiamento possui para liquidar o crédito recebido e os seus juros. As instituições de crédito, para gerirem o risco de crédito, têm de efetuar uma análise relativa aos dados do tomador de crédito como, por exemplo, o rendimento profissional auferido, o seu património, os créditos anteriormente concedidos e se estes foram liquidados, entre outros aspetos.

¹⁴ O risco de mercado advém das flutuações das taxas de juro, das taxas de câmbio, dos preços, das cotações das ações e do risco imobiliário estando, por isso, associado ao risco dos instrumentos financeiros.

métodos de supervisão prudencial consistem na estipulação de procedimentos de seleção e entrada no mercado (nomeadamente, barreiras à entrada), a fixação de requisitos mínimos, o cumprimento de rácios de solvabilidade¹⁵ e a conservação de níveis adequados de liquidez.

Dentro da supervisão prudencial é possível fazer a distinção entre supervisão microprudencial e supervisão macroprudencial. Conforme referido no *website* oficial do Banco de Portugal, a supervisão microprudencial visa assegurar a solvabilidade e a solidez dos agentes regulados no longo prazo e visa proteger os fundos entregues pelos depositantes às instituições financeiras. Assim sendo, a supervisão microprudencial consiste na avaliação de riscos e na disciplina financeira de um determinado agente individualmente considerado. Por outro lado, a supervisão macroprudencial centra-se na estabilidade do sistema financeiro como um todo, tendo em consideração a atividade de todas as instituições que nele atuam, bem como todas as políticas monetárias, financeiras e económicas dos Estados (Silva R., 2016).

Porém, é de realçar que tanto a supervisão macroprudencial como a microprudencial têm como objetivo primordial assegurar a estabilidade do sistema financeiro, centrando-se na prevenção de crises e de riscos sistémicos que possam emergir no sistema financeiro, quer numa determinada atividade, quer no sistema financeiro como um todo. Exemplificando, tome-se como exemplo uma “tarte”. A supervisão microprudencial acomoda as diversas “fatias” que formam a “tarte”, enquanto a supervisão macroprudencial engloba a “tarte” por inteiro. Se uma “fatia da tarte” estiver estragada poderá contagiar o resto da “tarte”. Deste modo, o “cozinheiro” (autoridades de regulação e supervisão) tem como incumbência precaver e examinar se as “fatias” (instituições reguladas e supervisionadas) e se a “tarte” como um todo (sistema financeiro na sua globalidade) estão em boas condições (estabilidade financeira).

3.5.2. Supervisão Comportamental

De acordo com Leitão M. (2009), tem-se constatado que a garantia da solvabilidade e da solidez das instituições reguladas não é suficiente para conservar a estabilidade do sistema financeiro. Assim sendo, a autora refere que a prevenção da falência das instituições à qual a supervisão prudencial visa dar resposta não é suficiente, sendo também crucial o controlo *ex post* das práticas das instituições na sua relação com os seus clientes. Neste seguimento, surge a supervisão comportamental, uma supervisão de carácter qualitativo referente às atuações das instituições reguladas e supervisionadas (Catarino L., 2010).

¹⁵ O rácio de solvabilidade consiste no indicador de solidez das instituições financeiras, na medida em que quanto maior for o rácio da solvabilidade maior será a estabilidade dessas instituições. Por outro lado, quanto menor for o rácio da solvabilidade maior será a sua vulnerabilidade.

A supervisão comportamental pode ser definida como a “função de vigilância e controlo da conformação com o interesse público da atividade dos agentes particulares” (Silva R., 2016). Tal controlo efetiva-se através do cumprimento das normas e dos padrões de conduta na relação das empresas entre si e nas relações das empresas com o mercado e com os seus clientes ou investidores (artigo 77º- B do RGICSF), dos deveres de informação (artigo 77º do RGICSF) e das regras respeitantes à publicidade (artigo 77º- C do RGICSF), às reclamações dos clientes (artigo 77º - A do RGICSF), ao conflito de interesses (artigo 85º e 86º do RGICSF) e às medidas e mecanismos organizativos de cada instituição (artigo 86º- A do RGICSF) (Rodrigues S., 2011). A supervisão comportamental resume-se, então, às condutas das instituições, em que se regula a oferta de serviços e produtos financeiros, bem como a qualidade destes, atendendo às suas relações com os clientes (Leitão M., 2009).

De acordo com Monteiro J. (2012), um dos principais objetivos da supervisão comportamental é averiguar se a atuação das instituições para com os seus clientes é intuitiva, clara e transparente (através da introdução de regras de proteção dos consumidores), uma vez que se considera que existem assimetrias de informação entre as instituições e os seus clientes-consumidores. Tais assimetrias de informação podem ser referentes aos serviços e produtos prestados (nomeadamente, por exemplo, a sua qualidade e eficácia), à fixação dos preços relativos aos produtos e serviços prestados (por exemplo, praticando um preço superior àquele que seria justo para um determinado produto ou serviço) e à transparência da prestação de informações aos consumidores. Contudo, a supervisão comportamental visa atingir outros objetivos, tais como, a proteção do consumidor e a preservação do funcionamento do mercado financeiro (Rodrigues S., 2011).

Resumidamente, a supervisão prudencial atua de forma *ex ante* com o objetivo de promover a conservação da solidez e da solvabilidade das instituições, enquanto que a supervisão comportamental atua de forma *ex post* com a missão de clarificar as informações prestadas aos clientes, de proteger os consumidores e de preservar o normal funcionamento do mercado.

Todavia, existe uma ponte de ligação entre ambas as tipologias de supervisão. Tal ligação centra-se no evitar do risco de reputação das instituições financeiras. Se as falhas inerentes às condutas e práticas das instituições não forem mitigadas, a solidez e a solvabilidade das instituições são afetadas, ou seja, quando as falhas decorrentes do comportamento das instituições (propósito da supervisão comportamental) se dispersam por todo o sistema financeiro, estas podem causar um impacto negativo na solidez e na solvabilidade das próprias instituições (propósito da supervisão prudencial) (Banco de

Portugal, 2016). Deste modo, conclui-se que a supervisão prudencial e a supervisão comportamental estão intimamente ligadas, embora visem atingir objetivos distintos.

Contudo, é importante realçar que, apesar de interligadas, as duas tipologias de supervisão não devem interferir na atuação uma da outra. É coerente dizer que das falhas da supervisão comportamental pode emergir o risco reputacional das instituições, afetando também o objetivo da supervisão prudencial, ou seja, a solidez e a solvabilidade das instituições financeiras, gerando perdas para todo o sistema. Porém, a supervisão prudencial não pode interferir na atuação da supervisão comportamental, sob pena de originar um conflito de interesses.

3.6. Limitações e Riscos

Stern G. & Feldman R. (2004) consideram que, tendo em conta a estrutura física e orgânica (e não o desempenho comparado de entidades de supervisão bancária), não se pode afirmar que determinadas estruturas de supervisão são mais eficazes do que outras. Além disso, estudos diversos acerca da supervisão bancária não apresentam resultados concretos relativamente ao custo efetivo da supervisão, ou se a sociedade incorre em mais ou menos riscos no sistema bancário. Contudo, é certo que existem estruturas que contam com maiores recursos orçamentários do que outras, assim como o tamanho e a complexidade dos sistemas financeiros variam de uma economia para outra. À partida, quanto maior o orçamento alocado a atividades de supervisão, mais estável e sólido será o sistema financeiro. Assim sendo, a alocação dos recursos é um grande desafio da supervisão. Desde os supervisores até aos analistas e técnicos na condução das tarefas de inspeções físicas, bem como a administração do tempo e dos custos incorridos em tais atividades. A criação de um cronograma de inspeções “*on site*” depende da disponibilidade de pessoal e de sistemas de processamento de informações de todos os agentes supervisionados.

É importante ressaltar o facto de que, embora a supervisão seja responsável pelo controlo dos riscos assumidos pelos bancos (por forma a minimizá-los), o resultado das suas ações não é imediato, levando um certo período até que possa ser notório. Os bancos, assim como qualquer outra empresa, visam a maximização do lucro, e por esse motivo sempre estarão à procura de desenvolver novos produtos e serviços que adicionem valor aos seus resultados e que lhes confirmem uma maior rentabilidade. Por outro lado, os supervisores não têm como prever quais serão as inovações a serem adotadas pelas instituições financeiras, nas quais estas irão incorrer em maiores níveis de risco no futuro, uma vez que associado à inovação existe sempre algum nível de risco. Devido à impossibilidade de prever

novas áreas futuras de risco, os supervisores tendem a medir os riscos das instituições de acordo com o seu comportamento passado (Stern G. & Feldman R., 2004).

Para além da impossibilidade de prever novas áreas futuras de risco, uma outra limitação da supervisão bancária é decorrente da defasagem de tempo entre a introdução das inovações no sistema e o reconhecimento pela supervisão. Stern G. & Feldman R. (2004) consideram que o surgimento de problemas ocorre antes das medidas corretivas serem tomadas. Os autores vão ainda mais além, referindo que mesmo quando a supervisão identifique os riscos decorrentes das inovações financeiras logo na sua introdução no mercado, ocorre sempre uma defasagem de tempo até que as ações corretivas sejam aplicadas (Stern G. & Feldman R., 2004).

Contudo, os bancos podem não evidenciar as suas atividades que estão expostas a riscos, gerando um clima de incerteza para os supervisores, em especial nas economias onde a concentração de bancos estrangeiros é muito alta (Stern G. & Feldman R., 2004). Por exemplo, veja-se o caso de economias onde a concentração de bancos estrangeiros é muito elevada e suponha-se que estes mesmos bancos estejam a enfrentar dificuldades nas suas empresas-mãe, por motivos diversos. Dependendo do tamanho do problema na empresa-mãe, a filial pode sofrer consequências de vários tipos, desde redução de quadros até repatriação de capitais. A gravidade da situação aumenta se a filial tiver relevância na economia onde opera, sendo que a supervisão nada pode fazer. No caso do México, por exemplo, o sistema bancário conta com uma alta concentração de bancos estrangeiros frente a um menor número de bancos nacionais. Tome-se como outro exemplo o caso da Nova Zelândia, em que todos os ativos bancários são controlados por instituições estrangeiras. Neste caso, não existem seguros nem fundos de garantia de depósitos, nem tampouco existe supervisão bancária. Existe apenas a crença e a confiança da autoridade monetária em como os bancos são transparentes e fazem a gestão dos seus riscos de forma eficaz. Há mesmo quem diga que a Nova Zelândia é um caso de *free rider* na supervisão bancária de outros países (Stern G. & Feldman R., 2004). Assim sendo, tanto na Nova Zelândia como no México, a sociedade fica exposta a choques adversos ocorridos por conta de choques nos sistemas financeiros de outras economias.

De acordo com Masciandaro et al. (2005), a atividade de supervisão pode ser desenvolvida de acordo com dois tipos de contratos implícitos: um orientado para o Governo e outro orientado para o setor bancário. No primeiro caso, os autores consideram que o Governo pode aproveitar-se de falhas na regulação existente ou mesmo promover a constituição de regras tais que, em necessidades de intervenção ou atitudes mais extremas, a supervisão não possa seguir adiante sem a aprovação política

para cada caso. Por outro lado, na abordagem dos contratos orientados para o setor bancário, os autores consideram que a própria regulação e os procedimentos se manifestam através do comportamento lento da supervisão perante situações de risco, enfraquecimento de regras prudenciais, aumento de tolerância ou excesso de zelo pelas normas, entre outras situações que beneficiam os bancos. Uma terceira conjuntura que pode surgir no contraponto desta última ocorre quando a entidade supervisora se torna tão rígida e inflexível a ponto de desvalorizar o bem-estar da sociedade, originando problemas diversos de caráter institucional (Masciandaro et al., 2005).

Neste seguimento, os interesses em torno da atividade de supervisão bancária são muito grandes, e por esse motivo são também limitadores da sua atividade. Ações corretivas podem ser confundidas com ações de viés político. A atividade de supervisão, portanto, deve estar circunscrita a três pilares (Masciandaro et al., 2005):

1. Liberdade das interferências políticas;
2. Liberdade das interferências do setor bancário;
3. Atenção ao risco associado aos seus próprios interesses.

Uma outra limitação reside na subjetividade dos critérios da supervisão. A subjetividade reside nos critérios de avaliação das instituições e em especial, Stern G. & Feldman R. (2004) criticam o sistema de *ratings*. Para os autores, tais medidas ou classificações de “1” a “5” não são medidas quantitativas, e dependendo do sistema financeiro nenhuma instituição recebe nota maior do que “2”, ou as instituições nível “3” sofrem quase tantas restrições quanto as instituições de nível “4” e “5” (Stern G. & Feldman R., 2004). Por outro lado, no que diz respeito ao espaço discricionário, os supervisores dependem do enquadramento legal e normativo para efetivar as suas ações, sendo que os bancos têm liberdade para continuar a agir conforme os seus objetivos. É também de ressaltar o facto de que os supervisores também podem sofrer ações regressivas relativamente às suas decisões e ações.

Por último, outra limitação da supervisão está associada ao próprio desempenho da supervisão ao longo das crises bancárias. Vastos estudos demonstram que não há evidências de que uma supervisão com poderes, recursos, independência, critérios ajustados de risco e classificação de empréstimos possa corresponder à boa performance do sistema bancário ou à sua estabilidade (Stern G. & Feldman R., 2004).

Assim sendo, a maioria dos estudos indicam que a supervisão bancária de elevada qualidade, ao longo do tempo, pode, efetivamente, proporcionar o fortalecimento dos sistemas financeiros das diversas

economias, pode também contribuir para uma maior estabilidade financeira e ajudar a reduzir a vulnerabilidade e exposição a choques adversos. Contudo, a supervisão bancária não é capaz, por si só, de criar a estabilidade macroeconómica e imunizar a economia contra choques externos. Nouy, D. (1999) considera que a supervisão bancária também não é capaz de assegurar que não ocorrerão mais falhas na atividade bancária. A autora vai mais além, referindo que, sendo esse o caso, então as condições impostas serão tão dinâmicas que acabarão por obstruir a dinâmica de crescimento do setor bancário nas economias, criando situações distorcidas de controlo e outras ferramentas não recomendáveis (Nouy, D., 1999).

4. O Sistema Bancário dos EUA, da União Europeia e do Médio Oriente

4.1. O Sistema Bancário dos EUA

O pós-crise da grande depressão de 1929 foi bastante positivo para os EUA, tendo estes cerca de 40 anos de crescimento económico sem uma única crise. Assim sendo, com a economia americana a crescer consideravelmente, o setor bancário acompanhou este crescimento e, nos anos 80, os mercados financeiros cresceram vigorosamente e os bancos tornaram-se privados, sobretudo os bancos de investimento (Torre T., 2013).

Contudo, nos anos 80, o Merrill Lynch, um dos maiores bancos de investimento da época, começou por desregular a economia das empresas financiadoras, permitindo que estas entidades fizessem investimentos de maior risco com os depósitos recebidos dos seus clientes. As utilizações dos depósitos bancários por parte das entidades financeiras em investimentos com risco continuaram durante a década de 90, mesmo com vários economistas a contestar o uso que estes davam aos depósitos devido a uma lei criada após a grande depressão chamada de *Glass-Steagall*⁶

Com um setor a crescer sem precedentes e completamente desregulado, os anos 90 foram uma década onde o sistema bancário americano se consolidou em grandes bancos. Alguns destes bancos já eram conhecidos por “*too big to fail*”, porém as fusões com outras grandes instituições criaram instituições apelidadas de “*even bigger to fail*”, onde a falência de uma destas instituições poderia colocar em risco a estabilidade de todo o sistema financeiro. Graças ao crescimento económico e a uma política excessiva conduzida por Alan Greenspan, ex-presidente da Reserva Federal, o dinheiro era fácil e barato de se adquirir por qualquer cidadão (Torre T., 2013).

Em 2001, O sistema bancário era dominado por cinco grandes bancos de investimento: Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman Brothers, Merrill Lynch e Bear Stearns; e por dois conglomerados financeiros: Citigroup e JP Morgan.

Com o desenvolvimento do setor e com as inovações tecnológicas que originaram novos produtos e serviços financeiros surgiram algumas alterações no sistema financeiro americano no início do século XXI. É de ressaltar que no sistema bancário americano do século XX os bancos eram instituições com pequena dimensão que cresciam e preocupavam-se com o bem-estar e a evolução dos negócios dos

⁶ A lei “*Glass-Steagall*” foi uma lei criada em 1933 que impedia os bancos de usarem os depósitos dos seus clientes em atividades de risco.

seus clientes. Nesta altura os bancos eram bastante prudentes a quem emprestavam dinheiro, e este mesmo dinheiro era depositado todos os meses no mesmo banco para que se cumprisse com os pagamentos de hipoteca. Por outro lado, no novo sistema bancário, os bancos passaram a ter uma dimensão considerável devido ao crescimento do setor e às fusões ocorridas. Enquanto nos anos 80 e 90 os bancos eram cautelosos uma vez que o dinheiro dos clientes era escasso e havia, por isso, a necessidade de o aplicar de forma adequada, com a mudança de século aliada à política de Greenspan, a população começou a ter mais poder de compra aumentando assim o consumo privado das famílias. Por forma a aumentar este consumo, os bancos deixaram de se preocupar com a qualidade do crédito concedido aos seus clientes, passando a dar prioridade à quantidade de crédito (Torre T., 2013).

Como consequência, entre 2000 e 2003 o número de hipotecas nos EUA quase que quadruplicou, já que qualquer pessoa conseguia obter um empréstimo. Deste modo, a compra de casas e os seus preços aumentaram exponencialmente (os preços das casas americanas aumentaram em mais de 120% entre 1996 e 2007) e como resultado deu-se a maior bolha imobiliária e financeira da história americana. O empréstimo “*subprime*”, sozinho, cresceu de 13 biliões por ano, para mais de 600 biliões por ano, entre 1998 e 2008, sensivelmente. Perante este cenário, a mínima queda do mercado poderia levar à falência de um banco e, tendo em conta a dimensão dos bancos americanos nesta altura, todo o sistema bancário americano poderia ficar em causa com uma simples queda. Tal situação ocorreu em 2008 com o colapso de uma das maiores entidades financeiras do mundo, o Lehman Brothers.

De acordo com Torre T. (2013), as circunstâncias levaram a uma perda da confiança nos mercados (os investidores tornaram-se mais inseguros perante os seus depósitos) que, por sua vez, conduziu à falta de liquidez para as entidades bancárias, mesmo para os maiores bancos, uma vez que o acesso a qualquer tipo de financiamento a curto ou a longo prazo estava interdito. Assim sendo, se antes de 2008 as empresas conseguiram financiar-se através da emissão de obrigações ou nos mercados de capitais a taxas de juro bastante baixas, uma vez que a procura era superior à oferta e todos os investidores estavam dispostos a enfrentar um risco mais elevado, após 2008 os investidores tomaram uma posição exatamente oposta. Deste modo, após 2008, para que os investidores tomassem uma pequena quantidade de risco estes precisavam de obter um grande retorno, através da taxa de juro, mas também passaram a assegurar que a instituição bancária em questão estaria em boas condições económicas. É de realçar que, sobre esta questão, a área da consultoria, as notas dadas pelas agências de rating e a especulação foram determinantes (Liikanen, E., 2012).

Por forma a restabelecer a estabilidade do sistema e a recuperar a confiança dos investidores, foram criadas várias normas e procedimentos para trazer mais transparência aos mercados, normas essas que são abordadas no Capítulo 5.

Quanto à caracterização do sistema bancário norte-americano na atualidade, este pode ser dividido em quatro tipos de instituições:

1. Bancos comerciais: Os bancos comerciais foram inicialmente estabelecidos para fornecer serviços às empresas. A maior parte dos bancos comerciais da atualidade são de grande dimensão devido às fusões e aquisições que ocorreram ao longo do tempo.
2. *Savings banks*: Os *savings banks* são essencialmente orientados para os trabalhadores de menores rendimentos, permitindo-lhes a poupança do seu dinheiro. Estes geralmente oferecem taxas de juros mais altas do que os bancos comerciais, mas não oferecem tantos serviços. Nos últimos anos, os *savings banks* tornaram-se mais parecidos com os bancos comerciais e oferecem muitos dos mesmos serviços.
3. Associações de poupança e empréstimo e bancos cooperativos: Estes foram estabelecidos para possibilitar que trabalhadores de menores rendimentos comprassem casas. Estes tipos de bancos oferecem contas de poupança e também fazem empréstimos para a compra de casas. Na década de 1980, muitas destas instituições tornaram-se insolventes e tiveram de ser socorridas pelo Governo.
4. Cooperativas de crédito: As cooperativas de crédito foram iniciadas por pessoas que partilhavam um vínculo comum (como trabalhar no mesmo lugar ou morar na mesma comunidade) para fornecer empréstimos de emergência para pessoas que não tinham condições de obter empréstimos de credores tradicionais.

De acordo com um relatório emitido pela Reserva Federal, a 30 de setembro de 2022, os maiores bancos comerciais dos EUA por ativos consolidados eram o JPMorgan Chase, Bank of America, Citigroup, Wells Fargo e U. S. bank. É de realçar que a 1 de dezembro de 2022 existem 4746 bancos comerciais e instituições de poupança nos EUA.

4.2. O Sistema Bancário da União Europeia

O setor bancário tem um papel fundamental no financiamento da economia real e, no caso da Europa este papel torna-se ainda mais importante, uma vez que a participação dos bancos no financiamento das empresas e famílias tem sido substancial quando comparado com o financiamento no mercado de

capitais. Assim sendo, o papel dos bancos nas finanças cooperativas é fundamental, nomeadamente no que diz respeito às pequenas e médias empresas (PME), assim como, às grandes empresas que acabam por subcontratar as PME.

De acordo com Torre T. (2013), ao contrário dos EUA, a União Europeia não tem um setor bancário comum e homogéneo entre todos os países, sejam os países incluídos na zona económica e monetária ou os que se incluem apenas na Zona Euro. Deste modo, não será possível fazer uma análise global da evolução do setor bancário na UE, contudo, serão analisados alguns casos particulares que demonstrarão algumas linhas de como as diferentes economias europeias foram acompanhando a evolução do setor nos EUA.

Assim sendo, será dado um maior destaque a casos como o da Islândia, Chipre e Irlanda devido a grandes falhas existentes nos setores bancários. Contudo, considera-se também importante analisar o caso de Portugal. É de ressaltar também que o setor bancário espanhol (um setor de grandes dimensões) foi salvo por ajudas internacionais e pela intervenção do governo espanhol em alguns bancos.

Começando pelo sistema bancário em Portugal, até 1984, o sistema bancário português era quase exclusivamente público (com um reduzido número de bancos) e a atividade bancária estava sujeita a medidas regulatórias por parte do Banco de Portugal aliadas às grandes barreiras de entrada no setor. Contudo, com a privatização e reprivatização de bancos existentes, a liberalização dos mercados, a desregulamentação do setor bancário português, a aproximação da regulação já existente em outras economias, nomeadamente europeias, e a crescente modernização das instituições impulsionadas pela adoção e o aparecimento de novas tecnologias, verificou-se um grande desenvolvimento e uma melhoria da eficiência do sistema bancário português.

Aliado a todos estes fatores, Portugal aderiu também à União Europeia e à tentativa da criação de um espaço integrado de serviços financeiros, constituindo um marco fundamental para a conjuntura do setor bancário português. Assim sendo, deu-se uma reestruturação no sistema bancário português através de aquisições e fusões que se fizeram sentir nas décadas de 80 e 90, aumentando, também, o nível de concorrência do setor.

É de realçar a criação da Segunda Diretiva de Coordenação Bancária. Esta diretiva criou um modelo universal para o setor bancário que permitiu às entidades financeiras e a outras instituições de crédito exercer as suas atividades, através de filiais, em qualquer parte da União Europeia. Mais tarde, com a criação da união económica e monetária e a consequente adoção da moeda única – o Euro – foram

dados os primeiros passos para uma integração dos diferentes mercados financeiros de uma zona económica e monetária. De ressaltar também que a liberalização do mercado levou a um aumento do número de instituições bancárias.

A partir de 1991 o Banco de Portugal passou a controlar a massa monetária por via indireta, estipulando reservas mínimas de caixa e promovendo operações de mercado aberto¹⁷. Importa referir, também, que os limites de crédito e as taxas de juro fixadas administrativamente foram eliminados (Torre T., 2013).

Assim sendo, o sistema bancário português sofreu duas grandes mudanças: uma reestruturação com as fusões e aquisições e uma melhoria na eficiência do setor. Tal eficiência verificou-se quando se aliou as novas tecnologias que permitiram uma redução de custos por parte dos bancos, o aumento da produtividade e a adoção de novos canais de comercialização de produtos. Assim como várias economias europeias, a economia portuguesa crescia a bons níveis no final do século XX. Neste período também os clientes se tornaram mais sofisticados, o que evidenciou a necessidade de adoção de estratégias de diversificação de produtos e serviços e, de diferenciação face ao aumento da concorrência.

Ao contrário do setor bancário americano o setor português baseia-se muito numa banca mais comercial e não tanto numa banca de investimento por uma simples razão: o PIB per capita em Portugal é muito menor do que o americano, ou seja, os portugueses não têm tanto poder de compra para poderem fazerem alguns investimentos em produtos financeiros. Assim sendo, as alterações ocorridas ao longo do tempo sentiram-se sensivelmente na banca comercial tendo a banca de investimento pequena relevância (Torre T., 2013).

Em suma, é possível afirmar que Portugal acompanhou a tendência de outras economias, nomeadamente os países europeus e os EUA, contudo a reestruturação do setor deu-se ligeiramente mais tarde e, claramente, com uma dimensão adequada à economia portuguesa. É de referir que ao contrário do setor financeiro americano, no setor bancário português, os bancos mantinham os seus negócios como intermediários financeiros (originando assim os seus lucros) entre os que depositavam as suas pequenas poupanças e os que já conseguiam fazer pequenos empréstimos. Portugal, como um pequeno país, apenas foi seguindo a tendência global e o setor bancário tentou acompanhar, com os bancos portugueses a aproveitarem a vaga de liberalização dos mercados, devido à adesão de Portugal

¹⁷ As operações de mercado aberto são utilizadas para orientar as taxas de juros, administrar o volume de liquidez no sistema financeiro e sinalizar a postura de política monetária. As operações regulares de mercado aberto emitidas pelo BCE consistem em operações de cedência de liquidez em euros de uma semana (operações principais de refinanciamento, ou MROs) e operações de cedência de liquidez de três meses em euros (operações de refinanciamento de prazo alargado, ou LTROs).

à UE. Contudo, a internacionalização dos bancos portugueses passou muito por mercados conhecidos ou com fortes ligações económicas de exportações ou de investimentos portugueses. Destes mercados podemos destacar os países emergentes africanos como é o caso da Angola, Moçambique e Cabo Verde, mas também dentro da Europa países como a Espanha e França.

Passando agora para o sistema bancário da Islândia, tal como se sucedeu em outras economias, também na Islândia o setor bancário sofreu uma reestruturação através de fusões e aquisições, e com a entrada de grandes bancos (principalmente dos EUA devido aos baixos impostos que se praticavam na Islândia). Em 2000, à semelhança do que aconteceu com outras economias, o Governo da Islândia adotou uma política de desregulamentação no setor bancário. Num período de cinco anos, os três maiores bancos islandeses que até 2000 apenas mantinham os seus negócios a nível nacional, tinham emprestado um volume de cerca de 120 biliões de dólares, dez vezes mais que o PIB da Islândia na altura.

No início do século XXI, a economia islandesa continuava em crescimento, a banca reagia bem às mudanças e, os islandeses aparentavam ter uma melhor qualidade de vida, bem como uma elevada confiança no seu sistema político (Torre T., 2013).

Contudo, em 2008, o sistema bancário da Islândia teve uma quebra, causando uma contração económica que levou a perdas de mais de 100 milhões dos bancos islandeses. Dos três maiores bancos islandeses, um foi nacionalizado em setembro de 2008 e os outros dois foram cedidos à Autoridade Supervisora Financeira da Islândia. O colapso do sistema bancário aliado à bolha imobiliária que acabou por explodir levou a que uma das melhores economias do mundo ficasse perto da bancarrota. A bancarrota só não se sucedeu devido a um pedido de ajuda do governo islandês ao FMI e à Federação Russa.

Analisando a caso do Chipre, o sistema bancário do Chipre seguiu a tendência da Islândia – sistema assente num modelo de paraíso fiscal. Os baixos impostos aliados a taxas de juro bastante acima da média europeia, tornaram o Chipre numa economia bastante atrativa para os investidores. Os depósitos bancários representavam cerca de 70% dos ativos da banca e cerca de um terço destes depósitos pertenciam a investidores russos, ingleses e gregos que depositavam as suas poupanças em bancos cipriotas (Torre T., 2013).

Contudo, com a crise financeira de 2008, o sistema bancário cipriota ficou exposto a elevadas perdas, uma vez que a grande maioria dos investimentos da banca desta ilha foi feita na Grécia, o maior

parceiro e aliado economicamente e culturalmente da Zona Euro. Deste modo, os dois maiores bancos cipriotas perderam 3,5 mil milhões de euros com as obrigações gregas, quando o sistema financeiro grego se derrubou. Aliado a esta fragilidade, o sistema bancário cipriota deparou-se com uma concentração de ativos financeiros e de poder bancário em apenas duas ou três entidades bancárias. De acordo com o documentário Inside Job (2010), 88% dos ativos financeiros eram detidos por apenas duas instituições bancárias (Martim e Bank of Cyprus), e o peso destes mesmos dois bancos, em relação ao PIB do Chipre, representava cerca de 250% para cada um deles, ou seja 500% no total.

Por último, analisando o caso da Irlanda, o país foi impulsionado para a zona de risco de *default* (incumprimento da sua dívida soberana no horizonte de cinco anos) com os especuladores financeiros a apostarem fortemente nos *credit default swaps* (CDS) relativos à dívida. A Irlanda chegou mesmo a entrar para os PIGS, uma denominação pejorativa para o grupo do sul da Europa com maior probabilidade de *default* (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) (revista Exame nº 317).

Enquanto no Chipre e na Islândia o grande problema passou pela gestão inadequada do sistema bancário, na Irlanda, o sistema bancário mantinha nas suas carteiras cerca de 88 mil milhões de “lixo tóxico”. Contudo, ao contrário dos dois países anteriores a Irlanda tinha uma grande bolha imobiliária, tal como nos EUA. Assim sendo, quando o sistema financeiro americano colapsou, em 2008, contagiou o sistema financeiro e imobiliário da Irlanda levando a uma crise catastrófica da economia irlandesa (Torre T., 2013).

Analisando agora de uma forma geral a conjuntura evidenciada após 2008, o ano de 2009 foi considerado um ano relativamente calmo, levando a uma recuperação dos balanços das instituições bancárias e, em alguns casos, à obtenção de lucros. Assim sendo, em 2009, constatou-se o uso das más práticas bancárias utilizadas antes de 2008 e a necessidade de reformas para o sistema financeiro mundial.

No entanto, o colapso do Lehman Brothers impôs elevados custos para o setor bancário europeu, assim como para a UE. Com o acesso aos mercados de capitais de dívida novamente fechados para os bancos europeus, os *spreads* dos *credit default swaps* dispararam. Os principais países afetados foram Portugal, Espanha e Itália, enquanto no caso grego o acesso aos mercados de capitais de dívida foi totalmente fechado. Sem serem capazes de atrair investidores para a compra da emissão de dívida, os bancos europeus tiveram de confiar em obrigações hipotecárias e no financiamento a curto prazo garantido pelo Banco Central Europeu para cumprirem com as suas necessidades de liquidez. Verificou-se, então, a clara existência de uma correlação entre os bancos e os governos. Esta correlação foi, em

grande medida, o que levou a que o que inicialmente se tratava de uma crise financeira, desencadeasse, posteriormente, uma crise de dívida soberana.

Apesar dos esforços regulatórios para devolver a confiança e para evidenciar uma imagem de maior segurança e credibilidade dos bancos europeus, durante o ano de 2010 e 2011, e dos bons resultados obtidos nos *stress tests* realizados, o financiamento nos mercados continuou praticamente fechado (Torre T., 2013).

Assim sendo, foi possível ver o impacto negativo da crise com a nacionalização de vários bancos por toda a Europa, a falência de outros e ainda com o baixar da performance das ações e com o decréscimo do rendimento do capital (Liikanen E., 2012).

Para contornar a situação, foram aumentados os níveis mínimos de capital dos bancos europeus, de modo a fomentar a confiança na capacidade da banca europeia, nomeadamente nos países que requisitaram a ajuda internacional. O BCE decidiu também oferecer a todos os bancos europeus “operações de longo prazo de refinanciamento” (ORPA) para um período de três anos com uma taxa de juro de 1,0%, aliviando assim o stress no setor bancário europeu, permitindo a reabertura, ainda que provisória, do mercado de capitais de dívida, nomeadamente o caso português, espanhol e o grego. É de realçar que as operações de financiamento conseguiram aliviar os níveis de stress e melhorar o financiamento do setor bancário europeu nos anos que se seguiram.

De acordo com um relatório emitido pela S&P Global a 5 de outubro de 2022, os maiores bancos europeus por capitalização bolsista são o HSCB Holdings PLC, no Reino Unido, o BNP Paribas SA, em França, o UBS Group AG, na Suíça, o Banco Santander SA, em Espanha, e, o ING Groep NV, nos Países Baixos.

4.3. O Sistema Bancário do Médio Oriente

Relativamente à região do Médio Oriente, optamos por fazer a análise referente ao sistema bancário dos Emirados Árabes Unidos (EAU), dado que consideramos este como um país importante na região, com maior disponibilidade de informações e um bom ponto de referência para os restantes países.

Atualmente, os EAU são um importante centro financeiro global e possuem um setor bancário avançado, sendo considerados como a Suíça do Médio Oriente. Os bancos nos EAU são bastante proativos em adotar novos desenvolvimentos, desde o *blockchain* até à inteligência artificial. Os bancos digitais e móveis também são populares e há uma ampla rede de caixas eletrónicas em todo o país.

Os EAU já tinham um setor bancário estabelecido antes de o país se tornar independente em 1971, setor esse que se iniciou com o Imperial Bank. O Imperial Bank foi aberto em 1946 por Frank Johnson, no Dubai. Atualmente, o banco faz parte do HSBC, que desempenhou um papel fulcral no desenvolvimento do setor bancário nos EAU, sendo o HSBC o primeiro banco a abrir caixas eletrônicas no país.

O Emirates NBD e o First Abu Dhabi Bank, criados em 1963 e 1968, respetivamente, foram os dois primeiros bancos que levaram o setor bancário a novos patamares nos EAU. Tanto o Emirates NBD como o First Abu Dhabi Bank oferecem produtos bancários exclusivos, incluindo contas bancárias, depósitos fixos, opções de investimento, cartões de crédito, empréstimos, hipotecas, entre outros, para clientes individuais e corporativos.

A crise financeira de 2008 atingiu gravemente os bancos dos EAU, graças à sua exposição a detentores de contas estrangeiras. O impacto da crise financeira foi essencialmente espelhado na falta de liquidez dos bancos e na bolha imobiliária, com os preços das casas a atingirem valores jamais antes vistos. No entanto, os bancos recuperaram e a agência de classificação Moody's classifica o setor como estável devido aos seus fundamentos financeiros resilientes. Embora principalmente financiados por depósitos, os bancos dos EAU possuem fortes reservas de liquidez. Além disso, a disposição e a capacidade do Governo de apoiar os bancos locais permanecem altas. Assim como os governos dos países ocidentais, os governos dos países do Médio Oriente procuraram tornar os mercados financeiros e de crédito mais líquidos ao reduzir as taxas de juros e as reservas mantidas pelas instituições financeiras nos seus bancos centrais, garantiram o reembolso de depósitos e forneceram às instituições financeiras facilidades ao nível dos *swaps*¹⁸ em dólares para que as empresas locais pudessem cumprir as suas obrigações de pagamento em dólares.

Os bancos dos EAU adotaram vários padrões globais, como a Norma Internacional de Contabilidade, as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros e, mais recentemente, os regulamentos de adequação de capital de acordo com os regulamentos do Basileia III. A partir de 2011, os números de contas bancárias internacionais (IBAN) são obrigatórios para todos os titulares de contas nos EAU para realizar transações locais ou internacionais.

¹⁸ Os *swaps* são produtos financeiros derivados através dos quais duas partes trocam os fluxos de caixa ou passivos de dois instrumentos financeiros diferentes havendo, por isso, a troca de posições quanto ao risco e à rentabilidade, entre investidores.

Quanto à caracterização do sistema bancário dos EAU na atualidade, este pode ser dividido em quatro tipos de instituições:

1. Bancos comerciais: A maioria dos bancos nos EAU mantém como principal atividade a concessão de empréstimos a título individual e corporativo e, portanto, enquadram-se nessa categoria.
2. Bancos islâmicos: Os bancos islâmicos pressupõem que as suas atividades financeiras aderem à Sharia (lei islâmica). Dois princípios fundamentais do sistema bancário islâmico são a partilha de lucros e perdas e a proibição da cobrança e pagamento de juros por credores e investidores. Assim sendo, os bancos islâmicos obtêm lucro das participações acionistas, o que exige que o tomador do empréstimo dê ao banco uma participação nos seus lucros, em vez de pagar juros.
3. Bancos industriais: Os bancos industriais surgem quando as empresas querem se envolver em atividades bancárias sem se tornar num banco ou numa *holding* financeira, sendo, por isso, geralmente detidos por empresas não-financeiras. Os bancos industriais aceitam depósitos de clientes e fornecem empréstimos para consumidores e pequenas empresas.
4. Bancos de investimento: Os bancos de investimento ajudam principalmente grandes entidades empresariais e governos com a criação de capital. Tais bancos auxiliam na venda de títulos e subscrevem títulos de dívida para todos os tipos de negócios, bem como no auxílio aos investidores corporativos e privados com reorganizações, transações de corretagem, fusões e aquisições, entre outras. Os bancos de investimento nos EAU também orientam os investidores em relação à emissão e colocação de ações e outros instrumentos de dívida.

É de realçar que a 10 de agosto de 2022, existiam 51 bancos nos EAU, sendo que 28 destes são bancos estrangeiros. Os maiores bancos dos EAU são o First Abu Dhabi Bank, o Emirates NBD, o ADCB, o Emirates Islamic Bank e o Dubai Islamic Bank.

5. Os Acordos de Basileia

A existência de falhas nos mercados leva a que a regulamentação das diversas atividades assuma um papel fulcral na minimização de determinadas falhas que, caso não sejam mitigadas, podem dar origem a crises sistêmicas com graves consequências para os mercados. No caso concreto em estudo, ou seja, no caso do setor bancário, esta realidade é ainda mais evidente, devido à assimetria de informação existente, uma característica deste setor considerada como uma falha de mercado. Assim sendo, Amaral L. (2003) considera que a supervisão bancária tem um papel de extrema importância na regulamentação da atividade bancária e da prevenção de riscos sistêmicos, fomentando o aumento da confiança nos respetivos agentes económicos.

A nível internacional, a principal fonte de produção normativa referente à atividade bancária é o Comité de Basileia. De acordo com Carvalho P. (2009) e Caiado A. (2015), os acordos de Basileia (também denominados de acordos de capital), estão na génese da criação do comité de supervisão bancária, em 1974, pelos bancos centrais do G10, no seio do Bank for International Settlements (BIS). De acordo com Vasconcelos et al. (2017), o Comité de Basileia foi constituído devido à instabilidade vivida nos mercados internacionais bancários e cambiais, no início da década de 1970 e, agravada com a falência do banco alemão Bankhaus Herstatt. O objetivo primordial deste comité consistia na harmonização dos padrões de supervisão bancária para o apuramento do capital regulamentar.

5.1. Basileia I

Em 1988, foi aprovado um conjunto de propostas regulamentares para o setor bancário mundial, o International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (também denominado de Acordo de Basileia I). De acordo com Caiado A. (2015), os principais objetivos deste acordo eram o estabelecimento de requisitos mínimos de capital regulamentar para assegurar a solvabilidade das instituições financeiras e a promoção da solidez no sistema, através da criação de um normativo idêntico para todos os bancos internacionais, diminuindo assim o desequilíbrio competitivo entre aquelas instituições. Neste acordo, foi também feita uma distinção entre o risco de crédito das obrigações de menor risco (como obrigações soberanas, hipotecárias e bancárias) das de maior (como as do setor não financeiro em geral).

Contudo, é importante referir que o acordo de Basileia I apenas cobre o risco de crédito, estabelecendo, para isso, um rácio de mínimo de capital dos ativos ponderados pelo seu risco, ou seja, o *Risk Weighted Assets* (RWA). Deste modo, o capital regulamentar era calculado da seguinte forma:

$$\text{Capital Regulamentar} = RWA \times 8\%$$

Neste sentido, o capital regulamentar definia o mínimo de fundos próprios que as instituições bancárias tinham de possuir nos seus balanços. Complementarmente, também podia ser feita a análise em função do mínimo de solvabilidade que a instituição deveria apresentar na sua posição financeira, ou seja, o quociente entre os fundos próprios da instituição e os seus ativos ponderados pelo seu risco, não poderia ser inferior a 8%. O principal objetivo com a criação deste *buffer* de capital era evitar *defaults* inesperados, contudo, o facto de o requisito mínimo ser “muito [baixo] para financiamentos de elevado risco/baixa qualidade e muito [alto] para financiamentos de baixo risco/elevada qualidade”, como realça Rêgo P. (2014), levou a que, como afirma Cabral R. (2013), fosse potenciado um incremento da alavancagem dos bancos e a convergência das suas estruturas de liquidez para posições mais voláteis, prática denominada de “arbitragem regulamentar”.

Neste seguimento, em 1996, foi aprovada uma revisão ao acordo que previa, para além do risco de crédito, a incorporação do risco de mercado como variável a considerar na constituição do *buffer* de capital. Porém, apesar desta revisão, Gilibert P. (1994) considera que ainda não tinha sido refletido de forma total o risco de cada classe de ativos.

Contudo, apesar dos benefícios aportados por este acordo, Almeida P. (2011) refere que existiam insuficiências, agrupando-as em cinco pontos essenciais:

1. Reduzido número de fatores de risco e excessiva padronização, o que impulsionou a desadequação dos níveis de exposição ao risco da instituição financeira como dos requisitos de capital;
2. A classificação das operações era efetuada sem considerar o risco da contraparte, sendo potenciado o financiamento a determinado tipo de organizações, ou seja, instituições com maior risco, detinham muitas vezes requisitos de capital mais baixos;
3. A adoção de técnicas mitigadoras de risco não era incentivada, pois os colaterais ou outras garantias concedidas, não eram considerados na ponderação de risco (exceção feita às garantias estatais, dos bancos centrais ou comerciais);
4. Não era considerado o risco de concentração; e

5. Considerava-se inexistência de risco soberano para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e para os restantes, caso o financiamento fosse na moeda local do mutuário.

5.2. Basileia II

De acordo com Vasconcelos et al. (2017), face às insuficiências presentes no acordo anterior, em 1999 foi aprovado um novo acordo de Basileia, que visava tornar mais exigente o controlo da formação dos *buffers* de capital. A principal inovação foi a introdução de *ratings* internos, que serviriam de *input* aos sistemas de avaliação de crédito das instituições financeiras, tendo por objetivo tornar os requisitos de capitais mais dinâmicos e sensíveis ao risco. Foi também incluído o risco operacional enquanto ponderador na determinação dos requisitos mínimos de capital. Além destes dois fatores, o fomento das melhores práticas também assumiu um papel relevante neste acordo, onde as instituições que apresentem uma estrutura de gestão e de controlo mais eficientes, seriam beneficiadas com rácios de solvabilidade regulamentares menos exigentes.

De acordo com o *website* oficial do Banco de Portugal, este acordo encontra-se estruturado em três pilares, sendo eles demonstrados de seguida.

Pilar I: Requisitos mínimos de fundos próprios

O primeiro pilar do Basileia II visava tornar o regime prudencial decorrente do acordo de Basileia I mais sensível ao risco, alterando as regras de cálculo de requisitos de fundos próprios. Assim sendo, para além do cálculo de requisitos de fundos próprios para o risco de crédito e para o risco de mercado (incluindo requisitos mínimos de fundos próprios quanto aos riscos cambial e de mercadorias), este passou a incluir a determinação de requisitos para o risco operacional. Neste pilar foram também estabelecidos os vários métodos que as instituições podem adotar para calcular cada um destes indicadores, quando autorizadas pelas respetivas autoridades de supervisão. Relativamente ao rácio de solvabilidade, isto é, o capital mínimo que cada instituição financeira estaria obrigada a manter, este manteve-se inalterado em relação ao acordo anterior, isto é, manteve-se nos 8%. É de referir que o que sofreu alterações significativas foi a fórmula de cálculo do rácio do capital regulamentar, passando a ser dado pela seguinte fórmula:

$$\frac{\textit{Total de Fundos Próprios}}{\textit{Risco de Crédito + Risco de Mercado + Risco Operacional}} \geq 8\%$$

De acordo com Altman E. & Hotchkiss E. (2006), muitas foram as instituições financeiras que promoveram melhorias significativas nos seus sistemas de controlo interno e de quantificação da probabilidade de *default*, para estarem aptas a adotar os *ratings* internos. Por outro lado, de acordo com Mariathan M. & Merrouche O. (2014), a implementação dos *ratings* internos visa sobretudo aumentar a eficiência da afetação do capital, ligando diretamente a formação dos *buffers* de capital à exposição ao risco, aumentando assim a sensibilidade do sistema.

Em suma, com a implementação deste pilar, era expectável que as instituições bancárias conseguissem utilizar metodologias próprias e mais sensíveis ao risco para que, em última análise, pudessem beneficiar de requisitos mais baixos (conseguindo alcançar rendibilidades mais elevadas) do que aquelas que utilizem as metodologias padrão.

Pilar II – Processo de supervisão e gestão de risco

O segundo pilar de Basileia implementou o conceito de “processo de supervisão”, agregando um conjunto de princípios destinados, grosso modo, a reforçar a interação entre as instituições supervisionadas e os seus supervisores. Assim sendo, estes princípios visam fomentar a adoção de estratégias, de procedimentos e de práticas de controlo destinadas a calcular e a manter o capital interno adequado à natureza e à magnitude dos riscos enfrentados pelas instituições. Para além disso, estes atribuem às autoridades de supervisão a responsabilidade de avaliação da adequação de tais estratégias, processos e mecanismos de controlo e de imporem medidas corretivas quando considerem que os fundos próprios detidos não são compatíveis com o perfil de risco das instituições (Vasconcelos et al., 2017).

De referir, também, que estes princípios abrangem os riscos que não são cobertos com requisitos de Pilar I ou que são cobertos apenas parcialmente, nomeadamente o risco de concentração e o risco de taxa de juro da carteira bancária.

Pilar III – Disciplina de mercado

O terceiro pilar de Basileia introduziu requisitos de divulgação de informação pelas instituições ao público (ou seja, clientes, contrapartes, investidores e analistas) relativamente à solvabilidade e outros elementos caracterizadores dos respetivos perfis de risco, tendo em vista assegurar uma efetiva disciplina de mercado. Através da imposição da divulgação pública de informação qualitativa e quantitativa, que permita uma análise detalhada do desempenho, atividade e perfil de risco, este pilar visa promover uma

crescente abertura e transparência das operações das instituições financeiras reduzindo, assim, a assimetria de informação (Vasconcelos et al., 2017).

Contudo, apesar de Basileia II ter trazido contributos significativos para a melhoria dos cálculos dos requisitos de capital e da gestão das instituições financeiras, resolvendo as lacunas principais que foram identificadas em Basileia I, o facto é que não foi suficiente para evitar a crise de 2008 (Almeida P., 2011). Deste modo, de seguida são apresentadas as principais insuficiências do Basileia II:

1. De acordo com Amaral L. (2003) e Leite K. & Reis M. (2013), o elevado grau de complexidade e sofisticação imposta neste novo acordo, veio revelar-se como vantagem competitiva para as instituições que, por um lado dispõem de mais meios para investir nos seus processos de controlo interno e, por outro, para as que efetivamente já se destacavam no mercado nestas matérias;
2. Leite K. & Reis M. (2013), Allen F. & Carletti E. (2009) e Soto J. (2012), advertem que, o facto de serem utilizados indicadores estatísticos como base em dados históricos padronizados, como é o caso do *Value-at-Risk* (VaR), faz com que a sua capacidade previsional possa ficar comprometida quando extrapolados para o futuro numa situação onde a estabilidade estatística não se verifica ou é desconhecida – o caso da crise financeira;
3. Segundo Amaral L. (2003), as instituições que adotassem a abordagem avançada dos *ratings* internos, poderiam beneficiar de elevadas reduções de consumo de capital regulamentar. Assim sendo, esta conduziu a uma redução brutal das reservas de capital da banca, em relação aos montantes financiados (inexistentes no Reino Unido e Canadá; muito baixos nos EUA e Zona Euro) e, conseqüentemente, impulsionou os níveis de alavancagem e diminuiu fortemente os rácios de liquidez;
4. Importa também realçar o impacto que este acordo teve na problemática da pró-ciclicidade do sistema financeiro. Como referem Allen F. & Saunders E. (2003) em conformidade com Amato J. & Furfine C. (2003) e ainda Koopman et al. (2005), a atividade financeira tende a expandir-se nos períodos de crescimento económico e a contrair-se nos períodos de recessão, contribuindo assim para a intensificação dos ciclos económicos. Segundo os autores, contribuem ainda de forma direta, os padrões de exigência das instituições financeiras e a vigilância das entidades de supervisão, mais relaxados em períodos de crescimento económico e mais cuidadosos em períodos de

recessão. Tendo em conta esta realidade, o comité deveria ter procurado atenuar os efeitos desta característica intrínseca. Contudo, segundo Leite K. & Reis M. (2013), o acordo é “essencialmente pró-cíclico”, ou seja, ao tornar os requisitos de capital mais sensíveis aos níveis dos vários riscos (crédito, mercado e operacional), de acordo com Heid F. (2007) “[...] when a firm’s outlook weakens, banks will face – ceteris paribus – higher capital charges during an economic downturn” e, conseqüentemente, estará menos disponível para conceder financiamentos.

5.3. Basileia III

O acordo de Basileia III está intimamente relacionado com o despoletar da crise financeira mundial de 2007-2008 e surgiu com o propósito de melhorar a capacidade do setor bancário para absorver choques decorrentes de cenários adversos de natureza económica e financeira. De acordo com Almeida P. (2011), os principais argumentos para a elaboração do Basileia III foram os seguintes:

1. Excesso de alavancagem;
2. Capital de qualidade insuficiente e;
3. Inexistência de reservas para fazer face a períodos de escassez de liquidez.

O acordo de Basileia III “introduziu uma definição mais estrita de capital regulamentar (fundos próprios), definiu, pela primeira vez, requisitos de liquidez harmonizados a nível internacional, através de duas novas métricas – uma de curto prazo (*liquidity coverage ratio*¹⁹) e outra de médio prazo (*net stable funding ratio*²⁰) – e adicionou ao elenco das medidas prudenciais um requisito prudencial complementar ao rácio de adequação de fundos próprios baseado nos ativos ponderados pelo risco, traduzido na previsão do rácio de alavancagem (em inglês, *leverage ratio*). Basileia III introduziu igualmente requisitos adicionais de constituição de reservas de fundos próprios, quer de natureza estrutural, quer de natureza contra-cíclica, de modo a reforçar a resiliência das instituições e promover a internalização dos custos que a sua atuação pode ter para o sistema financeiro.” – *website* oficial do Banco de Portugal

A imposição da criação de “almofadas de capital” de constituição contra-cíclica, *Countercyclical Capital Buffer* (CCB) visa a criação de reservas em períodos de crescimento económico para serem utilizadas durante os períodos de recessão, de modo que os efeitos do abrandamento da economia não ameacem a continuidade das instituições. Assim sendo, de acordo com Almeida P. (2011) e Mendes A.

¹⁹ O *liquidity coverage ratio* define que a qualidade da carteira de investimentos em termos de liquidez deve ser proporcional aos fluxos de caixa líquidos a 30 dias.

²⁰ O *net stable funding ratio* impõe que os fundos estáveis disponíveis devem ser superiores ou iguais aos necessários.

(2013), deverão ser reforçadas as provisões para as perdas inesperadas em cerca de 2,5% dos ativos ponderados pelo risco. Foi dada ainda a arbitrariedade às entidades macroprudenciais sobre o índice de acumulação de capital, em que este pode ser variável em função da sua perceção do aumento de exposição ao risco pelas instituições financeiras. Assim sendo, a constituição deste *buffer* adicional visa capacitar as instituições com níveis de capital suficientes para combater choques sistémicos negativos que possam ocorrer, procurando não comprometer a continuidade do financiamento à economia real, contribuindo para a resiliência do setor bancário (Bonfim D. & Monteiro N., 2013).

No que toca à problemática do excesso de alavancagem, o Basileia III introduziu um limite como sendo *non-risk based*, isto é, de acordo com Silva E. (2010), Mendes A. (2013) e Kiema I. & Jokivuolle E. (2014), independente do risco assumido como medida complementar no âmbito do Pilar I, deveria fixar-se nos 3% do total de capital (incluindo *off-balance sheet items*, que não eram tidos em consideração no Basileia II) e seria objeto de harmonização internacional para minimizar as diferenças existentes nos referenciais contabilísticos. Por outro lado, relativamente aos níveis de capital e à sua qualidade, Caiado A. (2015) menciona que os fundos próprios passaram a integrar duas componentes, sendo elas:

1. *Tier 1 capital (going-concern capital* ou capital regulamentar) utilizado numa perspetiva de garantir a continuidade da atividade da instituição que, por sua vez, é constituído pelo *Common Equity Tier 1*, que representa o capital de melhor qualidade da instituição (capital realizado, resultados retidos, reservas legais e cambiais), e pelo *Additional Going-Concern Capital* (capital suplementar). Desde 1 de Janeiro de 2015, que os rácios de *Common Equity Tier 1*, *Tier 1* e *Total Capital*, estão estabelecidos em 4,5%, 6,0% e 8,0%, respetivamente;
2. *Tier 2 capital (gone-concern capital* ou capital regulamentar) com o intuito de absorver prejuízos numa perspetiva de liquidação da instituição.

Contudo, conforme referem Leite K. & Reis M. (2013), apesar do esforço do Comité de Basileia em apresentar reformas estruturantes ao sistema de regulamentação bancária, o Basileia III reflete ainda alguns dos problemas identificados no Basileia II. Neste âmbito, são apresentadas as seguintes fragilidades do novo acordo:

1. As discussões sobre as reformas de Basileia II com vista a Basileia III foram iniciadas em 2009, tendo sido concluídas apenas em 2017 com vista à implementação plena a partir de 2022. Todavia, a pandemia adiou o prazo para 2023. Assim sendo, este novo acordo teve um calendário de implementação longo;

2. Neste acordo continua a existir um evidente incentivo à utilização de metodologias de *ratings* internos para o cálculo das perdas esperadas. Contudo, para o caso das instituições que não reúnam as condições necessárias à implementação dos *ratings* internos, a avaliação das exposições ao risco e consequentes perdas, continua a ser efetuada por agências de rating;
3. Com o aumento das exigências para o setor bancário neste novo acordo, existirá um forte incentivo para o desenvolvimento dos *shadow banks*, dos *hedge funds* (fundos de investimento especulativo e de elevado risco) e de outras instituições que operam no mercado financeiro, com características semelhantes à banca, contudo, sem estarem abrangidas por este novo quadro regulatório.

Assim sendo, o Basileia III não é mais do que uma reformulação das insuficiências do Basileia II, sendo que muitas rubricas do acordo permanecem inalteradas. Neste âmbito, em concordância com Tymoigne E. (2010), para que seja possível alcançar resultados regulamentares no setor mais evidentes, será necessário executar reformas muito mais radicais do que as que têm vindo a ser feitas, com vista a limitar a instabilidade intrínseca do setor.

Deste modo, de acordo com Vasconcelos J. (2017), verificou-se que tanto no primeiro como no segundo acordo, o comité acabou por procurar mitigar e corrigir os erros do acordo anterior, não conseguindo atuar de uma forma prospetiva. Assim sendo, relativamente ao cálculo dos requisitos de capital, Basileia I possuía um sistema de cálculo demasiado padronizado e limitado em termos de ponderações e *risk drivers* considerados para a determinação do capital regulamentar. Por outro lado, em Basileia II, foi dada prioridade à sensibilidade ao risco e, com isso, foi intensificado o efeito da pró-ciclicidade do sistema e menosprezada a qualidade e quantidade dos níveis de conservação de capital. Por fim, com a introdução do acordo de Basileia III, foram eliminadas algumas das principais fragilidades dos acordos anteriores. Contudo, o aumento das restrições regulamentares impostas tem um custo, nomeadamente ao nível do encarecimento do crédito, originário do efeito da rendibilidade.

Em suma, com a criação do Comité de Basileia (comité de supervisão bancária) tem sido conseguida uma melhoria ao nível da regulamentação bancária e de solidez do setor bancário. Os acordos de capital, o seu principal instrumento, têm permitido harmonizar os processos de supervisão a nível internacional, contribuindo não só para a existência de um sistema financeiro mais robusto, mas sobretudo mais transparente e eficaz.

6. A Regulação e a Supervisão Bancária nos EUA, na União Europeia e no Médio Oriente

6.1. A Regulação e a Supervisão Bancária nos EUA

6.1.1. A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária

Os EUA adotaram um sistema baseado no *dual-banking*, ou seja, as instituições financeiras têm a possibilidade de se constituírem tanto na esfera estadual, como na esfera federal, e de serem reguladas em ambas.

Assim sendo, é possível constatar que o sistema bancário dos EUA se estruturou de forma segmentada, consolidando-se de maneira dual. A regulação deste setor, por sua vez, seguiu essa mesma lógica, de modo que as capacidades regulatórias foram divididas entre agências governamentais estaduais e federais.

De seguida, apresentar-se-ão as principais agências responsáveis pela regulação e supervisão bancária e as suas funções básicas.

6.1.1.1. A Reserva Federal Norte-Americana

A Reserva Federal Norte-Americana (Fed) é o banco central dos EUA. De acordo com o *website* oficial da Fed, esta desempenha cinco funções gerais para promover o funcionamento eficaz da economia dos EUA e, de forma mais geral, o interesse público. Assim sendo, a Fed:

- Conduz a política monetária do país para promover o máximo de emprego, preços estáveis e taxas de juros moderadas de longo prazo na economia dos EUA;
- Promove a estabilidade do sistema financeiro e procura minimizar e conter riscos sistémicos por meio de monitorização e envolvimento ativo nos EUA e no exterior;
- Promove a segurança e a solidez de instituições financeiras individuais e monitoriza o seu impacto no sistema financeiro como um todo;
- Promove a segurança e a eficiência do sistema de pagamentos e liquidações através de serviços ao setor bancário e ao governo dos EUA que facilitam transações e pagamentos em dólares americanos; e
- Promove a proteção do consumidor e o desenvolvimento da comunidade através da supervisão, pesquisa e análise de questões e tendências emergentes do consumidor,

atividades de desenvolvimento económico da comunidade e a administração de leis e regulamentos do consumidor.

A FED supervisiona as instituições financeiras para avaliar a sua segurança e solidez e cumprimento das leis e regulamentos. As abordagens e prioridades de supervisão diferem entre grandes instituições financeiras e organizações bancárias comunitárias e regionais. Para além disso, a FED também é responsável por certas leis e regulamentações relativas à proteção dos consumidores e ao reinvestimento comunitário.

Relativamente às instituições supervisionadas, a FED supervisiona as *holdings* bancárias, as *holdings* de poupança e empréstimo, e bancos membros com diferentes tamanhos e complexidade. Assim sendo,

- As empresas identificadas como apresentando risco elevado para a estabilidade financeira dos EUA são supervisionadas pelo LISCC (Large Institution Supervision Coordinating Committee);
- Empresas dos EUA com ativos de 100 biliões de dólares ou mais que não são supervisionados pelo programa LISCC e todas as organizações bancárias estrangeiras são supervisionadas pelo programa LFBO (Large and Foreign Banking Organization);
- Organizações bancárias regionais (RBOs) – empresas norte-americanas com ativos totais entre 10 biliões de dólares e 100 biliões de dólares são supervisionadas pelo programa RBO; e
- Organizações bancárias comunitárias (CBOs) – empresas norte-americanas com menos de 10 biliões de dólares no total ativos são supervisionadas pelo programa CBO.

Uma responsabilidade primária da FED é assegurar que as instituições financeiras sob a sua jurisdição cumpram as leis e regulamentos aplicáveis estabelecidos pelo Congresso e pelas agências reguladoras federais. Tais leis e regulamentos incluem, também, aspetos referentes à proteção dos consumidores.

Assim sendo, a FED supervisiona os bancos estatais para o cumprimento das leis orientadas para o consumidor e para a comunidade, avaliando:

- O desempenho ao abrigo do Community Reinvestment Act de todos os bancos membros do estado, independentemente da sua dimensão;

- O cumprimento por todos os bancos membros estaduais e suas filiais do Fair Housing Act, da Servicemembers Civil Relief Act, do National Flood Insurance Act, proibições de atos ou práticas desleais ou enganosas (UDAP) ao abrigo do Federal Trade Commission Act, e algumas outras leis federais de proteção financeira dos consumidores não especificamente sob a autoridade do Consumer Financial Protection Bureau; e
- O cumprimento pelos bancos membros do estado com ativos totais de 10 mil milhões de dólares ou menos, de todas as leis e regulamentos federais de proteção financeira do consumidor.

Além disso, a FED serve como supervisor consolidado para todas as *holdings* bancárias e assegura que o risco de *consumer compliance* seja devidamente incorporado na classificação de supervisão de uma *holding*.

Para além das análises *on-site* das instituições financeiras, a FED identifica e investiga possíveis violações das leis de proteção do consumidor através dos programas de queixas e inquéritos ao consumidor. Através destes programas, a Federal Reserve Consumer Help responde às perguntas dos consumidores, explica os direitos dos consumidores ao abrigo da lei federal, investiga queixas contra entidades supervisionadas pela Fed, e encaminha queixas sobre outras entidades para a agência apropriada.

Ao estabelecer o Sistema de Reserva Federal, os EUA foram divididos geograficamente em 12 Distritos, cada um com um *Reserve Bank* incorporado individualmente. Os diferentes Distritos operam de forma independente, mas sob a supervisão do Conselho de Governadores da Reserva Federal. Assim sendo, a FED possui três entidades chave: Federal Reserve Board (Conselho de Governadores), os Bancos da Reserva Federal (Reserve Banks), e o Federal Open Market Committee (FOMC). Estas três entidades tomam decisões que ajudam a promover a solidez da economia dos EUA e a estabilidade do sistema financeiro dos EUA.

Figura 1: Estrutura da Reserva Federal Norte-Americana



Fonte: *website* oficial da Reserva Federal Norte-Americana, 2022.

É também importante destacar dois outros grupos que desempenham papéis importantes nas funções centrais do Sistema da Reserva Federal:

- Instituições financeiras, como bancos, cooperativas de crédito e de poupança; e
- Federal Reserve System advisory committees, que fazem recomendações ao Conselho de Governadores e aos Reserve Banks relativamente às responsabilidades do Sistema.

No que toca aos Federal Reserve System advisory committees, estes são compostos por 5 Conselhos:

1. Federal Advisory Council (FAC): anualmente, cada Reserve Bank escolhe uma pessoa para representar o seu Distrito na FAC. Os membros da FAC cumprem habitualmente três mandatos de um ano e elegem os seus próprios funcionários.
2. Community Depository Institutions Advisory Council (CDIAC): visa obter informações e opiniões de instituições financeiras, cooperativas de crédito e bancos comunitários. Tal como o FAC, o CDIAC proporciona ao Conselho de Governadores uma visão e informação em primeira mão sobre a economia, condições de empréstimo, e outras questões;
3. Model Validation Council: visa fornecer aconselhamento especializado e independente sobre o seu processo de avaliação rigorosa dos modelos utilizados nos *stress tests* das

instituições bancárias. O conselho pretende, assim, melhorar a qualidade dos testes de esforço e, assim, reforçar a confiança no programa de testes de esforço;

4. Community Advisory Council (CAC): visa oferecer perspectivas sobre as circunstâncias económicas e as necessidades de serviços financeiros dos consumidores e comunidades, com especial ênfase nas preocupações das populações de baixos e moderados rendimentos. O CAC complementa o FAC e o CDIAC, cujos membros representam as instituições financeiras;
5. Insurance Policy Advisory Committee (IPAC): visa fornecer informações, conselhos e recomendações ao Conselho sobre normas internacionais e outras questões relacionadas com seguros.

Federal Reserve Board

O Conselho de Governadores está localizado em Washington D.C. e é o órgão diretivo do Sistema da Reserva Federal. O Conselho de Governadores orienta o funcionamento do Sistema da Reserva Federal para promover os objetivos e cumprir as responsabilidades atribuídas à FED pelo Federal Reserve Act.

Quanto às suas funções, o Conselho de Governadores:

- Supervisiona as operações dos 12 Reserve Banks e partilha com eles a responsabilidade de supervisionar e regular determinadas instituições e atividades financeiras;
- Efetua atividades de orientação, direção e supervisão quando os Reserve Banks concedem financiamento a instituições financeiras e quando prestam serviços financeiros a instituições financeiras e ao governo federal. Como parte desta supervisão, o Conselho de Administração analisa e aprova os orçamentos de cada um dos Reserve Banks.
- Ajuda a assegurar que as vozes e preocupações dos consumidores e comunidades sejam ouvidas no banco central, conduzindo uma supervisão centrada no consumidor, investigação e análise política, e, de um modo mais geral, promovendo um mercado de serviços financeiros ao consumidor justo e transparente.

Nos termos da Lei da Reserva Federal, cada um dos 12 Reserve Banks é incorporado separadamente e tem um conselho de administração de nove membros.

Reserve Banks

Os bancos comerciais que são membros do Sistema da Reserva Federal detêm ações no Reserve Bank do seu Distrito. A maioria dos Reserve Banks tem pelo menos uma agência, e cada agência tem o seu próprio conselho de administração. Os diretores das agências são nomeados ou pelo Banco Central ou pelo Conselho de Governadores.

Os 12 Reserve Banks e as suas 24 Agências são os braços operacionais do Sistema da Reserva Federal. Cada Reserve Bank opera dentro da sua área geográfica específica. Deste modo, os Reserve Banks reúnem dados e outras informações sobre as empresas e as necessidades das comunidades locais da sua região. Estas informações são depois analisadas nas decisões de política monetária pelo FOMC e outras decisões tomadas pelo Conselho de Governadores. Tais informações são fulcrais para a formulação de uma política monetária que ajude a manter a solidez da economia e a estabilidade do sistema financeiro dos EUA.

Certas informações recolhidas pelos Reserve Banks são também partilhadas com o público antes de cada reunião do FOMC num relatório vulgarmente conhecido como "Beige Book". Além disso, de duas em duas semanas, a administração de cada Reserve Bank recomenda também as taxas de desconto a serem praticadas. É de ressaltar que os Reserve Banks atuam, essencialmente, como instituições financeiras para os bancos, bancos de poupança e cooperativas de crédito no seu Distrito, ou seja, os Reserve Banks atuam como "bancos para bancos".

Assim sendo, os Reserve Banks:

- Supervisionam e examinam os bancos membros do Estado (bancos estatais que escolheram tornar-se membros do Sistema da Reserva Federal), as sociedades *holding* bancárias, e as instituições financeiras não bancárias que foram designadas como sistemicamente importantes sob autoridade delegada pelo Conselho;
- Concedem financiamento a instituições financeiras para assegurar liquidez no sistema financeiro;
- Prestam serviços financeiros de forma a sustentar o sistema de pagamentos do país, incluindo a distribuição da moeda, a compensação de cheques, o funcionamento dos

sistemas FedWire²¹ e de câmaras de compensação automática (ACH), e servindo como um banco para o Tesouro dos EUA; e

- Supervisionam certas instituições financeiras para assegurar e fazer cumprir as leis federais de proteção do consumidor e de empréstimo justo, promovendo ao mesmo tempo o desenvolvimento da comunidade local.

Federal Open Market Committee

O FOMC é o órgão do Sistema da Reserva Federal que define a política monetária dos EUA. Assim sendo, o FOMC toma todas as decisões relativas à condução de operações de mercado aberto, que afetam a taxa federal de fundos (a taxa a que as instituições financeiras concedem empréstimos umas às outras), a dimensão e composição dos ativos da Reserva Federal, e as comunicações com o público sobre a orientação da política monetária.

Relativamente às suas funções, o FOMC:

- Supervisiona as "operações de mercado aberto", o principal instrumento pelo qual a Reserva Federal executa a política monetária dos EUA. É de realçar que estas operações afetam a taxa federal de fundos, que por sua vez influenciam as condições monetárias e de crédito globais, a procura agregada, e toda a economia; e
- Dirige operações realizadas pela Reserva Federal em mercados cambiais e, nos últimos anos, autorizou programas de troca de moeda com bancos centrais estrangeiros.

6.1.1.2. Office of the Comptroller of the Currency

O Office of the Comptroller of the Currency (OCC) é um órgão vinculado ao Departamento do Tesouro e sujeito à sua fiscalização. Contudo, o Departamento do Tesouro não pode interferir em questões que estejam sob análise do OCC, nem tampouco vetar, retardar ou alterar as regulamentações por ele efetuadas.

O OCC é responsável pela concessão de autorizações para constituição de novos bancos nos EUA e pela regulação dos já existentes. Com a extinção do Office of Thrift Supervision (OTS), promovida pela Lei Dodd-Frank, este passou a ter competência para regular as instituições de poupança federais e para

²¹ O sistema Fedwire é uma ferramenta nacional para empresas envolvidas na rede financeira da FED. A FED utiliza esta tecnologia para avaliar o crédito e ajudar a implementar o movimento de capital dentro do país. Os bancos utilizam o Fedwire para permitir a "liquidação bruta em tempo real".

promover a regulamentação de todas as instituições de poupança, com exceção das competências regulamentares que foram transferidas à FED.

6.1.1.3. Federal Deposit Insurance Corporation

A Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) funciona como um fundo de garantia de depósitos, garantindo os depósitos feitos nos bancos e nas instituições de poupança afiliados e regula os bancos estaduais que não são membros do Fed. A FDIC tem autorização legal para inspecionar qualquer instituição segurada. Além disso, a FDIC possui competência subsidiária para adotar medidas regulatórias necessárias caso o regulador primário deixe de adotá-las. Com o fim do OTS, esta passou a ter competência para regular as instituições de poupança estaduais.

6.1.1.4. National Credit Union Administration

A National Credit Union Administration (NCUA) regula e autoriza a constituição de cooperativas federais de crédito, regula cooperativas estaduais de crédito pertencentes ao sistema federal, e administra o National Credit Union Share Insurance Fund, cujo objetivo é garantir os depósitos feitos nas cooperativas de crédito.

6.1.1.5. Financial Stability Oversight Council

O Financial Stability Oversight Council (FSOC) tem como principais objetivos aumentar a supervisão do sistema financeiro como um todo e identificar, de forma atempada, riscos derivados das atividades de *holdings* bancárias de grande porte e com elevado grau de interconexão ou de instituições financeiras não-bancárias e também daqueles que possam surgir fora do mercado de serviços financeiros.

6.1.1.6. Reguladores Estaduais

A nível estadual, existe um grande número de agências que se ocupam, principalmente, das autorizações para constituição de bancos e cooperativas de crédito estaduais. Em geral, estas agências também possuem competência regulatória em relação às instituições.

A estrutura organizacional da regulação a nível estadual varia bastante, muito embora a doutrina reconheça que certas características comuns podem ser identificadas. Malloy M. (2003) refere que a grande maioria dos Estados adotou um modelo no qual reguladores relativamente especializados são responsáveis pela supervisão de todas ou de alguns tipos de instituições captadoras de depósitos. O autor argumenta também que a minoria dos Estados, por outro lado, optou por atribuir poderes

regulatórios sobre as instituições captadoras de depósitos a um agente ou órgão que seja parte integrante de um departamento maior e menos especializado do Governo estadual.

6.1.2. A Supervisão Bancária por Tipo de Instituição

Instituições Financeiras Comunitárias e Regionais

Os bancos comunitários fornecem empresas e consumidores em todo o país. A FED define organizações bancárias comunitárias como aquelas com menos de 10 bilhões de dólares em ativos e organizações bancárias regionais como aquelas com ativos totais entre 10 bilhões e 100 bilhões de dólares. As organizações bancárias regionais e comunitárias constituem o maior número de organizações bancárias supervisionadas pela Fed. Na supervisão de bancos comunitários, a FED segue uma abordagem focada no risco que visa direcionar recursos de supervisão para áreas de maior risco das operações de cada banco e garantir que os bancos mantenham recursos de gestão de risco adequados ao seu tamanho e complexidade.

Grandes Instituições Financeiras

As grandes instituições financeiras incluem empresas americanas com ativos iguais ou superiores a 100 mil milhões de dólares e organizações bancárias estrangeiras com ativos americanos combinados iguais ou superiores a 100 mil milhões de dólares. A supervisão de grandes instituições financeiras visa aumentar a resiliência destas empresas, a fim de reduzir a probabilidade de *default* ou incapacidade de servir como intermediário financeiro, e reduzir o impacto no sistema financeiro e na economia em geral, no caso de *default* de uma empresa. O quadro de supervisão da FED para as grandes instituições financeiras é descrito na carta SR 12-17/CA Carta 12-14, "Consolidated Supervision Framework for Large Financial Institutions".

Assim sendo, a FED segue uma abordagem centrada no risco, tendo em consideração a dimensão e a complexidade das instituições supervisionadas. Deste modo, a FED organiza a sua supervisão de grandes instituições financeiras em dois programas de supervisão: o LISCC e o LFBO.

É também de realçar que muitas das grandes instituições financeiras estão sujeitas aos programas de *stress tests* e planeamento de capital do Conselho de Administração, incluindo a Análise e Revisão Integral do Capital e os *stress tests* da Lei Dodd-Frank. Muitas das grandes instituições financeiras são também obrigadas a apresentar planos de resolução, que descrevem a estratégia adotada pelas instituições para fazer face a eventuais dificuldades financeiras.

Para realizar a atividade de supervisão pela Fed, o Conselho da FED cobra taxas de avaliação no montante igual às despesas que estima serem necessárias para supervisionar e regular as sociedades *holding* bancárias, as sociedades *holding* de poupança e empréstimo com 100 mil milhões de dólares ou mais em ativos totais consolidados, e as sociedades financeiras não bancárias designadas pelo FSOC.

Organizações Bancárias Estrangeiras

A FED examina regularmente as operações dos bancos estrangeiros nos EUA e desempenha um papel fundamental na avaliação da condição de todas as operações de uma organização nos EUA e da capacidade da organização bancária estrangeira para apoiar as suas operações nos EUA.

A FED partilha a responsabilidade regulamentar das suas organizações bancárias estrangeiras com outras autoridades de supervisão estatais e federais. As agências das instituições financeiras estrangeiras são licenciadas pelas autoridades bancárias estaduais ou pelo OCC, embora certas agências com direitos adquiridos possam ser seguradas pela FDIC.

O Examination Manual for U.S. Branches and Agencies of Foreign Banking Organizations dos EUA descreve as políticas e procedimentos gerais a serem utilizados na realização de exames às agências americanas destas organizações.

6.1.3. Enquadramento Regulatório

6.1.3.1. Federal Reserve Act

“The Federal Reserve Act of 1913 established the Federal Reserve System as the central bank of the United States to provide the nation with a safer, more flexible, and more stable monetary and financial system. The law sets out the purposes, structure, and functions of the System as well as outlines aspects of its operations and accountability. Congress has the power to amend the Federal Reserve Act, which it has done several times over the years.” – *website* oficial da Fed

O Federal Reserve Act de 1913 criou a FED e foi implementado com vista a estabelecer a estabilidade económica nos EUA, introduzindo um banco central para supervisionar a política monetária. O Federal Reserve Act obrigava os bancos nacionais a fazerem parte do sistema, mas dava aos bancos estaduais a liberdade de optar por fazer ou não parte do sistema. Contudo, o Federal Reserve Act possui algumas restrições regulatórias, fazendo com que a criação de bancos nacionais se tornasse pouco interessante para os banqueiros e que a maioria dos bancos estaduais em funcionamento optasse por não o integrar, apesar dos benefícios que tal associação traria, como por exemplo, o acesso aos empréstimos de emergência.

É de realçar que o Federal Reserve Act é uma das leis mais influentes que moldam o sistema financeiro dos EUA.

6.1.3.2. Banking Act

O Banking Act surgiu num contexto pós- crise de 1929 e estabeleceu a separação entre bancos comerciais e bancos de investimento, uma vez que muitos acreditavam que a atuação dos bancos nos mercados de títulos teria sido um dos fatores responsáveis pela crise bancária. O Banking Act promoveu também a criação da FDIC, com a missão de garantir os depósitos feitos nos bancos estaduais e nacionais, no caso de falência destes.

Além disso, o diploma em referência proibiu que os bancos pagassem juros sobre os depósitos à vista e atribuiu competência ao Federal Reserve Board para regular as taxas de juros nas contas-poupança, medidas que ficaram conhecidas como “Regulation Q”. O Banking Act deu o primeiro passo rumo à regulação das *holdings* bancárias que, atualmente, todas elas são reguladas pela Fed, quer façam, ou não, parte do Sistema de Reserva Federal.

6.1.3.3. A Lei Dodd-Frank

A Lei Dodd-Frank foi criada em 2010 para restaurar a confiança da comunidade no sistema financeiro, evitar outra crise financeira, e permitir que qualquer bolha de ativos futura, seja detetada e esvaziada de forma atempada, para que não se desencadeie uma nova crise (Skadden et al, 2010).

A Lei Dodd-Frank determinou a criação de um Conselho de Supervisão da Estabilidade Financeira, cuja função primordial é precisamente a de identificar sinais precoces de acumulação de desequilíbrios que possam conduzir a uma crise e tomar as providências necessárias para evitar o desenvolvimento de uma possível crise, visando assegurar a segurança sistémica. Desta forma, um dos grandes impulsos desta lei visa abordar o problema do “*too big to fail*” e mitigar a ameaça para a estabilidade financeira, colocada pelas instituições financeiras sistemicamente importantes (Bernanke B., 2011). É de realçar que nas instituições financeiras sistemicamente importantes (SIFIs) se incluem as *holdings* bancárias com 50 biliões de dólares de ativos totais consolidados e as empresas financeiras não-bancárias designadas como "sistémicas" pelo Conselho de Supervisão de Estabilidade Financeira.

Esta lei implementou também a regra de Volcker, funcionando como uma alternativa mais adequada e menos onerosa de se reconquistar a estabilidade perdida com o fim da Lei Glass-Steagal. A regra de Volcker defende que as instituições que beneficiem da rede de proteção ou dos seguros dos depósitos não poderão realizar mais transações de compra e venda de títulos na sua própria carteira de

negócios (*proprietary trading*). Considerou-se este tipo de operações um dos principais canais de comportamento especulativo que colocaria as instituições bancárias em risco. A regra de Volcker proíbe as entidades bancárias de se envolverem em negociações ao nível de propriedade ou de investirem ou patrocinarem *hedge funds* ou fundos de *private equity*. Para Paul Volcker (ex-chefe da FED e autor desta lei) “é importante forçar as instituições a escolher entre operações bancárias tradicionais de crédito, com rentabilidade esperada possivelmente menor, mas protegidas pela rede de segurança, e operações com compra e venda de títulos, potencialmente mais lucrativas, mas também mais arriscadas e sem acesso à proteção da autoridade monetária.”

A Lei Dodd-Frank estabelece também uma proposta sobre o mercado de derivativos visando a diminuição das operações de balcão e o aumento da transparência do mercado de derivativos. As principais exigências legais que recaem sobre o mercado de derivativos têm a ver com o objetivo de que a liquidação dos contratos passe a ser feito através de câmaras de compensação²², aumentando assim a estabilidade do mercado de derivativos. Dada a possibilidade de que as câmaras de compensação possam aumentar os custos de uma forma substancial, os autores da Lei optaram por excluir do seu âmbito as operações realizadas por instituições não financeiras.

Relativamente às agências de *rating*, a Lei Dodd-Frank voltou-se para a definição de controlos eficazes, internos às agências, por forma a evitar conflitos de interesse e desvirtuamento da missão dessas instituições. Assim sendo, a Lei Dodd-Frank “desoficializou” as agências de *rating*. É também de realçar que várias normas, principalmente as referentes a políticas de investimento de fundos, estabelecem restrições de investimento a títulos emitidos que não tenham sido objeto de avaliação por agências de *rating* reconhecidas pelo governo.

Passou também a ser obrigatório manter uma margem de 5% na própria carteira de cada investidor, sem que seja possível fazer *hedge*²³, e estabeleceu regras no que toca à remuneração dos executivos. Assim sendo, a Lei exige transparência nas estruturas de remuneração das instituições bancárias, inclusive do quociente entre a maior remuneração de executivos e a mediana de salários da instituição. Estabeleceu também uma regra de devolução de compensações recebida por desempenho, como bónus, quando ficarem comprovados que o pagamento foi indevido, e que os esquemas de

²² A Câmara de Compensação é um sistema utilizado entre instituições financeiras, possibilitando-as de trocar informações sobre ordens de pagamentos e compra ou venda de ativos, por exemplo. Este sistema inclui também as negociações do mercado de valores mobiliários, isto é, compra e venda de ações, fundos imobiliários, títulos, entre outros.

²³ *Hedge* (ou *hedging*) é uma técnica financeira, geralmente constituída pela formação de duas posições opostas, uma, de compra, e outra, de venda, de modo que, se um evento previsível e prejudicial ocorrer, se minimizem os danos. Assim sendo, o hedge pressupõe que se ganhe numa das posições, e que se perca, noutra das posições.

remuneração deverão ser avaliados por comités de risco da instituição, para avaliar a sua adequação às estratégias de risco adotadas pelo banco.

A Lei Dodd-Frank revelou também a importância das normas referentes à proteção dos consumidores, criando o Consumer Financial Protection Bureau e a Federal Deposit Insurance Corporation.

6.1.3.4. Basileia III

O Comité de Basileia de Supervisão Bancária (BCBS), do qual os EUA são membro participante, desenvolveu normas internacionais de capital regulamentar através de uma série de acordos de capital e publicações relacionadas, que estão em vigor coletivamente desde 1988, conforme já referido. Assim sendo, o Basileia III é um conjunto abrangente de medidas de reforma, desenvolvidas pelo BCBS, para reforçar a regulação, supervisão e gestão do risco do setor bancário. As medidas incluem tanto reformas de liquidez como de capital, que são implementadas no regime de regulação e de supervisão bancária dos EUA.

6.2. A Regulação e a Supervisão Bancária na União Europeia

6.2.1. A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária

À semelhança do que acontece nos EUA, também na UE os poderes de supervisão são distribuídos pelas instituições a nível nacional e a nível europeu.

De seguida, apresentar-se-ão as principais agências responsáveis pela regulação e supervisão bancária e as suas funções básicas.

6.2.1.1. Banco Central Europeu

O BCE é parte integrante do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), juntamente com os bancos centrais nacionais (BCN) dos 27 Estados-Membros da UE, e também é parte integrante do Eurosistema, em conjunto com os BCN dos 19 Estados-Membros da que adotaram o euro. Apesar de o Eurosistema não ter funções ao nível da regulação e da supervisão, considera-se importante referir algumas das suas características. Assim sendo:

“O Eurosistema, constituído pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros que adotaram o euro, é a autoridade monetária da área do euro. No Eurosistema, o nosso objetivo primordial é a manutenção da estabilidade de preços para o bem comum. Ao desempenharmos igualmente o papel de autoridade financeira de primeiro plano, visamos salvaguardar

a estabilidade financeira e promover a integração financeira europeia.” - *website* oficial do Banco Central Europeu

Relativamente às suas funções, o Eurosistema:

- Define e executa a política monetária única;
- Realiza operações cambiais;
- Detém e gere as reservas cambiais oficiais dos países da área do euro;
- Promove o bom funcionamento dos sistemas de pagamentos;
- Contribui para as políticas que visam a estabilidade do sistema financeiro;
- Exerce funções consultivas, no domínio das suas atribuições, relativamente à legislação comunitária e à legislação nacional;
- É responsável pela compilação de informação estatística; e
- Emite notas de euro.

Passando agora para a análise do BCE, este é responsável pela supervisão prudencial das instituições de crédito, localizadas na área do euro e nos Estados-Membros participantes não pertencentes à área do euro. Atualmente, o BCE apresenta três prioridades prudenciais para o período de 2022 a 2024. Estas visam assegurar que as instituições de crédito saem da pandemia robustas; aproveitam a oportunidade para corrigir deficiências estruturais através de estratégias de digitalização eficazes e de um reforço da governação; e dão resposta aos riscos emergentes, incluindo os riscos climáticos e ambientais, assim como aos riscos informáticos e cibernéticos.

“Enquanto autoridade de supervisão, avaliamos os riscos que as instituições de crédito enfrentam e verificamos se têm capacidade de os gerir adequadamente. É o chamado “processo de análise e avaliação para fins de supervisão” ou “SREP” (do inglês, Supervisory Review and Evaluation Process). O objetivo é avaliar de forma coerente os perfis de risco das instituições de crédito e tomar decisões sobre as medidas de supervisão necessárias.” – *website* oficial do Banco Central Europeu

A supervisão bancária praticada pelo BCE monitoriza e avalia constantemente a evolução dos riscos e das vulnerabilidades das instituições supervisionadas, assim como os progressos realizados na execução das prioridades estabelecidas. É de realçar que as prioridades estratégicas são reanalisadas anualmente, contudo, existe uma monitorização contínua que permite ao BCE ajustar com flexibilidade as suas prioridades e as atividades correspondentes num curto espaço de tempo, sempre que necessário.

Relativamente às instituições de crédito supervisionadas, o BCE mantém uma lista de todas as instituições de crédito significativas (a 1 de outubro de 2022, 110 bancos) sob a sua supervisão direta, e das instituições de crédito menos significativas sob a sua supervisão indireta. A lista de entidades supervisionadas é atualizada regularmente e reflete todas as decisões relativas ao carácter significativo das instituições de crédito. Os tipos de entidades supervisionadas referidos no Regulamento-Quadro do Mecanismo Único de Supervisão são:

- Instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros participantes;
- Empresas financeiras estabelecidas nos Estados-Membros participantes;
- Empresas financeiras mistas estabelecidas nos Estados-Membros participantes;
- Sucursais estabelecidas nos Estados-Membros participantes por instituições de crédito estabelecidas em Estados-Membros não participantes.

Quanto às suas funções, o BCE apresenta as seguintes funções:

- Gestão da moeda única (o euro);
- Direção da política económica e monetária da UE;
- Manutenção da estabilidade de preços (daí denominarmos este de “Guardião da estabilidade dos preços”); e
- Supervisão macroprudencial europeia, assumindo o cognome de “Guardião da estabilidade financeira”.

É ainda de realçar que existem 3 órgãos de decisão do BCE, que se apresentam de seguida.

Conselho do BCE: adota as diretrizes e toma as decisões necessárias para o bom desempenho das funções do BCE e do Eurosistema. Em particular, define a política monetária da zona do euro e tem um papel relevante no processo de decisão do Mecanismo Único de Supervisão.

Comissão Executiva: é responsável pela gestão corrente do BCE e executa a política monetária de acordo com as orientações e decisões do Conselho do BCE. Para tal, a Comissão Executiva fornece as instruções necessárias aos BCN para a implementação descentralizada da política monetária.

Conselho Geral: é um órgão transitório, assegurando o desempenho de funções do BCE enquanto nem todos os Estados-Membros da UE tiverem adotado a moeda única. Este visa reforçar a cooperação entre os bancos centrais e a coordenação no domínio da política monetária.

6.2.1.2. Sistema Europeu de Supervisão Financeira

Apesar de o processo de integração bancária se ter iniciado em 1993, com o Tratado de Maastricht, que impulsionou o processo da união monetária, foi com a criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), que entrou em vigor em 2011, que este processo conheceu o seu auge.

Num contexto pós-crise financeira de 2008, o Relatório Larosière propôs a criação de um SESF que assegurasse que “as regras destinadas ao setor financeiro passassem a ser aplicadas adequadamente para preservar a estabilidade financeira e garantir a confiança no sistema financeiro no seu conjunto e uma proteção suficiente aos consumidores de serviços financeiros” (Gonçalves P., 2015). Iniciou-se, assim, uma “europeização da supervisão financeira”, modelo baseado numa separação entre regulação – harmonizando a “disciplina (...) da supervisão bancária”, atribuída a instituições da UE -, e a supervisão, a cargo das autoridades nacionais de supervisão (Gonçalves P., 2015).

Assim sendo, o SESF assenta na criação de um “sistema descentralizado” e fragmentado de regulação e supervisão financeira, onde coexistem três autoridades europeias de supervisão e autoridades nacionais de supervisão, contudo, são as primeiras quem controla primordialmente todo o sistema financeiro europeu. É de realçar, também, que o objetivo do SESF, de acordo com um relatório emitido pelo Parlamento Europeu, não é acabar com as crises financeiras, até porque isso seria algo inexecutável, mas sim o de assegurar que as normas aplicáveis ao setor financeiro são executadas de forma uniforme e adequada em todos os Estados-Membros da UE, com vista a garantir a estabilidade financeira e a estimular a confiança e proteção dos clientes financeiros.

Deste modo, o SESF é composto pelo Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), pelas três Autoridades Europeias de Supervisão – nomeadamente, a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) e a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) – e pelos supervisores nacionais.

Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS)

O CERS exerce funções de supervisão macroprudencial no sistema financeiro europeu, com o intuito de evitar ou mitigar riscos sistémicos para a estabilidade financeira da UE, derivados do desenvolvimento contínuo do sistema financeiro (surgimento de conglomerados financeiros e de produtos financeiros complexos) e de acompanhar a evolução macroeconómica do sistema financeiro da UE.

De acordo com o *website* oficial do BCE, as principais funções do CERS são a recolha e análise de informação relevante para a identificação de riscos sistémicos; emissão de alertas, sempre que os

riscos sistémicos sejam considerados significativos; formulação de recomendações para a adoção de medidas em resposta aos riscos identificados; acompanhamento do seguimento dado aos alertas e recomendações; e cooperação e coordenação da sua atuação com as Autoridades Europeias de Supervisão e os fóruns internacionais.

Autoridades Europeias de Supervisão (AES)

As AES estão encarregues da supervisão de instituições individuais – supervisão microprudencial -, como bancos, companhias de seguros ou fundos de pensões, ou seja, efetuam a supervisão microprudencial no sistema financeiro europeu. Assim sendo, as AES visam facilitar o bom funcionamento do mercado através de um nível eficaz de regulação e de supervisão; garantir a integridade, a transparência, a eficiência e o bom funcionamento dos mercados financeiros; reforçar a coordenação internacional no domínio da supervisão; evitar a arbitragem regulamentar e promover a igualdade das condições de concorrência; assegurar que a eventual tomada de riscos relevantes seja adequadamente regulamentada e supervisionada; reforçar a proteção dos consumidores e; reforçar a convergência no domínio da supervisão em todo o mercado interno. As AES contribuem para o desenvolvimento de um conjunto de regras, elaborando projetos de normas técnicas de regulamentação e aplicando normas técnicas de execução.

No referente à supervisão bancária, a autoridade competente neste âmbito é a **EBA**, abrangendo as instituições de crédito, os conglomerados financeiros, as empresas de investimento, as instituições de pagamento e as instituições de moeda eletrónica. Com a revisão de 2019, foi também confiada à EBA a responsabilidade de impedir que o sistema financeiro fosse utilizado para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

Organismos conjuntos

É de realçar, ainda, que existem 2 organismos conjuntos: a Câmara de Recurso e o Comité Conjunto. A Câmara de Recurso é independente das três AES e é responsável pelos recursos das partes afetadas pelas decisões das AES, ao passo que o Comité Conjunto exerce a coordenação global e intersectorial, com o objetivo de garantir a coerência da supervisão, devendo proceder à resolução dos diferendos entre as AES em questões intersectoriais.

Autoridades Nacionais de Supervisão Competentes

Cada Estado-Membro designa as suas autoridades nacionais competentes, que fazem parte do SESF e estão representadas nas AES.

6.2.1.3. União Bancária Europeia

A criação do SESF teve como missão primordial solucionar a crise financeira internacional de 2008, mas tal não veio a acontecer, revelando-se um sistema de supervisão insuficiente para resolver muitos dos problemas que assolavam o mercado financeiro europeu. A insuficiência do SESF decorreu de facto de que este apenas se focou na supervisão financeira, ignorando a possibilidade de a supervisão não ser eficaz e o facto de os mecanismos de garantia a serem acionados nas situações de insolvência das instituições (Sistemas de Garantia de Depósitos e mecanismos de resolução e de recapitalização de instituições) permanecerem com cariz unicamente nacional. Para além disso, não existia um conjunto uniformizado de procedimentos e normas bancárias para todos os Estados-Membros da UE que, em conjunto com a falta de mecanismos de intervenção comuns, impossibilitaram uma resposta coordenada por parte de todos os Estados-Membros à crise financeira global.

Apesar das regulamentações mais significativas já serem elaboradas a nível europeu (o que fazia com que já houvesse um certo grau de homogeneidade), antes da criação da união bancária, os reguladores nacionais tinham liberdade para adicionar as suas próprias regras, que refletiam as características de cada sistema financeiro, desde que estas regras não implicassem uma transgressão das já impostas pela UE. Por sua vez, no que diz respeito à supervisão, a sua concretização a nível nacional dava um grande poder às autoridades nacionais, uma vez que estas eram capazes de coagir os bancos a agir de determinadas formas, mesmo não tendo de exercer o seu poder formalmente. Por outras palavras, o facto de a supervisão ser feita a nível nacional potenciava alianças entre os supervisores e as instituições financeiras em situações problemáticas, em que informações sobre a realidade das instituições eram por vezes omitidas ao público, com o objetivo de adiar o reconhecimento de perdas e as medidas de correção.

Deste modo, a União Bancária Europeia (UBE) surgiu decorrente da necessidade de uniformizar as regras prudenciais, eliminar as discrepâncias nos critérios de supervisão nos Estados-Membros, aumentar a solidez do setor bancário europeu e reduzir a interdependência entre o setor bancário e os soberanos. Esta foi criada em 2014 enquanto integrante fundamental da União Económica e Monetária da UE, sendo o seu objetivo assegurar que:

- Os bancos sejam vigorosos e robustos, capazes de resistir a eventuais futuras crises financeiras;
- Os bancos não viáveis sejam objeto de resolução sem recurso ao dinheiro dos contribuintes e com um impacto mínimo na economia real;

- A segmentação do mercado seja diminuída graças à harmonização das regras do setor financeiro.

Todos os Estados-Membros da área do euro fazem parte da união bancária. Os Estados-Membros não participantes na área do euro podem participar na união bancária se estabelecerem uma cooperação estreita com o BCE.

A união bancária assenta em três alicerces cronologicamente interligados, designadamente o Mecanismo Único de Supervisão (MUS), o Mecanismo Único de Resolução (MUR) e o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD), aos quais é adicionado um *single rulebook* - composto pelo Regulamento sobre Requisitos de Capital, pela Diretiva sobre Requisitos de Capital IV, pela Diretiva relativa à Recuperação e Resolução Bancárias e pela Diretiva relativa aos Sistemas de Garantia de Depósitos -, e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) para a recapitalização direta de bancos em situação de insolvência.

Mecanismo Único de Supervisão

O MUS compõe o primeiro pilar da união bancária, sendo o que se encontra mais desenvolvido na atualidade. Com ele, o objetivo primordial da UE é pôr um fim à diversidade existente, centralizando o poder de supervisão prudencial num único organismo, capaz de fazer com que as regras sejam aplicadas da mesma maneira em todas as situações. O MUS visa restabelecer a confiança no sistema bancário e aumentar a resiliência dos bancos, tentando cumprir os seguintes objetivos (*website* oficial do Banco de Portugal):

- Garantir a segurança e a solidez do sistema bancário europeu;
- Promover a integração e a estabilidade financeira na Europa; e
- Garantir uma supervisão coerente, alicerçada na partilha de conhecimentos entre as autoridades participantes e o BCE.

Todos os países da zona euro fazem parte deste mecanismo de forma automática, podendo os outros países pertencentes à UE, mas que não tenham adotado o euro, decidir fazer parte ou não. Conforme visto anteriormente, o BCE é a entidade encarregue de supervisionar os bancos. Tal supervisão pode ser feita de forma direta, sendo ele próprio a efetuá-la, ou de forma indireta, com recurso às autoridades nacionais, exigindo uma cooperação entre todos. O objetivo é evitar as centralizações de poder injustificadas, a duplicação de estruturas e também a perda de conhecimento acerca das economias locais.

Assim sendo, enquanto o BCE é responsável pela supervisão dos chamados bancos “significativos”, as autoridades nacionais ficam encarregues dos restantes, ou seja, dos bancos com menor significância. Todavia, o BCE pode decidir tornar-se responsável por qualquer banco menos significativo. O caráter significativo dos bancos é definido através de critérios relacionados com a sua dimensão, importância económica, atividades além-fronteiras e assistência financeira pública direta, adquirindo o estatuto de “significante” ao cumprir pelo menos um dos critérios, descritos na imagem abaixo; por outro lado, a sua significância pode dever-se também ao facto de ser uma das três instituições mais significativas do país em que está estabelecido. Dos bancos “significativos” fazem parte 111 instituições (dados atualizados a 24 de fevereiro de 2023).

Figura 2: Critérios de Significância

Significance criteria	
Size	the total value of its assets exceeds €30 billion
Economic importance	for the specific country or the EU economy as a whole
Cross-border activities	the total value of its assets exceeds €5 billion and the ratio of its cross-border assets/liabilities in more than one other participating Member State to its total assets/liabilities is above 20%
Direct public financial assistance	it has requested or received funding from the European Stability Mechanism or the European Financial Stability Facility

A supervised bank can also be considered significant if it is one of the three most significant banks established in a particular country.

Fonte: *website* oficial do BCE, 2022.

No âmbito do MUS, conforme referido anteriormente, é necessário que haja uma coordenação entre o BCE e as autoridades nacionais, por forma a maximizar a eficácia e a eficiência da supervisão das instituições financeiras. Assim sendo, é essencial fazer uma distinção entre as tarefas afetas a cada uma das partes. Começando pelas responsabilidades do BCE, é possível distinguir dois tipos de atribuições:

1. As que se aplicam à totalidade das instituições financeiras independentemente da sua significância; e
2. As que se aplicam exclusivamente àquelas sobre as quais têm poderes de supervisão diretos, ou seja, as que são denominadas de “significativas”.

No referente à generalidade das instituições, o BCE tem o poder de (Wymeersch E., 2014):

- Conceder e retirar autorizações para que estas se possam estabelecer e operar nos Estados-Membros; e
- Autorizar a aquisição e alienação de *holdings* significativas.

Wymeersch E. (2014) sintetiza, também, os poderes do BCE aplicáveis aos bancos significativos:

- Supervisionar, como entidade de supervisão nacional, a abertura de sucursais ou a realização de serviços em países não participantes;
- Assegurar-se do cumprimento das ferramentas de supervisão principais, como é o caso de fundos próprios, liquidez e limites de exposição, entre outros;
- Executar avaliações e testes de stress, incluindo a imposição de novos requisitos de acordo com a lei da união;
- Executar uma supervisão consolidada de grupos bancários, *holdings* financeiras e companhias financeiras mistas; e
- Agir como supervisor em situações de recuperação bancária, excluindo poderes de resolução.

Relativamente aos supervisores nacionais, estes são as autoridades fundamentais na supervisão das instituições menos significativas. Apesar de todas autorizações estarem a cargo do BCE, as autoridades nacionais têm, também, um papel preliminar neste tópico. Assim sendo, estas atuam em conformidade com os suportes legais a nível nacional, contudo, nunca transgredindo as instruções do BCE.

Com a implementação do MUS é possível combater problemas como o *moral hazard* e o *gridlock*, uma vez que este mecanismo impõe regras que devem ser cumpridas por todos bancos e ao mesmo tempo tem a capacidade de verificar se tais regras estão a ser devidamente aplicadas, controlando assim a exposição ao risco e garantindo que os bancos têm uma capitalização suficiente e adequada (IFM, 2013).

Tendo em conta que, sob a regulação existente, as instituições são obrigadas a tornar públicas diversas informações acerca da sua realidade e situação financeira, são também eliminadas, ou pelo menos mitigadas, as questões que dizem respeito às assimetrias de informação.

Mecanismo Único de Resolução

De acordo com o *website* oficial do Conselho Único de Resolução, a resolução é “a reestruturação de um banco por uma autoridade de resolução, através de ferramentas de resolução, de forma a salvaguardar os interesses públicos, incluindo a continuidade das funções críticas por parte do banco, a estabilidade financeira e custos mínimos para os contribuintes.”

Após a criação do MUS tornou-se necessária a implementação de um Mecanismo Único de Resolução (MUR), que conseguisse evitar eventuais desacordos entre o BCE e as autoridades nacionais, no que diz respeito às medidas que devem ser tomadas em relação aos bancos e instituições que enfrentem dificuldades.

O MUR é o segundo pilar da união bancária, estando interligado com o primeiro pilar, na medida em que este abrange apenas os bancos supervisionados através do MUS, ou seja, todos os bancos estabelecidos na área do euro, bem como todos aqueles que estando estabelecidos num outro Estado-Membro tenham tomado a decisão de se juntar à união bancária. O MUR é constituído por um Conselho Único de Resolução (SRB) e por um Fundo Único de Resolução (SRF).

Conselho Único de Resolução

De acordo com o *website* oficial do Conselho Único de Resolução (do inglês, Single Resolution Board), este é uma agência independente da UE, que está operacional desde janeiro de 2015. O SRB adota uma estratégia proativa que se caracteriza pelo planeamento e preparação antecipada da resolução, por forma a evitar a deterioração da economia e da estabilidade financeira, perante situações de falência dos bancos. Assim sendo, as suas principais atribuições são:

- Desenvolver planos de resolução para os bancos sobre os quais tem responsabilidade direta, ou seja, sobre os bancos que estão sob supervisão do MUS e todos os grupos transfronteiriços;
- Realizar avaliações, através da análise da capacidade de resolução dos bancos e adoção de planos de resolução;
- Abordar obstáculos à resolução e cooperação na sua resolução;
- Fixar requisitos mínimos no que diz respeito a fundos próprios e responsabilidades ilegíveis;
- Acompanhar as medidas de intervenção antecipadas;
- Iniciar a resolução juntamente com o BCE;
- Tomar decisões no que diz respeito às ferramentas de resolução que devem ser utilizadas;
- e
- Cooperar com as autoridades de resolução nacionais, dando-lhe todas as instruções necessárias.

Fundo Único de Resolução

Espera-se que o SRF constitua a primeira fonte de financiamento externo no processo de resolução de um banco. O seu financiamento é feito através de contribuições *ex ante* dos bancos, angariadas a nível nacional, mas agregadas posteriormente a nível da união bancária.

De acordo com o *website* oficial do SRB, o SRF será construído gradualmente, com contribuições anuais de todas as instituições de crédito, e ainda algumas empresas de investimento, de todos os países participantes no MUR, entre os anos de 2016 e 2023 (com um período transitório de 8 anos), sendo o objetivo que a 31 de dezembro de 2023 este tenha atingido 1% do montante dos depósitos cobertos por todas as instituições de crédito na união bancária. Caso as contribuições não sejam suficientes para cobrir a intervenção necessária, a legislação permite que o fundo incorra em empréstimos ou contratos adicionais (Hadjjemmanuil C., 2015).

O fundo deve ser utilizado como último recurso e só até ao ponto de garantir a aplicação eficiente dos instrumentos de resolução. Assim sendo, este deve ser utilizado para (*website* oficial do SRB):

- Garantir os ativos ou responsabilidades da instituição sob resolução;
- Fazer empréstimos ou comprar ativos da instituição sob resolução;
- Fazer contribuições para uma instituição ponte e/ou um veículo de gestão de ativos;
- Fazer contribuições para a instituição sob resolução em vez de um *writedown* ou conversão de responsabilidades de certos credores sob condições especiais;
- Pagar compensações a acionistas ou credores que incorram em perdas maiores do que as consideradas normais sob procedimentos de insolvência.

À semelhança do que acontece com o MUS, a estrutura do MUR reflete, também, a separação de tarefas. Assim sendo, o SRB é diretamente responsável pelo plano e execução da resolução dos bancos diretamente supervisionados pelo BCE e dos grupos transfronteiriços, enquanto as autoridades nacionais ficam responsáveis pelos restantes, salvo os casos em que se prevê a necessidade de utilização do SRF, passando a resolução da instituição, neste caso, a ficar também ao cargo do SRB (Comissão europeia, 2014).

De acordo com o *website* oficial do Conselho da União Europeia, “O Mecanismo Único de Resolução (MUR) visa assegurar a resolução ordenada dos bancos em situação de insolvência com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real.” Assim sendo, o MUR tem como principais objetivos:

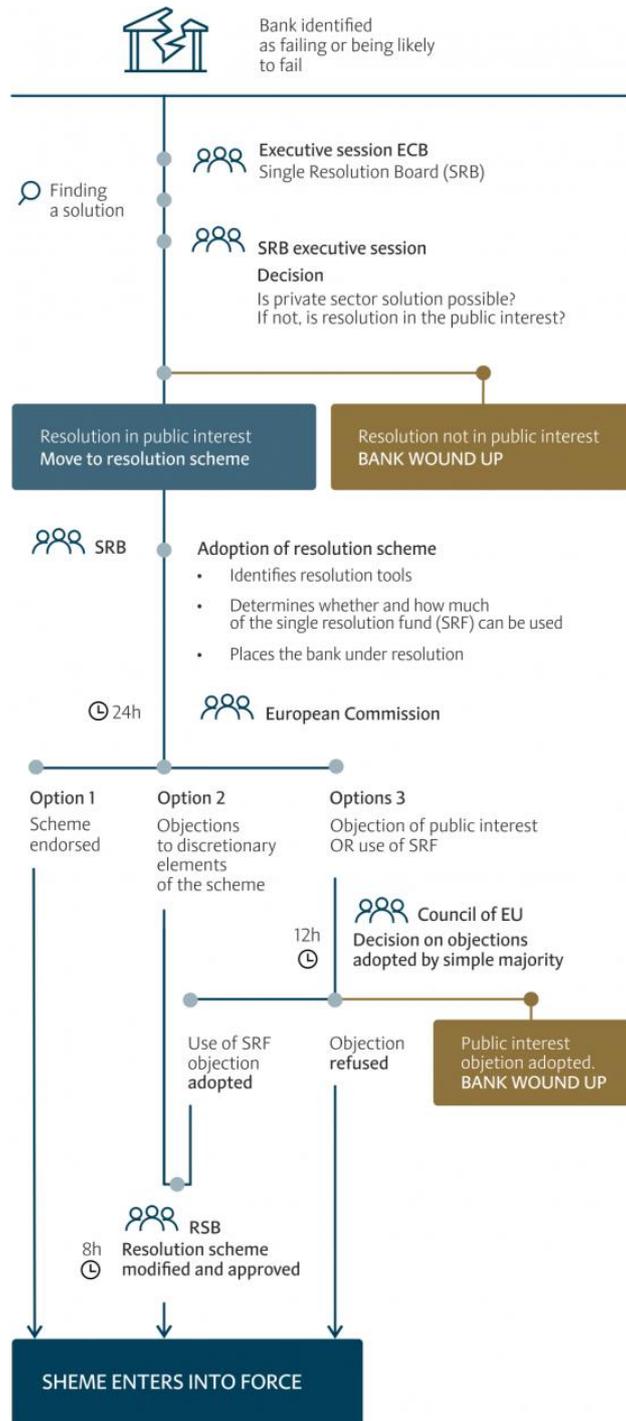
- Reforçar a confiança no setor bancário;
- Prevenir a corrida aos bancos e o contágio;
- Minimizar a relação negativa entre os bancos e os emitentes de dívida soberana; e
- Eliminar a fragmentação do mercado interno de serviços financeiros.

Neste âmbito, existem quatro instrumentos de resolução:

1. Alienação da atividade: através da alienação total ou parcial dos ativos, passivos e/ou ações de uma entidade a um comprador privado;
2. Instituição de transição: em que parte ou a totalidade dos ativos, passivos e/ou ações são transferidas para uma entidade temporária controlada;
3. Segregação de ativos: em que os ativos podem ser transferidos para um veículo de gestão de ativos;
4. Recapitalização interna: nesta situação, os capitais próprios e a dívida podem ser objeto de uma redução ou conversão, transferindo os encargos para os acionistas e credores de um banco e não para o público.

Contudo, é de salientar que nem todos os bancos que se encontram numa situação de falência são alvo de um processo resolução. Esta decisão é apenas tomada pelo SRB se, depois de identificada a impossibilidade de medidas privadas do setor restaurarem a viabilidade do banco, a resolução for vista como necessária e essencial para os interesses públicos. A tomada de decisão é, então, feita tendo em conta o esquema que se apresenta de seguida.

Figura 3: Processo de Tomada de Decisão do MUR



Fonte: *website* oficial do Banco de Portugal, 2022

Sistema Comum de Garantia de Depósitos

O sistema comum de garantia de depósitos (EDIS) é o terceiro e último pilar da união bancária, sendo neste momento a única componente em falta.

As razões pelas quais existe a necessidade de um fundo de garantia de depósitos a nível europeu (de realçar que existe um fundo a nível nacional) assentam, resumidamente, em três aspetos: a dimensão, a consistência, e a separação entre bancos e governos.

Um sistema que se baseia numa supervisão centralizada não pode ser sustentado se não for acompanhado por uma garantia de depósitos também centralizada, caso contrário, os países podiam ser chamados a resolver problemas criados por uma má supervisão a nível europeu. É de realçar, também, que a criação de um sistema comum de garantia de depósitos quebra o círculo vicioso entre os estados e os sistemas bancários, círculo este que nunca estaria completamente quebrado se a garantia dos depósitos continuasse a depender dos países individualmente, uma vez que a confiança neste fundo estaria altamente relacionada com a confiança dos depositantes na situação dos seus governos (Wolff G., 2016).

O EDIS é baseado nas já existentes diretivas acerca dos sistemas de garantia de depósitos (SGD), sendo um complemento a estas, visando o fortalecimento destas garantias ao nível da união bancária. Este aplicar-se-ia a depósitos abaixo do montante de 100 000 euros e entraria em ação juntamente com o SGD nacional no caso de insolvência de uma instituição (Comissão Europeia, s/d).

O objetivo dos sistemas de garantia de depósito é limitar a possibilidade de que haja uma corrida aos bancos por parte dos depositantes para levantar os seus depósitos. Para isso, estes garantem aos depositantes o pagamento dos seus depósitos em casos de insolvência dos seus bancos, contudo só até um determinado montante. O limite dos montantes a serem pagos pode ser visto como uma tentativa de prevenir situações de *moral hazard*, como a exposição a níveis excessivos de risco, por parte de todos os agentes económicos, por se sentirem seguros (Comissão Europeia, 2015). Contudo, mesmo com a imposição de limites, a implementação do EDIS é questionável, na medida em que a criação de um sistema de garantia de depósitos a nível europeu poderia levar a que os bancos se sentissem mais “confortáveis” e, com isso, menos avessos ao risco, levando a cabo investimentos e operações de maior risco que pudessem colocar em causa a sua solvabilidade, já que estes estariam protegidos por um fundo de garantia de depósitos.

6.2.2. Enquadramento Regulatório

6.2.2.1. Basileia III

Conforme já visto anteriormente, “O Acordo de Basileia III é um quadro regulamentar internacional que visa fortalecer a regulamentação, supervisão e gestão do risco do setor bancário. Foi desenvolvido

pelo Comité de Basileia de Supervisão Bancária (CBSB) e aprovado pelo G20 em novembro de 2010” (*website* oficial do BCE). O intuito da UE é de transpor de forma completa o Basileia III para a legislação dos diferentes Estados-Membros, estabelecendo melhores padrões regulatórios sobre os bancos europeus (Basileia III, 2011). Assim sendo, o Basileia III é implementado na UE através do pacote legislativo relativo aos requisitos de fundos próprios, em vigor desde 2014.

As regras de Basileia II e as mais recentes de Basileia III foram adotadas na UE através de um Regulamento e de uma Diretiva que passaram a ser conhecidos, respetivamente, por CRR e CRD IV:

- **Capital Requirements Regulation (CRR):** Regulamento (UE) n.º 575/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho;
- **Capital Requirements Directive (CRD IV):** Diretiva 2013/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

O CRR estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais que as instituições de crédito e empresas de investimento sujeitas à supervisão dos BCN e do BCE no contexto do MUS devem cumprir, nomeadamente (*website* oficial do Banco de Portugal):

- Requisitos de fundos próprios relativos a elementos totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados de risco de crédito, risco de mercado, risco operacional e risco de liquidação;
- Requisitos para limitar grandes riscos;
- Requisitos de liquidez relativos a elementos totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados;
- Requisitos de reporte de informação; e
- Requisitos de divulgação pública de informação.

Por sua vez, a CRD prevê regras em matéria de (*website* oficial do Banco de Portugal):

- Acesso à atividade das instituições de crédito e das empresas de investimento;
- Poderes de supervisão e instrumentos de supervisão para a supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento pelas autoridades competentes;
- Exercício da supervisão prudencial de instituições de crédito e empresas de investimento pelas autoridades competentes de uma forma coerente com as regras estabelecidas no CRR;

- Requisitos de publicação aplicáveis às autoridades competentes no âmbito da regulação e supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento; e
- Requisitos de reservas de fundos próprios.

No quadro regulamentar europeu destaca-se ainda a Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), por outras palavras, a Diretiva 2014/59/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento. Esta diretiva prevê regras relativas a requisitos e supervisão prudencial em matéria de:

- Planos de recuperação;
- Medidas de intervenção corretiva; e
- Apoio financeiro intragrupo.

6.2.2.2. Single Rulebook

O Single Rulebook foi criado em 2009 pelo Conselho Europeu e refere-se ao quadro regulatório do setor financeiro da UE que completa o mercado único para os serviços financeiros. Este tem o intuito de garantir a aplicação do Basileia III de uma forma uniforme em todos os Estados-Membros, sendo possível atingir esta uniformidade através da sua aplicação direta e sem necessidade de transposição para as leis nacionais.

A necessidade do Single Rulebook advém do facto de a legislação bancária ser baseada em diretivas que davam espaço para que existissem grandes discrepâncias entre os países, e de estas discrepâncias terem sido provadas como insustentáveis para a integração dos mercados financeiros. Assim sendo, o *Single Rulebook* visa promover um mercado bancário mais eficiente, transparente e resiliente, garantindo que medidas de salvaguarda prudencial serão aplicadas sempre que possível a toda a UE de forma uniforme.

A EBA desempenha um papel-chave na construção do Single Rulebook no setor bancário, tendo a atribuição de elaborar normas técnicas vinculativas para implementação do pacote da CRD IV e da BRRD, de emitir orientações destinadas às instituições ou aos supervisores, e de prestar esclarecimentos sobre o Single Rulebook (*website* oficial do Banco de Portugal).

Como principais diretivas e regulamentos, o *Single Rulebook* contempla as novas regras em relação aos requisitos de capital e liquidez (CRD IV e CRR), a BRRD e ainda a Diretiva do Sistema de Garantia de Depósitos (DGSD).

6.2.2.3. Outros Regulamentos e Diretivas

Financial Conglomerate Directive – FICOD

A FICOD entrou em vigor em 2003 e tem como objetivo melhorar a eficácia da supervisão dos conglomerados financeiros, ou seja, de grandes grupos financeiros que atuam em diferentes setores financeiros (como a banca, serviços de investimentos e de seguros) geralmente a nível transfronteiriço. Esta diretiva visa contribuir para o aumento da estabilidade financeira e da proteção do consumidor.

De acordo com uma publicação emitida pela UE relativa à supervisão dos conglomerados financeiros, a FICOD estabelece requisitos específicos:

- De solvência;
- Em matéria de adequação e profissionalismo da gestão do conglomerado;
- Para assegurar processos de gestão dos riscos e mecanismos de controlo interno adequados a nível do conglomerado;
- Que determinam que deve ser nomeada uma única autoridade de supervisão para coordenar a supervisão global de um conglomerado, que pode envolver várias autoridades que lidam com diferentes componentes das atividades do conglomerado; e
- De intercâmbio de informações e cooperação entre os supervisores (incluindo os que operam em países não pertencentes à UE) das entidades regulamentadas de um conglomerado financeiro.

Regulamento do Mecanismo Único de Resolução

O Regulamento do Mecanismo Único de Resolução (SRMR) estabelece regras e procedimentos uniformes para a resolução de instituições de crédito no quadro do Mecanismo Único de Resolução (MUR) e do Fundo Único de Resolução (FUR).

6.3. A Regulação e a Supervisão Bancária no Médio Oriente

Paralelamente à análise feita no ponto 4.3 da presente dissertação, também aqui optamos por restringir a análise aos EAU dada a sua importância, maior disponibilidade de informações e ao facto de este ser bom ponto de referência para os restantes países.

6.3.1. A Estrutura da Regulação e da Supervisão Bancária

Os EAU, apesar de constituírem um só país, apresentam duas zonas financeiras livres: o Centro Financeiro Internacional do Dubai e o Mercado Global de Abu Dhabi. Sendo zonas financeiras livres, estas estão isentas de determinadas leis e procedimentos que se aplicam ao resto do país, sendo reguladas pelo seu próprio enquadramento regulamentar.

De seguida, apresentar-se-ão as principais agências responsáveis pela regulação e supervisão bancária e as suas atribuições básicas.

6.3.1.1. Banco Central dos Emirados Árabes Unidos

O Banco Central dos Emirados Árabes Unidos (CBUAE) foi estabelecido em 1980 e visa promover a estabilidade financeira e monetária, a eficiência e a resiliência do sistema financeiro e a proteção dos consumidores através de uma regulação e supervisão que visam apoiar o crescimento económico em benefício dos EAU e a sua comunidade (*website* oficial do CBUAE).

Relativamente às suas atribuições, o CBUAE:

- Elabora e executa a política monetária, em consonância com a Agenda Nacional;
- Emite moeda;
- Estabelece as bases para a orientação e determina as normas necessárias para a implementação de práticas prudenciais, relativas à atividade financeira;
- Estabelece e supervisiona regulamentos e normas para a proteção de clientes de instituições financeiras;
- Monitoriza a situação do crédito no Estado e a sua contribuição para o crescimento equilibrado da economia nacional;
- Efetua a gestão das reservas estrangeiras para manter ativos em moeda estrangeira suficientes para cobrir a base monetária em qualquer momento; e
- Regula, desenvolve, supervisiona e mantém a solidez dos sistemas de infraestrutura financeira do Estado, incluindo sistemas de pagamento eletrónico, moeda digital e instalações de valor armazenado.

O CBUAE está dividido em quatro tipos de comités: os Comités de Nível Executivo, o Comité de Política de Estabilidade Financeira, o Comité de Gestão Monetária e de Reservas, e o Comité de Supervisão e Regulação. No âmbito deste estudo, o comité mais relevante é o Comité de Supervisão e Regulação. Assim sendo, o Comité de Supervisão e Regulação é responsável pela supervisão, segurança

e solidez das instituições financeiras licenciadas pelo CBUAE, propondo e implementando regulamentos e recomendando ações de fiscalização. Este desenvolve, também, um quadro regulamentar através da elaboração e proposta de regulamentos, normas e orientações, que se aplicam às instituições e atividades financeiras licenciadas.

Nos EAU, existem essencialmente quatro categorias de bancos todos eles regulados pelo CBUAE: bancos comerciais, bancos islâmicos, bancos industriais e bancos de investimento.

No que toca à supervisão, os objetivos do CBUAE estão de acordo com os princípios estabelecidos pelo BCBS no Basileia III, visando promover a segurança e a solidez das instituições financeiras licenciadas, em particular as pertencentes aos setores bancário, de seguros, pagamentos e remessas. Assim sendo, a abordagem de supervisão utilizada pelo CBUAE é baseada no risco. Este incorpora um processo estruturado e voltado para o futuro, projetado para identificar, avaliar, medir e controlar os principais fatores de risco aos quais as instituições financeiras estão expostas. A supervisão efetuada pelo CBUAE é assente em oito princípios que se apresentam de seguida (*website* oficial do CBUAE).

- **Princípio 1:** A supervisão é focada no risco, priorizando as suas atividades de supervisão com base no risco de uma instituição para o sistema financeiro e de acordo com os objetivos estatutários e de supervisão do CBUAE.
- **Princípio 2:** O CBUAE avalia os riscos e responde proporcionalmente, tanto de acordo com o perfil de risco dinâmico da instituição (desempenho financeiro, natureza da atividade, complexidade, modelo operacional, estruturas, nível de risco, etc.) como de acordo com o seu impacto na estabilidade sistémica e solidez do setor bancário e financeiro dos EAU.
- **Princípio 3:** O CBUAE aloca os seus recursos de supervisão de acordo com a avaliação de risco institucional e avaliação de impacto sistémico.
- **Princípio 4:** O CBUAE aplica uma perspetiva macro de todo o sistema à supervisão microprudencial de bancos e grupos bancários, para ajudar a identificar, analisar e tomar medidas preventivas para lidar com riscos sistémicos.
- **Princípio 5:** O CBUAE garante que as respostas da supervisão a questões semelhantes sejam consistentes, uma vez que este supervisiona todo o setor.
- **Princípio 6:** O CBUAE esforça-se para manter altos padrões consistentes com as melhores práticas a nível internacional.
- **Princípio 7:** O CBUAE considera que a responsabilidade final pela supervisão do risco organizacional é do Conselho e da Alta Administração de cada instituição licenciada.

- **Princípio 8:** Ao usar a abordagem de Supervisão Baseada no Risco (RBS), o CBUAE procura reduzir o risco e o impacto sistémico de *default*, em vez de prevenir o *default* de qualquer instituição.

Através de uma combinação adequada de supervisão local e externa, o CBUAE avalia a condição das instituições licenciadas, o seu perfil de risco, processos de gestão de risco, ambiente de controlo interno e as medidas corretivas necessárias para atender a quaisquer preocupações de supervisão.

6.3.1.2. Dubai Financial Services Authority

A Dubai Financial Services Authority (DFSA) é a entidade reguladora independente de serviços financeiros conduzidos dentro ou a partir do Dubai International Financial Centre (DIFC), uma zona financeira livre construída especificamente no Dubai, dentro dos EAU.

O mandato regulatório da DFSA inclui a gestão de ativos, serviços bancários e de crédito, valores mobiliários, fundos de investimento coletivo, custódia e serviços fiduciários, negociação de futuros de *commodities*, finanças islâmicas, seguros, uma bolsa internacional de ações e uma bolsa internacional de derivados de *commodities*. Além de regulamentar os serviços financeiros, a DFSA é responsável por supervisionar e fazer cumprir os requisitos de combate à lavagem de dinheiro (AML) e ao financiamento do terrorismo (CTF) aplicáveis no DIFC.

Assim como o CBUAE, a regulação e a supervisão feita pela DFSA assentam numa abordagem baseada no risco. Deste modo, a DFSA estabelece prioridades para a utilização dos seus recursos e adota um ciclo contínuo de gestão de riscos que identifica, analisa, prioriza e mitiga os riscos intoleráveis para os seus objetivos de caráter regulatório ou para um determinado setor da sua indústria de serviços financeiros. Uma vez que os riscos podem surgir dentro ou fora do DIFC, esta monitoriza regularmente os mercados e as tendências financeiras regionais e internacionais. A abordagem baseada no risco aplica-se a todas as divisões da DFSA e a todas as negociações da DFSA com entidades regulamentadas.

A Regulatory Law 2004 dá ao Conselho de Administração da DFSA o poder geral de fazer e emitir regras e procedimentos sobre todos os assuntos relacionados com os seus objetivos, poderes e funções. O processo de regulamentação normalmente inclui um período de consulta pública que fornece às partes interessadas a oportunidade de analisar e comentar as normas propostas.

É de realçar, também, que a DFSA, por forma a facilitar a realização dos seus objetivos e princípios orientadores, procura ativamente alianças com outras entidades e a criação de memorandos de entendimento com órgãos, autoridades e organizações locais, nacionais e internacionais. Tais

memorandos incluem a cooperação e a prestação de assistência a autoridades, órgãos e organizações do Estado e outras jurisdições. Estes facilitam a forma como os reguladores podem ajudar-se mutuamente na prossecução de objetivos individuais e comuns, nomeadamente através da troca de informações e do uso de poderes de execução.

A supervisão prudencial efetuada pela DFSA é feita sob dois tipos:

- Team Supervision: as instituições financeiras que a DFSA considera apresentar menor risco aos objetivos da DFSA são designadas para *Team Supervision*. Neste âmbito, as instituições financeiras estão sujeitas a revisões temáticas; avaliações de risco documentais e no local; reuniões de alta administração; e requisitos de relatórios trimestrais, anuais e periódicos.
- Relationship Management: as instituições financeiras que a DFSA considera apresentar maior risco para os objetivos da DFSA são designadas para *Relationship Management*. A determinação de maior risco pode ser o resultado de fatores específicos da empresa ou específicos do setor. Aqui, também as instituições financeiras estão sujeitas a revisões temáticas, avaliações de risco documentais e no local, reuniões de alta administração e requisitos de relatórios trimestrais, anuais e periódicos.

O tipo de supervisão aplicada às instituições financeiras é determinado de acordo com uma avaliação baseada nos riscos que cada instituição apresenta para os objetivos regulatórios da DFSA a nível financeiro, mas também a nível não-financeiro, avaliando o impacto dos seus riscos e a probabilidade de ocorrência.

A metodologia de análise baseada no risco inclui cinco vertentes, sendo elas (*website* oficial do DFSA):

- Modelo de negócios, estratégia, e *corporate governance*;
- Risco financeiro;
- Risco operacional;
- Risco de conduta nos negócios; e
- AML/Risco de crime financeiro.

6.3.1.3. Financial Services Regulatory Authority

A Financial Services Regulatory Authority (FSRA) é a reguladora e supervisora financeira de todos os bancos, empresas de investimento, corretoras de valores mobiliários e resseguradoras que operam

dentro da Abu Dhabi Global Market (ADGM), uma zona financeira localizada no emirado de Abu Dhabi, que é regida pelas suas próprias regras e regulamentos baseados nas leis de Inglaterra e do País de Gales, em oposição à lei civil a nível federal dos EAU.

Relativamente às suas atribuições, a FSRA (*website* oficial da ADGM):

- Define obrigações que as instituições financeiras têm de cumprir;
- Supervisiona e regula as instituições financeiras;
- Recebe e avalia as reclamações regulatórias relativas a possíveis infrações dos regulamentos e regras implementados, possível má conduta por qualquer pessoa ou entidade que regula, ou qualquer conduta que possa impedir a FSRA de atingir os seus objetivos;
- Previne crimes financeiros e cibernéticos, como a lavagem de dinheiro; e
- Concede licenças e autorizações para as instituições financeiras que se queiram estabelecer na ADGM.

A FSRA trabalha em estreita colaboração com a Registration Authority and ADGM Courts, bem como outras autoridades relevantes, para supervisionar e manter um centro financeiro robusto e regulado de forma eficiente e eficaz, protegendo os interesses dos consumidores. A FSRA emite alertas regulatórios sobre possíveis condutas fraudulentas que podem prejudicar os consumidores e prejudicar a reputação da ADGM. Os alertas regulatórios visam educar e informar o mercado e as instituições sobre possíveis más condutas para que possam tomar medidas corretivas e atuar da melhor forma possível.

A FSRA adota uma abordagem de regulação baseada no risco, concentrando os seus esforços nas atividades que podem representar riscos indesejáveis e influenciar negativamente a continuidade dos seus objetivos regulatórios. A FSRA visa agir de forma justa, aberta, responsável e proporcional no exercício dos seus poderes de execução.

No âmbito da regulação prudencial, a FSRA exige que as instituições enviem informações de forma regular, incluindo relatórios regulatórios e financeiros.

Relativamente à supervisão, esta é, também, focada no risco. As interações entre a FSRA e as instituições supervisionadas são projetadas para serem proporcionais à sua dimensão, complexidade e tipos de atividades reguladas. Assim sendo, a FSRA visa manter um relacionamento aberto, transparente e cooperativo com as instituições reguladas, mantendo um diálogo contínuo com a alta administração da instituição para se manter informada em termos de posição financeira e das atividades da instituição.

A análise de risco efetuada pela FSRA é muito semelhante à análise feita pela DFSA, sendo feita com base em quatro componentes:

- Risco de negócio;
- Risco de crime financeiro;
- Risco operacional; e
- *Governance*, sistemas e controlos.

As análises de risco são feitas de forma periódica, em que a classificação do impacto/risco irá determinar a intensidade da abordagem de supervisão. Para além das avaliações periódicas, a FSRA também pode realizar revisões direcionadas para discutir determinados assuntos específicos, como os relativos a *stress tests* e solicitar ações, informações ou relatórios específicos. É de realçar que tais análises podem ser feitas tanto *on-site* como *off-site*.

Posto isto, a FSRA tem o poder de informar as instituições sobre as medidas que estas precisam de tomar em relação a questões específicas que dão origem a riscos excessivos, por forma a mitigá-los. Esta abordagem geralmente assume a forma de um Plano de Mitigação de Riscos (RMP) e com ele espera-se que as instituições tomem as ações necessárias para resolver os problemas específicos e as suas causas.

6.3.2. Enquadramento Regulatório

6.3.2.1. Basileia III

O CBUAE emitiu regulamentos sobre toda uma série de questões, assegurando o cumprimento desses regulamentos com base numa abordagem do tipo *bank-examiner*, apoiando-se numa regulação do tipo prudencial.

Em 2017, o CBUAE implementou normas de adequação de capital seguindo as regras estipuladas no Basileia III, através da Circular n° 52 de 2017. O artigo 2° do regulamento explica os requisitos quantitativos e estabelece que o capital regulamentar total compreende a soma de dois níveis, sendo que o capital Tier 1 é composto por um Common Equity Tier 1 (CET1) e por um Tier 1 adicional. Assim sendo, os bancos devem cumprir os seguintes requisitos mínimos em todos os momentos: CET1 deve ser de pelo menos 7% dos ativos ponderados pelo risco (RWA); o capital Tier 1 deve ser de pelo menos 8,5% do RWA; e o capital total, calculado como a soma do capital Tier 1 e do capital Tier 2, deve ser de pelo menos 10,5% do RWA (Ahmed B., Dar R. & Alope A., 2021).

Para além disso, a Circular n.º 16/93 emitida pelo CBUAE regulava as grandes exposições incorridas pelos bancos. Deste modo, os bancos estavam impedidos de exceder a exposição máxima por cliente ou grupo, tendo sido impostas restrições no que diz respeito à concessão de empréstimos a entidades governamentais e estatais. As regras também passaram a prescrever a forma como as diferentes categorias de ativos devem ser ponderadas pelo risco. Em 2020, o CBUAE emitiu novos regulamentos com vista a regulamentar e a supervisionar as aquisições de maior dimensão que são realizadas pelos bancos nos EAU, seguindo, assim, as normas estipuladas pelo Basileia III.

6.3.2.2. Lei Federal nº 14 de 2018

Depois de quase 40 anos, a lei que sustentava o CBUAE e o setor bancário nos EAU foi alterada. A Lei Federal nº 14 de 2018 relativa ao Banco Central e à Organização das Instituições e Atividades Financeiras revogou e substituiu a Lei da União de 1980, passando a vigorar a 30 de setembro de 2018.

A estrutura regulatória do setor bancário nos EAU é baseada nesta lei, segundo a qual o CBUAE está encarregue da emissão e gestão da moeda do país e da regulação dos setores bancário e financeiro.

A Lei Bancária é referente ao licenciamento e à regulação pelo CBUAE de:

- Bancos, exercendo sobretudo a atividade de aceitação de depósitos e outras atividades financeiras, como concessão de empréstimos, emissão e cobrança de cheques, comércio de divisas e metais preciosos, e realização de outras operações permitidas por lei ou pela prática bancária habitual;
- Casas de câmbio e intermediários financeiros;
- Instituições financeiras islâmicas, que são definidas como instituições financeiras que realizam todas as atividades de um banco comercial, mas de acordo com os princípios da shariah islâmica; e
- Outras instituições financeiras.

A Lei Bancária não se aplica às instituições estatutárias de crédito público, instituições estatais de investimento, fundos de desenvolvimento, fundos de poupança e pensões privados, nem ao setor segurador. Esta também não se aplica ao Centro Financeiro Internacional do Dubai nem ao Mercado Global de Abu Dhabi e às instituições financeiras regulamentadas pelas autoridades dessas zonas (ou seja, a DFSA e a FSRA). Contudo, o CBUAE tem o direito de exercer os seus poderes sobre instituições financeiras fora dos EAU ou nestas duas zonas após consulta à autoridade competente (Ahmed B., Dar R. & Alope A., 2021).

Embora o CBUAE seja a principal autoridade reguladora de bancos e instituições financeiras nos EAU, todas estas entidades estão sujeitas a requisitos adicionais de registo e licenciamento a nível federal e dos emirados.

Assim sendo, todos os bancos comerciais incorporados nos EAU devem ser estabelecidos como empresas de capital aberto e a sua propriedade deve ser maioritariamente de cidadãos dos EAU. O requisito mínimo de participação acionista nacional dos EAU para empresas financeiras, bancos e casas de câmbio é de 60%.

De acordo com Ahmed B., Dar R. & Alope A. (2021), a principal diferença no tratamento de bancos comerciais locais e estrangeiros é que os bancos locais não estão sujeitos a nenhuma tributação sobre o seu rendimento, enquanto os bancos estrangeiros estão sujeitos a tributação ao nível do emirado.

Os bancos não residentes podem conceder linhas de crédito bilaterais e participar de consórcios nos EAU. Não se considera que estes sejam residentes, domiciliados ou que realizem negócios nos EAU e, por isso, não são obrigados a pagar impostos nos EAU. Todas as instituições financeiras licenciadas são obrigadas pela Lei Bancária a manter a confidencialidade de todos os dados e informações dos seus clientes.

Quanto às principais disposições desta lei, a Lei Bancária expande as disposições anteriores e confirma que nenhuma atividade financeira pode ser realizada nos EAU sem uma licença. Para tal, o CBUAE passou a deter novos poderes para inspecionar as instalações de qualquer instituição suspeita de realizar atividades financeiras nos EAU, bem como a capacidade de exigir qualquer informação relacionada a essa instituição.

Relativamente às instituições financeiras islâmicas, estas não podem negociar bens nem possuir propriedades para fins de financiamento; é necessário que haja um comité interno de supervisão da Sharia, composto por especialistas experientes; e são necessários requisitos para auditorias e controlo interno da Shari'a, juntamente com relatórios anuais a serem apresentados à assembleia geral.

A Lei introduz, também, um enquadramento para instituições financeiras captadoras de depósitos a ser desenvolvida pelo CBUAE, incluindo sinalizadores de dificuldades financeiras de tais instituições. Sob tal estrutura, o CBUAE tem liberdade para impor condições, exigir capital adicional, forçar ou permitir fusões, congelar ativos, liquidar a instituição ou efetivamente assumir a administração da instituição.

É também de referir que várias secções da Lei se focam na proteção dos interesses dos consumidores e na expansão do alcance de serviços financeiros a toda a comunidade. Neste âmbito, o

CBUAE foi mandatado para trabalhar com o Ministério das Finanças para desenvolver um sistema de garantia de depósitos. Para além disso, a Lei enfatiza o dever de confidencialidade dos bancos perante as informações fornecidas pelos seus clientes.

Por último, a Lei refere que um novo comité deverá ser estabelecido, sendo responsável por quaisquer reclamações contra decisões ou ações do CBUAE.

6.3.2.3. Decreto Federal nº 20 de 2018

O Decreto Federal nº 20 de 2018 é relativo ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Este exige o reporte de transações suspeitas à Unidade de Combate à Lavagem de Dinheiro e Casos Suspeitos (AMLSCU), que é a unidade de inteligência financeira dos EAU.

Assim sendo, perante casos suspeitos de crimes de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, as partes relevantes devem notificar e fornecer detalhes completos acerca das transações ao FSRA. O não-relatamento de suspeitas de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo constitui uma ofensa criminal de acordo com as leis dos EAU, sendo considerado como uma violação do livro de regras referente aos crimes de lavagem de dinheiro. Caso tal aconteça, a FSRA tem o dever de tomar as medidas necessárias e adequadas contra Pessoas Relevantes que violem as Leis Federais e requisitos da FSRA.

Neste âmbito, de acordo com o *website* oficial do Ministério da Economia dos EAU, é considerado agente de crime de branqueamento de capitais quem tiver conhecimento de que os fundos são oriundos de um crime ou contravenção e praticar algum dos seguintes atos:

- Movimentar recursos ou realizar qualquer transação com o objetivo de ocultar ou disfarçar a sua origem ilegal;
- Adquirir, possuir ou usar os recursos após o recebimento; ou
- Ajudar o perpetrador da ofensa a escapar da punição.

De acordo com o *website* oficial do CBUAE, este Decreto estipulou a criação de:

- Um comité dedicado aos objetivos referentes ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sob a presidência do Governador da CBUAE; e de
- Uma Unidade de Inteligência Financeira (FIU) independente para receber e investigar todos os relatórios apresentados por instituições financeiras e outros estabelecimentos corporativos sobre a suspeita de atividades financeiras ilícitas.

Conforme implementado pela Decisão do Gabinete n° 10 de 2019, o Decreto Federal n° 20 de 2018, conforme alterado pelo Decreto-Lei Federal n° 26 de 2021, aumentou a eficácia da estrutura legal e institucional dos EAU no domínio AML/CFT, em conformidade com os requisitos e recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI).

6.3.2.4. Financial Services and Market Regulations

O Financial Services and Market Regulations (FSMR) estabelece o quadro legislativo e regulamentar para os serviços financeiros na ADGM. Em particular, o FSMR foi constituído tendo como base o Financial Services and Markets Act 2000 do Reino Unido e outras legislações relacionadas. O FSMR contém disposições que detalham os poderes, funções e objetivos da FSRA (“a Reguladora”), incluindo disposições nas áreas de autorização, reconhecimento, órgãos de infraestrutura de mercado, poderes de execução e recolha de informações, contabilidade/auditoria, divulgação de informações, transferência de serviços financeiros, etc.

O FSMR é complementado pelos *Rulebooks* da FSRA e por um Manual de Orientação e Políticas. Os *Rulebooks* da FSRA detalham os requisitos que as empresas devem atender após a sua autorização pela FSRA.

De acordo com um relatório emitido pela Shearman & Sterling em 2016, o FSMR define a gama de serviços financeiros abrangidos e estabelece duas restrições gerais, baseadas na estrutura regulatória do Reino Unido. A primeira assenta na proibição de que as instituições exerçam atividades regulamentadas sem autorização ou isenção, o “General Prohibition”. A segunda exige que todas as transações financeiras sejam feitas por uma instituição licenciada pelo Regulador (ou seja, uma instituição regulada) ou ter o seu conteúdo aprovado por uma instituição regulada, sendo conhecido como “Financial Promotion Restriction”. As instituições reguladas também estão proibidas de aceitar depósitos dos mercados dos EAU ou no dirham dos EAU, ou realizar transações de câmbio envolvendo o dirham dos EAU. Neste âmbito, a FSRA pode aplicar ações disciplinares tais como, censura pública ou penalidades financeiras contra qualquer empresa ou indivíduo que viole qualquer restrição. Também podem haver outras consequências comerciais por violação de qualquer restrição, tais como acordos que se tornam inexequíveis.

Ainda de acordo com o relatório emitido pela Shearman & Sterling em 2016, existem dois níveis de supervisão regulatória dentro do ADGM: um para instituições reguladas e outro para os trabalhadores das instituições reguladas. O primeiro nível compreende a avaliação e autorização pelo Regulador das

instituições reguladas e a supervisão permanente dessas instituições. O segundo nível coloca a responsabilidade nas instituições para avaliar as competências e aptidões dos indivíduos que estas empregam.

O FSMR defende, entre outros, os seguintes aspetos:

- A organização e conformidade devem ser confiadas aos gerentes seniores das instituições;
- Deve ser garantida a alocação adequada de responsabilidades de gestão;
- Obrigatoriedade de garantir que os sistemas e controlos são implementados;
- Orientação sobre o tratamento de reclamações, incluindo o estabelecimento do reconhecimento e resolução de reclamações;
- As instituições reguladas e os órgãos reconhecidos que operam no ADGM são obrigados a aderir a regras adicionais de conduta que estão contidas no Conduct of Business Rules;
- Implementação de requisitos mínimos de capital e de liquidez de acordo com o Basileia III²⁴;
- Pessoas sujeitas a AML devem aderir às sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- Um *Fees Rulebook* foi elaborado para garantir a transparência dos processos regulatórios. Para além disso, há uma taxa anual a ser paga integralmente ao Regulador;
- Existência de uma estrutura geral para proteções contra abuso de mercado baseada no Código de Conduta de Mercado do Reino Unido;
- Criação de regras para bancos islâmicos, nomeadamente, em aspetos referentes à supervisão, contabilidade e auditoria da Sharia; e
- Estabelecimento de regras para fundos de investimento coletivo, incluindo requisitos ao nível da criação, registo e notificação.

6.3.2.5. Regulatory Law 2004

A Lei DIFC n.º 1 de 2004 (ou a Lei Regulatória de 2004) é referente aos poderes, funções e objetivos regulatórios da DFSA, na região do DIFC. Assim sendo, de acordo com o *website* oficial do DFSA, a Lei Regulatória de 2004:

- Concede ao DFSA o poder de criar regras;

²⁴ Contudo, é de referir que algumas normas de Basileia III foram consideradas ainda não apropriadas no ADGM. Aspetos como o risco de crédito de contraparte baseado no Basileia III, a securitização e o índice de financiamento estável líquido estão ausentes do atual regime, por exemplo.

- Define os poderes e funções do Conselho e do Diretor Executivo;
- Estabelece o Tribunal dos Mercados Financeiros;
- Define os critérios e o processo para autorizar empresas e indivíduos;
- Define os poderes para supervisionar e investigar instituições, bem como a aplicação das legislações administradas pela DFSA;
- Concede ao DFSA o poder de impor restrições, suspensões e sanções, incluindo penalidades financeiras;
- Define vários requisitos de divulgação para o DFSA; e
- Define o processo de tomada de decisão que o DFSA deve seguir para emitir certos tipos de decisões.

7. Revisão Sistemática de Literatura

Neste estudo usou-se como metodologia a revisão sistemática da literatura (RSL) para identificar, sintetizar e interpretar as conclusões de estudos relevantes sobre a regulação e supervisão nos EUA, na UE e no Médio Oriente. Através deste método, é possível identificar a amplitude da pesquisa que foi publicada, identificar os principais temas e debates e destacar as limitações e sugestões para investigações futuras.

“As revisões sistemáticas da literatura são uma forma de sintetizar evidências científicas para responder a uma determinada questão de pesquisa de forma transparente e reprodutível, ao mesmo tempo em que se procura incluir todas as evidências sobre o tema, avaliando a qualidade de tais evidências” (Lamé G., 2019).

Assim sendo, a RSL consiste no agrupamento de ideias e contributos de diferentes autores no âmbito de um determinado tema. Tal agrupamento é conseguido através de leituras e pesquisas realizadas pelo investigador, com a finalidade de produzir conhecimento inovador. Contudo, é importante referir que o investigador não vai produzir algo totalmente original, uma vez que a RSL é uma compilação crítica de obras relativas a uma temática. O resultado traduz-se num texto analítico e crítico dos conceitos já estudados sobre o tema em questão.

Deste modo, o principal contributo da RSL consiste na integração da informação existente sobre uma determinada temática, através do agrupamento e análise dos resultados provenientes de estudos primários, realizados em locais e momentos diferentes, por grupos de pesquisa independentes, permitindo a geração de evidência científica na temática. Esta permite-nos focar no nosso efetivo objeto de pesquisa e não perder tempo com questões secundárias.

Por forma a conceder relevância e originalidade ao trabalho desenvolvido, torna-se essencial ter informação suficiente e relevante acerca da produção da comunidade científica na área em questão, seja em estudos mais recentes, seja em estudos realizados há mais tempo. Assim sendo, a formulação de um problema de pesquisa só se torna relevante quando o investigador, após uma análise crítica do estado atual da produção científica na sua área temática, consegue identificar lacunas, consensos e controvérsias sobre o tema (Brizola J. & Fantin N., 2016), por forma a tornar o seu trabalho o mais original possível.

Considera-se, por isso, que a revisão da literatura contribui para:

1. Delimitar o problema da pesquisa;
2. Auxiliar na procura de novas linhas de investigação para o problema objeto da atenção do investigador;
3. Evitar abordagens infrutíferas, ou seja, não percorrer caminhos já percorridos;
4. Identificar trabalhos já realizados, já escritos e partir para outra abordagem; e
5. Evitar que o investigador faça mais do mesmo, que diga o que já foi dito, tornando a sua pesquisa irrelevante.

Conforme refere Donato H. (2019), existem quatro critérios essenciais a que deve obedecer uma RSL:

1. Deve ser exaustiva: toda a literatura relevante na área deve ser incluída;
2. Deve ser seguida uma metodologia rigorosa: definir a questão de investigação, escrever um protocolo, pesquisar a literatura, recolher e fazer a triagem e a análise da literatura. Todo o processo também deve ser cuidadosamente documentado;
3. Deve constituir uma pesquisa exaustiva da literatura para encontrar todos os artigos relevantes sobre o tópico. Assim, é importante que a estratégia de pesquisa permita encontrar todos os potenciais artigos relevantes. A pesquisa deve ser efetuada em várias bases de dados e outras fontes;
4. Devem estar envolvidas pelo menos duas pessoas, especialmente para triagem de artigos e extração de dados.

Embora não haja uma visão única sobre o processo de elaborar uma RSL, vários autores concordam que o mesmo deve conter um núcleo comum constituído por fontes de procura, seleção dos estudos, avaliação da qualidade dos estudos selecionados e apresentação dos resultados obtidos.

Nesta RSL, foi seguida a estrutura dos cinco passos, proposta por Khan et al. (2003):

1. Identificação da questão;
2. Identificação de trabalhos relevantes;
3. Avaliação da qualidade dos estudos;
4. Análise/resumo das evidências;
5. Interpretação/exposição dos resultados.

Filtrar, organizar, sintetizar e analisar de forma crítica e objetiva os resultados das pesquisas em bases de dados *online*, como é o caso da Web of Science ou Scopus, só se torna viável com o auxílio de programas de gestão bibliográfica. Após ser feita a seleção dos trabalhos a incluir na RSL, estes programas constituem recursos muito vantajosos para organizar referências bibliográficas, com facilidade de acesso e atualização de forma simples e devidamente sincronizadas com o processador de texto. Neste projeto, optou-se por utilizar o VOSViewer enquanto *software* de apoio à análise.

7.1. Identificação da Questão

Relativamente ao primeiro passo, a identificação da questão, esta prende-se com o facto de a regulação e a supervisão bancária que vigora nos EUA, na UE e no Médio Oriente ser idêntica, não existindo diferenças significativas.

7.2. Identificação de Trabalhos Relevantes

Após identificada a questão em análise, a segunda etapa da RSL consiste na determinação da amostra. Como este trabalho tem como principal objetivo efetuar uma RSL sobre os principais trabalhos desenvolvidos na temática da supervisão e da regulação, foi utilizada essencialmente uma base de dados científica, a Scopus. É de referir que se recorreu, também, à base de dados Web of Science. Contudo, verificou-se que os artigos presentes na Web of Science eram essencialmente os mesmos que se encontraram na Scopus.

Relativamente aos EUA, ao efetuar a pesquisa por publicações, cujo nome continha as combinações das palavras “banking regulation”, “banking supervision”, “US” e “united states”, foram obtidos 174 documentos na Scopus. Restringindo a pesquisa para tipo de documento “artigo”, publicados a partir do ano de 2017, foram reunidos 55 artigos.

Após uma primeira análise aos artigos, verificou-se que existiam 5 artigos que não se enquadravam na temática do estudo, pelo que foram apenas incorporados na análise 50 artigos (Figura 4).

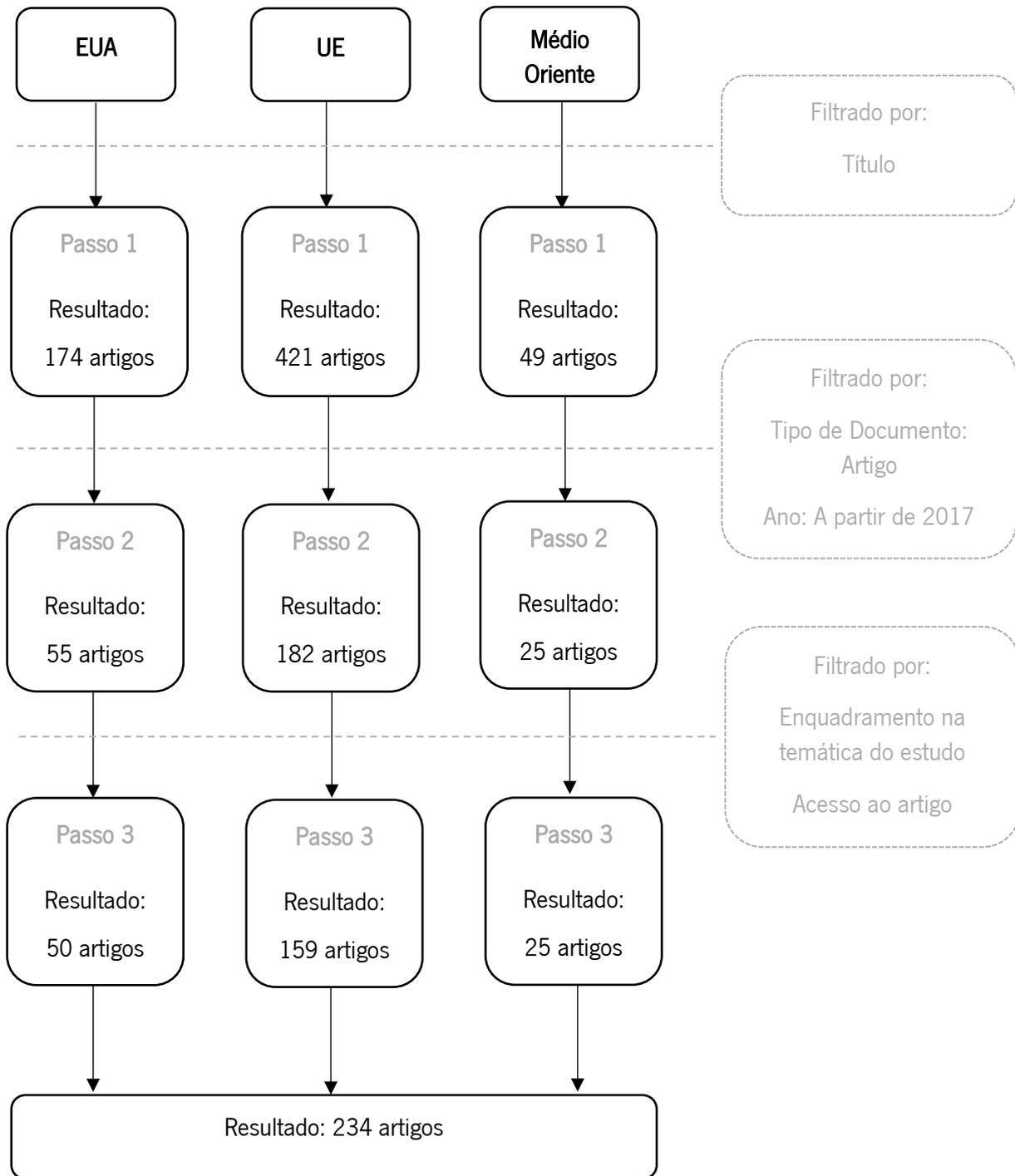
Seguidamente foi determinada a amostra relativa à UE. Assim sendo, primeiramente efetuou-se a pesquisa utilizando as combinações das palavras “banking regulation”, “banking supervision”, “EU” e “european”, tendo sido obtidos 421 artigos. Restringindo a pesquisa para tipo de documento “artigo”, publicados a partir do ano de 2017, foram reunidos 182 artigos.

Contudo, verificou-se, também aqui, que existiam 22 artigos que não se enquadravam na temática de estudo e 1 que não foi possível obter, pelo que foram apenas incorporados na análise 159 artigos (Figura 4).

Por último, relativamente ao Médio Oriente, ao efetuar a pesquisa por publicações, cujo nome continha as combinações das palavras “banking regulation”, “banking supervision”, “middle-east” e “islamic”, foram obtidos 49 documentos na Scopus. Restringindo a pesquisa para tipo de documento “artigo”, publicados a partir do ano de 2017, foram reunidos 25 artigos.

Nesta última pesquisa, verificou-se que todos os artigos se enquadravam na temática do estudo, estando todos eles disponíveis, pelo que não se excluiu nenhum (Figura 4).

Figura 4: Protocolo de Pesquisa



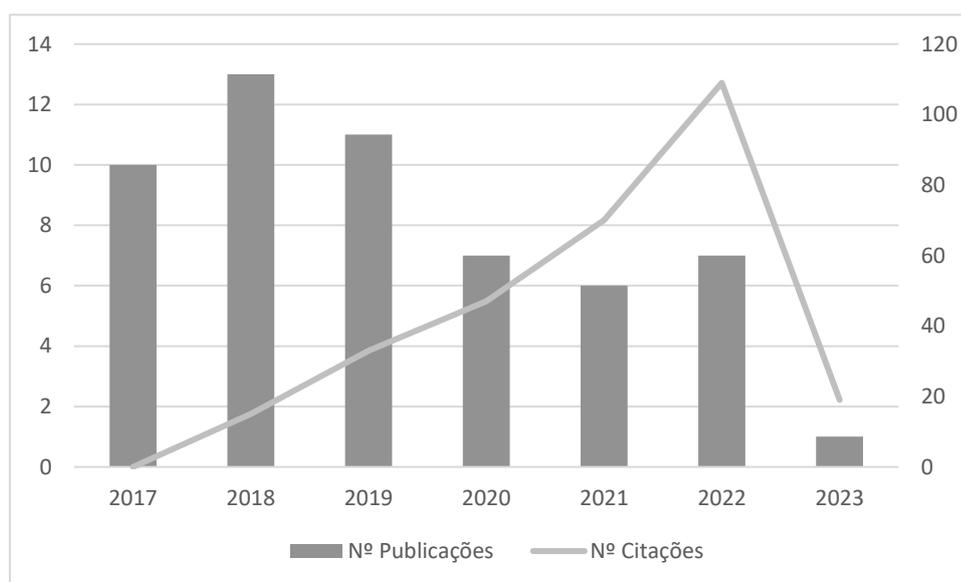
7.3. Avaliação da Qualidade dos Estudos

Por forma a avaliar a qualidade dos estudos incluídos na presente RSL, foram tidos em consideração três aspetos: o número de publicações, o número de citações e a publicação em revistas internacionais.

Analisando a evolução da amostra, conclui-se que o número de publicações sobre o tema da regulação e da supervisão bancária nos EUA sofreu uma redução entre 2018 e 2021, contudo, esta teve um aumento de 2021 para 2022. O gráfico 1 mostra-nos a evolução das publicações da amostra relativa aos EUA que suporta esta RSL. É de realçar que o ano de 2018 destaca-se aqui como o ano com mais publicações (13 publicações).

Relativamente às citações, os artigos da amostra receberam 293 citações com uma média de 42 citações por ano. 21% dos artigos ficaram sem citações, 47% dos artigos foram citados entre 1 a 5 vezes, 16% dos artigos receberam entre 6 a 15 citações e 15% dos artigos obtiveram mais de 15 citações. Apesar de o número de publicações ser oscilatório, o número de citações dos artigos referentes à regulação e à supervisão bancária nos EUA apresenta uma tendência crescente, demonstrando a relevância cada vez maior dos artigos publicados.

Gráfico 1: N° de publicações e citações por ano relativas aos EUA

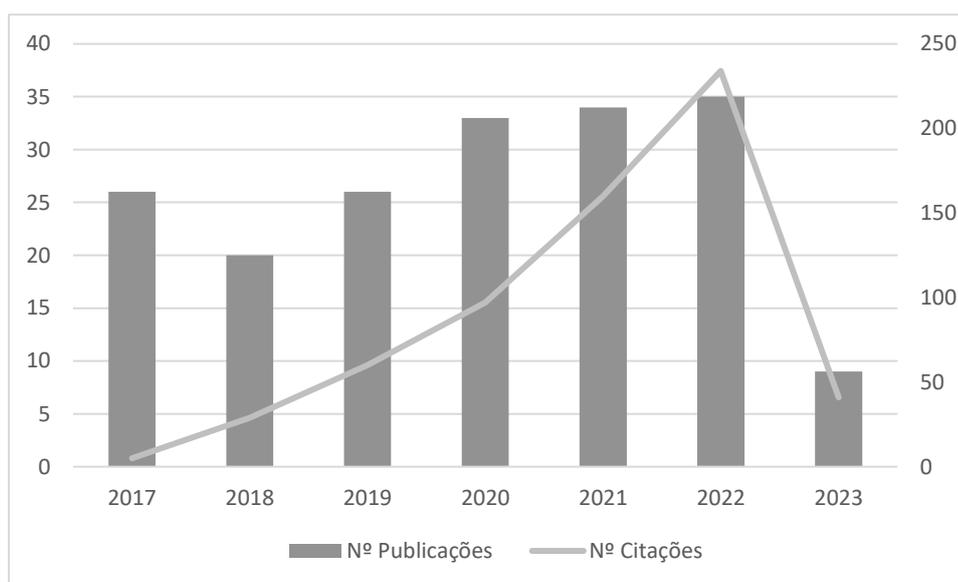


Por outro lado, verifica-se que existe um interesse multidisciplinar sobre o tema em estudo. Os artigos da amostra, contam com publicações em 42 revistas internacionais. As revistas internacionais que mais publicaram sobre o tema são o Journal Of Financial Stability, o Journal Of Financial Services Research e o Journal Of Financial Regulation And Compliance.

Relativamente à UE, analisando a evolução da amostra, conclui-se que o número de publicações sobre o tema, apesar de ter sofrido uma redução de 2017 para 2018, apresentou um crescimento moderado entre 2018 e 2022. É de realçar que o ano de 2022 destaca-se aqui como o ano com mais publicações (35 publicações).

Relativamente às citações, os artigos da amostra receberam 626 citações com uma média de 89 citações por ano. 37% dos artigos ficaram sem citações (sendo que 47% destes foram artigos publicados em 2022 e 2023 e que se espera que tenham, por isso, menos citações). 47% dos artigos foram citados entre 1 a 5 vezes, 11% dos artigos receberam entre 6 a 15 citações e 5% dos artigos obtiveram mais de 15 citações. Neste âmbito, desde 2018 que se verifica um interesse cada vez maior por parte dos investigadores em estudar este tema, o que reforça a conveniência desta RSL.

Gráfico 2: N° de publicações e citações por ano relativas à UE

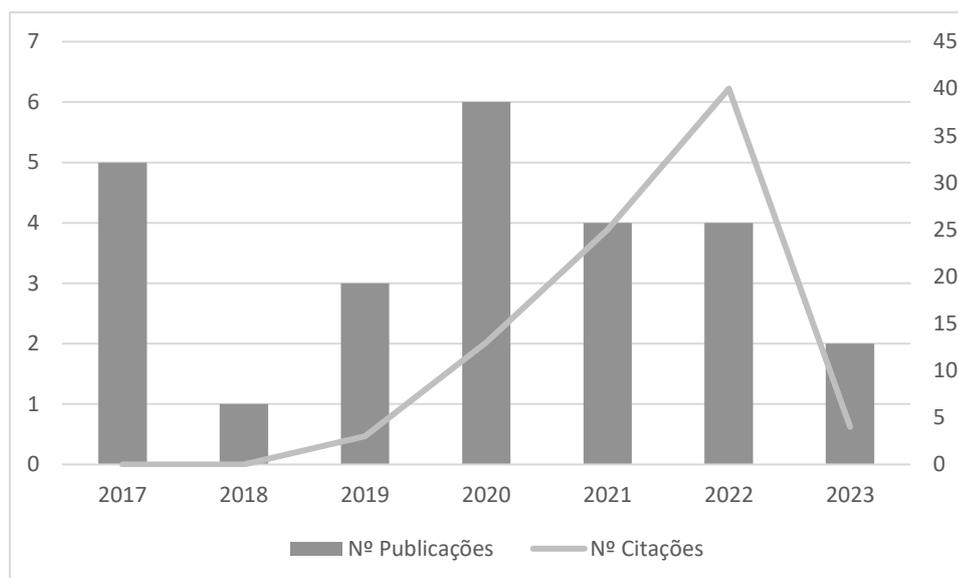


É de realçar que os artigos da amostra referentes à UE, contam com publicações em 110 revistas internacionais. As revistas internacionais que mais publicaram sobre o tema são o Journal Of Banking Regulation, o Journal Of Financial Regulation And Compliance e o European Business Law Review.

Relativamente ao Médio Oriente, analisando a evolução da amostra, conclui-se que o número de publicações apresenta alguma oscilação. Apesar de ter sofrido uma redução de 2017 para 2018, apresentou um crescimento acentuado entre 2018 e 2020, tendo decrescido de 2020 para 2021, mantendo-se em 2022 com 4 publicações. O Gráfico 3 mostra-nos a evolução das publicações da amostra relativa ao Médio Oriente que suporta esta RSL. É de realçar que o ano de 2020 destaca-se aqui como o ano com mais publicações (6 publicações).

Relativamente às citações, os artigos da amostra receberam 85 citações com uma média de 12 citações por ano. 28% dos artigos ficaram sem citações. 52% dos artigos foram citados entre 1 a 5 vezes, 16% dos artigos receberam entre 6 a 15 citações e 4% dos artigos obtiveram mais de 15 citações.

Gráfico 3: N° de publicações e citações por ano relativas ao Médio Oriente

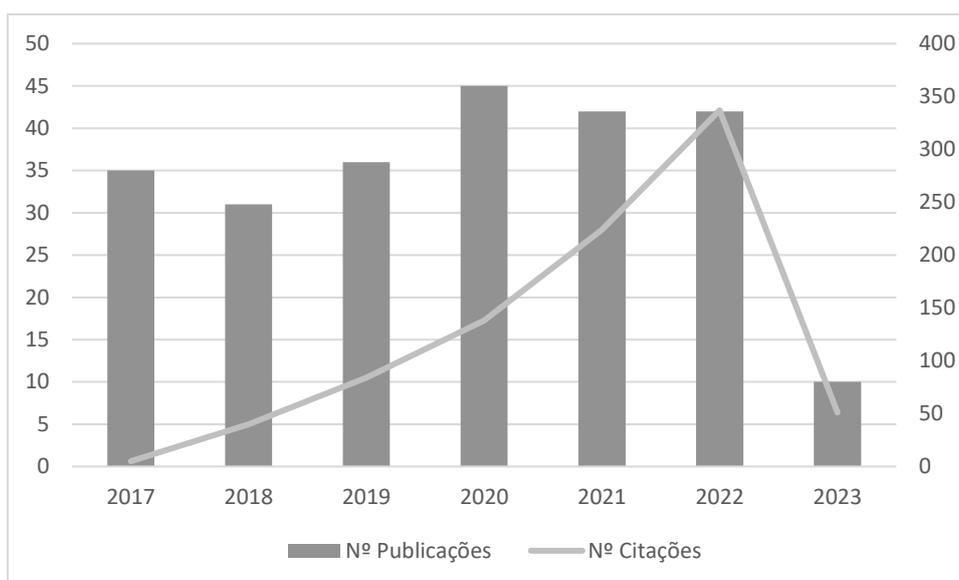


Os artigos da amostra, contam com publicações em 14 revistas internacionais. As revistas internacionais que mais publicaram sobre o tema são o International Journal Of Islamic And Middle Eastern Finance And Management, o Isra International Journal Of Islamic Finance e o Journal Of Asian Finance Economics And Business.

Por último, fazendo uma análise à globalidade da amostra, conclui-se que o número de publicações sobre o tema da regulação e da supervisão bancária nas três regiões apresentou um crescimento moderado entre 2018 e 2020, diminuindo ligeiramente em 2021, mantendo-se em 42 artigos em 2022. O Gráfico 4 mostra-nos a evolução das publicações da amostra que suporta esta RSL. É de realçar que o ano de 2020 destaca-se aqui como o ano com mais publicações (45 publicações).

Relativamente às citações, os artigos da amostra receberam 879 citações com uma média de 126 citações por ano. 34% dos artigos ficaram sem citações (é de realçar que quase metade destes foram publicados em 2022 e 2023, daí se explicar o menor número de citações). 47% dos artigos foram citados entre 1 a 5 vezes, 12% dos artigos receberam entre 6 a 15 citações e 6% dos artigos obtiveram mais de 15 citações.

Gráfico 4: N° de publicações e citações por ano relativas à totalidade da amostra



Para além do interesse sobre o tema, verifica-se que existe um interesse multidisciplinar sobre a regulação e a supervisão bancária. Os artigos da amostra, contam com publicações em 145 revistas internacionais, o que demonstra a diversidade de interesse e domínio de influência, reforçando, a pertinência deste processo de transformação no mundo científico. As revistas internacionais que mais publicaram sobre o tema são o Journal Of Banking Regulation, o Journal Of Financial Regulation And Compliance e o European Business Law Review.

7.4. Análise das Evidências

Neste capítulo pretende-se explorar os artigos que foram objeto de análise neste estudo. Assim sendo, após a introdução da amostra de artigos no VOSviewer, foram obtidos 3 clusters, de acordo com a temática abordada e com o seu contributo para a compreensão da regulação e da supervisão bancária nos EUA, na UE e no Médio Oriente. A divisão dos artigos por clusters teve como objetivo facilitar a compreensão da contribuição de cada um para o tema em questão, e não restringir a sua análise.

7.4.1. Cluster 1

No primeiro cluster estão agrupados estudos que contribuem para explicar conceitos associados à regulação e à supervisão bancária, tendo em consideração o aparecimento de palavras-chave como “leverage ratio”, “prudential regulation” e “capital requirements”.

O enquadramento regulatório e de supervisão do setor bancário tem recebido uma ampla atenção, com interesse renovado durante a crise e o período pós-crise. Assim sendo, os reguladores e académicos têm-se concentrado na regulação prudencial, e mais recentemente, na regulação macroprudencial.

Segundo Anagnostopoulos et al. (2022), com a crise financeira de 2008, foram tomadas medidas para introduzir novos regulamentos pela FED, pelo BCE e pelo BCSB, a fim de preservar as condições necessárias para a estabilidade financeira e económica no que diz respeito aos bancos sistemicamente importantes (SIBs). Os autores referem que a regulação financeira tem uma importância fundamental nas interações entre os mercados bancários e a economia real.

Os autores concluem que, apesar do impacto negativo da crise financeira de 2008, de um ponto de vista técnico, os bancos dos EUA são considerados mais eficientes do que os bancos europeus. Contudo, os autores referem que o melhor desempenho dos bancos americanos é potencialmente devido a diferenças estruturais e regulamentares. Assim sendo, os bancos americanos parecem beneficiar de um mercado doméstico mais homogéneo que inclui também o maior fundo de investimento bancário do mundo. Por outro lado, a UE fragmentou a banca com o projeto da união bancária ainda em construção. Comparativamente, devido à dimensão do setor bancário americano como percentagem do PIB, o setor bancário americano é muito menor do que o da UE, pelo que o custo de um erro regulamentar pode ser relativamente menos severo para os bancos americanos (Anagnostopoulos et al.,2022).

Anagnostopoulos et al. (2022) referem que existe uma disputa em curso relativamente à implementação do Basileia III, uma vez que a UE e os EUA ainda não estão unificados na execução do regulamento. Consequentemente, parte da diferença poderia também ser explicada pelas diferenças na redistribuição dos recursos relativos ao Basileia III e pelo aumento dos custos dos NPL²⁵s. Por conseguinte, poderia ser razoável acreditar que os bancos europeus estão em desvantagem em relação aos seus homólogos nos EUA e não são capazes de produzir os mesmos níveis de eficiência, a menos que operem no mesmo mercado e sob regulamentos idênticos.

Assim sendo, dada a necessidade de aumentar a produtividade e a rentabilidade do setor bancário da UE, os autores sugerem que os esforços de consolidação bancária em áreas como a racionalização das agências, digitalização dos processos empresariais e possíveis fusões e aquisições poderiam ser intensificados.

É de referir, também, que quanto maior o risco de crédito, menor será a eficiência dos bancos, e que a introdução do Basileia III e os novos requisitos de capital causou uma maior restrição aos SIBs (Anagnostopoulos et al.,2022).

²⁵ *Non-performing loans* (ou empréstimos não produtivos) ocorrem quando um cliente bancário deixa de pagar as prestações de um empréstimo, levando à perda de parte ou da totalidade dos fundos que a instituição emprestou, deixando de ter o ganho esperado com a cobrança de juros e comissões

Por outro lado, Papadimitri et al. (2020) referem que o setor bancário dos EUA opera sob um sistema de *dual-banking*, através da coexistência de bancos federais e estaduais. Nos EUA existem três agências reguladoras responsáveis pela regulação e supervisão dos bancos norte-americanos: o OCC, o Federal Reserve Bank, e a FDIC. Assim sendo, os bancos podem ser regulados a nível federal, a nível estadual, ou em ambos. Relativamente aos bancos que são regulados tanto a nível federal como a nível estadual, as responsabilidades de supervisão são alocadas às três agências reguladoras. De acordo com a Lei Dodd-Frank e com a Lei de Proteção ao Consumidor, a segurança e a solidez, os seguros de depósitos, a adequação de capital e o risco sistémico são consideradas as componentes tradicionais da regulamentação bancária dos EUA. Assim sendo, as agências reguladoras monitorizam a segurança e as condições de solidez dos bancos por eles supervisionados, realizando análises *on-site* e *off-site*.

Ainda de acordo com Papadimitri et al. (2020), as análises *on-site* são realizadas pela agência reguladora responsável pelo menos uma vez por ano. Dependendo da informação recolhida, a agência atribui uma classificação, que revela a condição financeira e o desempenho do banco. O procedimento acima mencionado diz respeito à avaliação das componentes dos Uniform Financial Institutions Rating Systems (UFIRS). Este sistema é geralmente referido como o sistema de classificação CAMELS, que inclui a adequação do capital, a qualidade dos ativos, a gestão, os resultados, a liquidez e a sensibilidade ao risco de mercado. É de realçar que as notações CAMELS são estritamente confidenciais, não são reveladas ao público e só estão disponíveis para a direção de cada instituição.

Por outro lado, as análises *off-site* complementam as classificações CAMELS e são implementadas com a finalidade de controlar as instituições supervisionadas. Neste caso, são avaliadas as informações obtidas através de análises prévias e informações financeiras fornecidas em relatórios. Os mecanismos acima referidos são úteis no desenvolvimento de modelos de "*early warning*", que ajudam a identificar as instituições com comportamento mais arriscado e, por conseguinte, requerem uma atenção redobrada. Um elemento importante a destacar neste ponto é que a informação obtida através destas análises, em combinação com as classificações compostas CAMELS atribuídas a cada instituição, desempenham um papel fundamental na determinação do tipo de ação de execução imposta a um banco (Papadimitri et al., 2020).

Finalmente, os autores referem que existem dois tipos de ações de regulação nos EUA, dependendo do nível de má conduta. Por um lado, podem ser impostas ações traduzindo-se essencialmente em compromissos voluntários formados pela direção do banco, quando o nível de má conduta é menos preocupante. Estas ações não são divulgadas publicamente ou legalmente aplicáveis

e o seu principal objetivo é corrigir as deficiências identificadas durante o processo de supervisão e assegurar a conformidade com as leis e regulamentos. Alguns exemplos neste âmbito são os compromissos, as resoluções do Conselho e os Memorandos de Entendimento. Contudo, quando o nível de má conduta é severo, as ações aplicadas são publicamente divulgadas e legalmente aplicáveis. Os tipos mais comuns deste tipo de ações são a cessação de seguros, as ordens de cessação e desistência, as ordens de remoção e proibição, as ordens de suspensão e as sanções pecuniárias civis (Papadimitri et al., 2020).

De acordo com Lambert T. (2017), a crise financeira de 2008 demonstrou que os pontos fracos na supervisão regulamentar e a aplicação da lei contribuiu significativamente para a acumulação de riscos. Em particular, a captura regulamentar, associada à influência do *lobby*²⁶ bancário, ampliou o problema do risco moral. Um resultado interessante evidenciado pelo autor consiste no facto de que os bancos que se envolvem em atividades de *lobby* são menos suscetíveis de serem objeto de uma ação corretiva severa relativamente aos bancos que não se envolveram em qualquer atividade de *lobby*. Esta evidência é ainda mais acentuada nos bancos nacionais, regulados a nível federal, evidenciando a necessidade de as agências reguladoras serem mais transparentes. Assim sendo, Lambert T. (2017) conclui que o processo de supervisão não é imune à influência dos bancos, pelo que o *lobby* introduz distorções de supervisão, superando os seus benefícios, nomeadamente, a transmissão de informação.

O autor refere ainda que o principal objetivo da supervisão microprudencial nos EUA é garantir a segurança e a solidez da atividade bancária e a conformidade com as leis e regulamentos bancários. À semelhança de Papadimitri et al. (2020), o autor refere que nos EUA, tal supervisão é feita através de análises *on-site* e *off-site*, podendo ser impostas várias ações corretivas se o regulador identificar quaisquer deficiências financeiras, problemas de gestão, ou violações das leis ou regulamentos bancários. As ações de execução exigem que a instituição tome medidas corretivas e, assim, restabeleça a segurança e solidez através da estabilização da instituição, alterando as práticas e comportamentos bancários, e evitando perdas potenciais para a seguradora de depósitos. As ações de execução regulamentar, em vez da simples adoção de leis e regulamentos bancários, constituem a componente essencial da supervisão bancária.

O autor refere ainda que a classificação CAMELS é um input crítico em diversos tipos de ações de execução emitidas. Contudo, esta classificação não é o único fator condicionante à emissão de uma ação. O regulador pode decidir emitir uma ação informal em vez de uma ação formal e vice-versa. Há

²⁶ O *lobby* consiste na influência de um grupo organizado nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, a favor de causas ou objetivos.

casos em que a atual condição do banco reflete uma melhoria significativa resultante de ações anteriores. Noutros casos, circunstâncias individuais ou económicas tornam as classificações CAMELS inadequadas (por exemplo, quando o conselho de gestão foi substituído). A dimensão do banco também pode ser um fator desencadeante de uma ação, especialmente na presença de informação assimétrica.

O autor considera que os reguladores assumem uma discricção substancial ao longo do processo de supervisão, desde a classificação CAMELS até à decisão de iniciar (e determinar a severidade de) uma ação de execução. Além disso, as deliberações das agências reguladoras são confidenciais e raramente se tornam públicas.

7.4.2. Cluster 2

O segundo cluster obtido através da amostra recolhida foca-se essencialmente na regulação e na supervisão bancária na UE, tendo em consideração o aparecimento de palavras-chave como “banking union”, “single supervisory mechanism” e “eurozone”.

Benczur et al. (2017) referem que em resposta à crise económica e financeira, a UE adotou um novo quadro regulamentar relativo ao setor bancário. Os seus elementos centrais consistem em novos requisitos de capital, o Single Rulebook, e regras para a recuperação e resolução bancária. Tais legislações foram adotadas para reduzir o apelo ao *bail-out* de bancos em dificuldades por parte do governo em futuras crises.

Assim sendo, os autores verificaram que a introdução desta rede de segurança conduz a uma redução de cerca de 90% das necessidades de financiamento não absorvidas pelos instrumentos disponíveis, que poderiam potencialmente ser cobertas pelas finanças públicas durante períodos de graves dificuldades financeiras. Dentro desta redução global, o aumento da capitalização, incluindo o *capital conservation buffer*, parece ser capaz de diminuir as necessidades de financiamento em cerca de 30%. O *bail-in* parece desempenhar um papel ainda maior, reduzindo-as em cerca de 60%. O fundo de resolução ajuda ainda mais, com um único fundo de resolução a ser ligeiramente mais eficiente do que um conjunto de fundos de resolução nacionais (Benczur et al., 2017).

Loipersberger F. (2018) refere que desde 2014, o MUS controla os grandes bancos da área do euro, substituindo as autoridades nacionais para assegurar a supervisão harmonizada de instituições financeiras significativas, terminando com o ciclo de reações negativas entre a dívida pública e o resgate bancário. Assim sendo, o MUS está encarregue da supervisão dos bancos significativos, sendo que os restantes bancos permanecem sob a supervisão das autoridades nacionais. O autor constata ainda que

a fração das instituições de crédito supervisionadas pelo MUS representa mais de 80% do total dos ativos de todos os bancos da área do euro.

Posto isto, o autor refere que o principal objetivo do MUS é estabelecer a estabilidade no setor financeiro europeu e assegurar o cumprimento da regulamentação bancária da UE em vigor, harmonizando as medidas corretivas, pelo que as suas decisões devem ser do interesse de toda a comunidade europeia. Em termos económicos, o MUS tem em consideração as repercussões e externalidades noutros países que não a nação anfitriã do banco. Para tal, o MUS realiza “*health checks*” às instituições de crédito, que consistem em avaliações de ativos e *stress tests*, que são realizados de forma regular e *ad hoc*. Além disso, o MUS pode interferir na estrutura empresarial de uma instituição de crédito (por exemplo, aplicando reservas de fundos próprios mais elevadas ou proibindo determinadas operações) e tem autoridade para impor coimas em caso de incumprimento. Por último, o MUS pode também realizar investigações diretamente e conceder ou retirar licenças bancárias. A fim de cobrir os seus custos, o MUS cobra comissões diretamente aos bancos (Loipersberger F., 2018).

Loipersberger F. (2018) chegou à conclusão de que o MUS impede os bancos de assumirem riscos excessivos, estabilizando assim o setor financeiro. Em particular, o facto de o impacto ser mais pronunciado nos países com instituições mais fracas aponta nessa direção. Assim sendo, quando os bancos destes países são considerados *ex ante* como menos estáveis, o MUS pode aumentar a estabilidade mais do que noutros países. Além disso, os efeitos positivos para as instituições de crédito não pertencentes à área do euro corroboram a hipótese de contágio.

Na sequência da crise financeira de 2008, reconhecendo a necessidade de os bancos melhorarem a sua gestão de liquidez e estabilidade financeira, o BCBS desenvolveu um quadro internacional para a avaliação da liquidez bancária, para além de regras mais rigorosas em matéria de adequação dos fundos próprios. Entre as várias orientações, os acordos de Basileia III incluem a implementação de um rácio de alavancagem regulamentar, para além do rácio de fundos próprios ponderado pelo risco e os rácios de liquidez. Para cumprir as normas regulamentares, os bancos terão de reforçar a sua capitalização e alterar a estrutura do seu balanço, melhorando a liquidez dos seus ativos e a estabilidade do seu financiamento (Roulet C., 2018)

Roulet C. (2018) conclui que, dependendo do contexto económico e da capacidade dos bancos para originar crédito, os efeitos dos novos quadros regulamentares em matéria de capital e liquidez podem diferir e, eventualmente, serem ineficazes ou mesmo prejudiciais. Subsequentemente, a implementação de quadros regulamentares em matéria de fundos próprios e de liquidez aplicáveis a

todas as instituições de crédito poderá ter efeitos contraproducentes no crescimento dos empréstimos bancários pós-2008, tendo um impacto negativo na atividade dos bancos. Assim sendo, a autora acredita que os reguladores têm de determinar que tipo de passivos líquidos devem ser considerados estáveis para uma definição regulamentar mais profunda da noção de financiamento estável. Os reguladores devem também considerar as características e comportamentos heterogêneos das instituições de crédito para determinar que tipo de regulamentação deve ser implementada e executada, a fim de promover uma estabilidade financeira mais forte e reforçar a sua função central enquanto prestadores de crédito.

7.4.3. Cluster 3

O último cluster foca-se essencialmente na regulação e na supervisão bancária no Médio Oriente, tendo em consideração o surgimento de palavras-chave como “islamic banking and finance” e “islamic banks”.

De acordo com Mateev et al. (2021), as instituições de crédito da região do Médio Oriente estão continuamente a ajustar-se às práticas de adequação de fundos próprios, liquidez e gestão de riscos descritas no quadro de Basileia III, no âmbito da regulação prudencial. Assim sendo, os países do Médio Oriente fizeram progressos significativos na implementação dos padrões de Basileia III, acentuando os requisitos de capital e liquidez, estabelecendo sistemas de “*early warning*” e avaliações regulares de riscos sistémicos como parte integrante das políticas macroprudenciais.

Os autores chegaram à conclusão de que os requisitos de capital são menos eficazes em exigir que os bancos islâmicos ajustem os seus níveis de risco de acordo com a metodologia de Basileia III, relativamente aos bancos convencionais. Assim sendo, os autores argumentam que os reguladores e formuladores de políticas na região do Médio Oriente podem restringir a excessiva exposição aos riscos por parte dos bancos islâmicos através de requisitos de capital rigorosos e de supervisão bancária. As políticas adotadas no âmbito da regulação bancária dependem do nível de concentração bancária em cada mercado (Mateev et al., 2021).

Segundo Pathrose E. (2022), todas as atividades de conduta privada ou pública, que podem ser prejudiciais aos interesses sociais ou governamentais, estão sujeitos a regulamentação, contudo, o seu âmbito varia de país para país. Assim sendo, podem ser aplicados impostos, subsídios, ou qualquer outro tipo de controlo governamental, por forma a assegurar o controlo dos regulamentos.

Em países como os EAU, a reforma do setor bancário tem sido substancial ao longo das últimas duas décadas, incluindo a privatização, a consolidação e a liberalização. Embora a o setor bancário esteja

protegido em certa medida, os bancos estrangeiros têm um papel cada vez mais importante na economia do país. O setor bancário dos EAU tem acompanhado o Basileia III, tendo crescido significativamente por forma a competir num contexto global. Neste âmbito, o Banco Central dos EAU tem um papel fulcral por forma a gerir e a ajudar o país nos seus esforços ao nível da globalização (Pathrose E., 2022).

A autora refere que as reformas regulamentares mais importantes foram implementadas pelo CBUAE no período pós-crise financeira 2008, incluindo a transição para os rácios do Basileia III (2009), as reformas para a classificação de empréstimos e provisões (2010), e os regulamentos para a liquidez (2012). A crise financeira de 2008 teve um impacto tremendo no setor bancário dos EAU, uma vez que os empréstimos estagnados e os adiantamentos se aliaram a um aumento notável dos NPLs para afetar negativamente a rentabilidade do setor desde 2008. Embora a economia dos EAU tenha registado uma forte recuperação em 2013 com o aumento do PIB e com os ganhos bancários locais, alguns bancos ainda detêm NPLs elevados. Contudo, o facto é que o apoio governamental e a regulação prudencial ajudaram a maioria dos bancos a aumentar os seus níveis de capital (Pathrose E., 2022).

Como resultados, Pathrose E. (2022) concluiu que a supervisão bancária tem demonstrado ser uma parte importante do desenvolvimento financeiro na região do Médio Oriente. No entanto, existe evidência de que o efeito da supervisão bancária no desenvolvimento financeiro é significativamente maior quando se contabiliza a regulação bancária. Os resultados indicam que a regulação mostra um maior ajustamento do que a supervisão, ou seja, no Médio Oriente, a reforma do setor financeiro concentra-se mais na regulação bancária do que na coordenação da supervisão da reforma bancária. Contudo, a autora realça que os planos de reforma a nível financeiro dos países do Médio Oriente devem ter um enfoque na supervisão bancária, de modo que a regulamentação tenha impacto no desenvolvimento do mercado financeiro como pretendido. Deste modo, o impacto e eficácia da regulamentação bancária não será maximizado a menos que a supervisão bancária seja uma parte da equação.

De acordo com EL-Moussaw et al. (2021), as entidades reguladoras têm considerado o aspeto prudencial de que os bancos oferecerem serviços públicos. Assim sendo, a instabilidade no sistema bancário ou a falta de confiança dos investidores e depositantes neste sistema teria um impacto negativo em toda a economia. Como tal, para assegurar a solidez e eficácia do setor bancário, foi imposto aos bancos um conjunto de regras, incluindo os requisitos de capital.

As autoridades reguladoras têm investido grande parte dos seus esforços na determinação da probabilidade de incumprimento dos bancos através da medição da sua adequação de capital e da qualidade dos seus ativos.

Na região do Médio Oriente, a concorrência no setor bancário é cada vez mais proeminente e exerce uma pressão considerável sobre as taxas de juro de empréstimos e depósitos. Esta concorrência intensificada é o resultado de um processo que envolve a liberalização, desregulamentação e re-regulamentação das taxas de juro internacionais dos mercados financeiros, iniciado nos anos noventa do séc. XX (EL-Moussaw et al., 2021).

Os autores referem que, no Médio Oriente, existe uma correlação positiva entre a estabilidade política e a qualidade da regulação com o crescimento do crédito. Tal correlação pode ser explicada pelo facto de que o reforço das instituições democráticas, a implementação da regulação prudencial e a estabilidade política são suscetíveis de minimizar as incertezas que irão criar um clima favorável aos investimentos e aumentar o volume de empréstimos que são concedidos pelos bancos. Contudo, existe um impacto negativo da eficácia do governo e do Estado de direito no crescimento económico que pode ser explicado pela fraca infraestrutura legal e institucional que caracteriza os países da região do Médio Oriente. O capital adicional requerido e os rácios regulamentares levaram os bancos da região do Médio Oriente a restringir a sua oferta de crédito (EL-Moussaw et al., 2021).

Os resultados obtidos pelos autores mostram que não basta que os organismos reguladores estabeleçam normas de capital. Numa região como o Médio Oriente, onde a oferta de crédito desempenha um papel fundamental no financiamento da atividade económica com a falta de oportunidades de investimento adequadas, acrescentar um rácio de alavancagem aos requisitos de capital existentes pode ter um impacto desfavorável na recuperação económica. Além disso, a influência de uma governação deficiente na oferta de crédito pode ser facilmente detetada no setor bancário, mas as políticas monetárias governamentais para melhorar a estabilidade dos bancos não são facilmente especificadas.

Em suma, EL-Moussaw et al. (2021) concluem que regulamentos apropriados, burocracia eficiente e governos estáveis são considerados fatores cruciais para melhorar a qualidade dos ativos e reduzir a fragilidade dos bancos que, por sua vez, promovem o crescimento da atividade creditícia e a estabilidade económica.

7.5. Exposição dos Resultados

Apesar de a regulação e a supervisão do setor bancário não ser um tema propriamente recente, este ganhou uma relevância maior com a crise financeira de 2008, onde foram tomadas medidas para introduzir novos regulamentos a fim de preservar as condições necessárias para a estabilidade financeira e económica. A crise financeira de 2008 demonstrou que as fragilidades na supervisão e na aplicação da lei contribuíram significativamente para a acumulação de riscos por parte dos bancos. Deste modo, o BCBS desenvolveu um quadro internacional para a avaliação da liquidez bancária, para além de regras mais rigorosas em matéria de adequação dos fundos próprios.

Assim sendo, a primeira evidência do estudo em questão consiste no facto de que todas as três áreas geográficas implementaram os regulamentos e as normas estipulados pelo Basileia III, através da implementação de rácios de alavancagem regulamentar, de fundos próprios e de liquidez. A implementação de tais rácios constitui evidência de que a supervisão bancária praticada nas três áreas geográficas é maioritariamente prudencial, em detrimento da supervisão comportamental. Dentro da supervisão prudencial, é de realçar também o maior enfoque nas políticas macroprudenciais, havendo uma maior preocupação com a estabilidade do sistema bancário como um todo, tendo em consideração a atividade de todas as instituições que nele atuam. Constata-se, também, que nas três regiões prevalece o sistema de *dual-banking*, não havendo apenas uma entidade reguladora que regule todas as instituições bancárias do sistema.

Contudo, existem evidências que apontam para o facto de que nos EUA e na UE é dado um maior ênfase à atividade de supervisão bancária, ao passo que na região do Médio Oriente é dado um maior ênfase à regulação bancária. Do nosso ponto de vista, esta é uma questão que pode efetivamente causar diferenças na atuação dos bancos. É importante criar normas e regulamentos adequados, mas, ainda mais do que criar, é importante garantir que tais normas sejam devidamente executadas pelos bancos, caso contrário estas não produzem os efeitos esperados. Assim sendo, verifica-se aqui uma fragilidade ao nível da região do Médio Oriente em comparação com os EUA e com a UE, pelo que se sugere que se adotem políticas mais focadas na supervisão no Médio Oriente.

O facto de nos EUA e na UE ser dado um maior ênfase à atividade de supervisão bancária é consistente com o que foi referido no ponto 3.2 da presente dissertação, na medida em que, no âmbito da regulação financeira, é notória a maior aplicação do conceito de supervisão do que o conceito de regulação. Este resultado é facilmente explicável, uma vez que a mais recente crise (a crise financeira de 2008) resultou de graves falhas de supervisão e, não, de falhas de regulação.

Uma outra diferença reside na própria composição do mercado bancário. No Médio Oriente, coexistem bancos convencionais e bancos islâmicos, ao passo que nas duas outras regiões tal não se sucede. O facto de as atividades dos bancos islâmicos terem de aderir à Sharia pode causar limitações à regulação e à supervisão bancária destes bancos. Conforme mencionado anteriormente, existe evidência de que os requisitos de capital são menos eficazes em exigir que os bancos islâmicos ajustem os seus níveis de risco, relativamente aos bancos convencionais. Assim sendo, é essencial que os reguladores e formuladores de políticas na região do Médio Oriente restrinjam a exposição aos riscos por parte dos bancos islâmicos através de requisitos de capital rigorosos e de supervisão bancária mais aprofundada.

Ainda relativamente à composição do mercado bancário, verificam-se diferenças entre os EUA e a UE. O mercado doméstico dos bancos americanos é mais homogéneo, sendo que a sua dimensão em relação ao PIB é também menor, pelo que o custo de um erro regulamentar é menos severo para os bancos americanos, potenciando o facto de que os bancos dos EUA sejam considerados mais eficientes. Por outro lado, a UE apresenta um mercado bancário mais heterogéneo. É de realçar que existe, também, uma disputa em curso relativamente à implementação do Basileia III, uma vez que a UE e os EUA ainda não estão unificados na execução do regulamento, existindo diferenças na redistribuição dos recursos relativos ao Basileia III, que podem impactar na eficácia da implementação dos regulamentos. Este resultado é consistente com o evidenciado no ponto 3.6 da presente dissertação, em que a qualidade da supervisão pode depender dos recursos/orçamento disponíveis.

Em suma, conclui-se que o setor bancário e a sua regulação e supervisão apresentam algumas diferenças nas três áreas geográficas, contudo, estas não nos parecem ser significativas. A adoção do Basileia III é comum às três geografias pelo que grande parte das normas e regulamentos que estas adotam são essencialmente as mesmas. A principal diferença reside na qualidade da supervisão no Médio Oriente que, apesar de ser baseada em princípios muito semelhantes à evidenciada nas duas outras regiões, não nos parece ser tão eficaz, principalmente devido à heterogeneidade do mercado. Todavia, o objetivo da regulação e da supervisão bancária é transversal às três regiões, ou seja, todas elas visam assegurar a estabilidade do sistema bancário, centrando-se na prevenção de crises e de riscos sistémicos que possam emergir no sistema, quer numa determinada atividade, quer no sistema bancário como um todo.

8. Conclusão

É inquestionável a contribuição e importância de um sistema bancário eficiente para o crescimento sustentado da economia. Esta conclusão resulta da conceção teórica de que os intermediários financeiros desenvolvem um conjunto de economias de escala e de especialização que estabelece a “ponte” entre os aforradores e os investidores. De facto, o contributo de um sistema bancário diversificado e moderno é propulsor do desenvolvimento, desempenhando um papel essencial na mobilização de poupanças e na afetação das mesmas às utilizações mais produtivas, promovendo a oferta e a articulação desta com a procura de recursos financeiros. Assim sendo, existindo um sistema financeiro eficiente e estável, o circuito poupança/investimento/crescimento económico desenvolve-se, naturalmente.

Contudo, o funcionamento deste circuito pode não ser assim tão linear, e daqui advém a necessidade de regular e supervisionar o sistema bancário por forma a evitar que este condicione o crescimento económico das diferentes economias através de eventuais práticas negligentes e abusivas executadas pelos bancos, uma vez que a atividade bancária leva a que os bancos estejam expostos a diversos tipos de risco, tais como o risco moral e o risco sistémico. A crise financeira de 2008 e a falência do banco Lehman Brothers evidenciam, precisamente, a necessidade de supervisão e regulação no sistema bancário, denotando também a importância de esta ser feita de uma forma eficiente e eficaz, permitindo suprimir eventuais lacunas na regulação bancária.

Por forma a aferir se a regulação e a supervisão bancária são efetivadas de forma eficaz, optamos por fazer uma análise e comparação a três áreas geográficas distintas: os EUA, a UE e o Médio Oriente. Assim sendo, os resultados apontam para a evidência de que todas as três áreas geográficas implementaram regulamentos e normas estipulados pelo Basileia III, através da implementação de rácios de alavancagem regulamentar, de fundos próprios e de liquidez. Os resultados demonstram, também, que a supervisão bancária praticada nas três áreas geográficas é maioritariamente prudencial, com enfoque nas políticas macroprudenciais, havendo uma maior preocupação com a estabilidade do sistema bancário como um todo. O sistema de *dual-banking* é também transversal às três geografias, não havendo apenas uma entidade reguladora que regule todas as instituições bancárias do sistema. A última semelhança encontrada reside no facto de que a supervisão bancária efetuada nas três áreas geográficas ser essencialmente baseada no risco, ou seja, esta visa direcionar os recursos de supervisão para áreas de maior risco das operações de cada banco e garantir que os bancos mantêm recursos de gestão de risco adequados ao seu tamanho e complexidade.

Todavia, constataram-se, também, algumas divergências. Uma delas reside no facto de que nos EUA e na UE é dado um maior ênfase à atividade de supervisão bancária, ao passo que na região do Médio Oriente é dado um maior ênfase à regulação bancária. A segunda diferença reside na própria composição do mercado bancário. No Médio Oriente, coexistem bancos convencionais e bancos islâmicos, ao passo que nas duas outras regiões tal não se sucede. Aferiu-se, também, que o mercado doméstico dos bancos americanos é mais homogêneo e o custo de um erro regulamentar é menos severo, relativamente ao setor bancário da UE. Por último, concluiu-se que existem diferenças na redistribuição dos recursos relativos ao Basileia III que podem afetar a qualidade da supervisão.

Deste modo, concluiu-se que o setor bancário e a sua regulação e supervisão apresentam algumas diferenças nas três áreas geográficas, contudo, estas não nos parecem ser significativas. A adoção do Basileia III é comum às três geografias pelo que grande parte das normas e regulamentos que estas adotam são essencialmente as mesmas. A principal diferença reside na qualidade da supervisão no Médio Oriente que, apesar de ser baseada em princípios muito semelhantes à evidenciada nas duas outras regiões, não nos parece ser tão eficaz. Todavia, existe evidência de que a região do Médio Oriente tem feito progressos significativos na implementação das normas e regulamentos estabelecidos a nível internacional, pelo que se espera que as diferenças sejam cada vez menores. Contudo, o objetivo da regulação e da supervisão bancária é transversal às três regiões, ou seja, todas elas visam assegurar a estabilidade do sistema bancário, centrando-se na prevenção de crises e de riscos sistémicos que possam emergir no sistema.

Tais conclusões foram possíveis de obter através da elaboração de uma revisão sistemática de literatura que englobou uma amostra de 234 artigos, com datas de publicação entre 2017 e 2023, distribuídas por várias revistas científicas. Assim sendo, o principal contributo deste estudo reside no fornecimento de uma análise e comparação da regulação e da supervisão bancária em três áreas geográficas distintas, enaltecendo as suas principais semelhanças e diferenças, utilizando como metodologia a revisão sistemática de literatura, algo que se acredita nunca ter sido utilizado neste âmbito.

Contudo, este estudo apresenta algumas limitações. A primeira limitação deriva da própria amostra. Apesar do tema principal dos artigos se basear na regulação e na supervisão bancária, a amostra engloba artigos que retratam temas bastante heterogêneos, pelo que a escolha dos artigos mais relevantes, mesmo dentro dos *clusters* obtidos, foi um pouco complexa. Assim sendo, a primeira limitação reside na heterogeneidade de artigos, o que dificultou a comparação entre as três geografias.

Assim sendo, recomendam-se, num trabalho futuro, alterações nas combinações de palavras-chave utilizadas na seleção de artigos da amostra.

Uma outra sugestão para trabalhos futuros reside numa análise mais aprofundada relativa aos países que constituem o Médio Oriente. Enquanto na UE existem autoridades que se ocupam da regulação e da supervisão bancária de toda a região, no Médio Oriente tal não acontece. Apesar de considerarmos que não deverá haver grandes divergências entre os países do Médio Oriente, consideramos justificável alargar a pesquisa neste âmbito e fazer uma análise mais profunda a estes países.

Referências Bibliográficas e Webgrafia

Allen, F., & Carletti, E. (26 de novembro de 2009). An Overview of the Crisis: Causes, Consequencies and Solutions. *Global Market Integration and Financial Crisis*, pp. 14-15. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <http://apps.eui.eu/Personal/Carletti/IRF-Overview-Allen-Carletti-26Nov09-final.pdf>

Allen, L., & Saunders, A. (janeiro de 2003). A survey of ciclical effects in credit risk measurement. *BIS Working Papers*. 126, p. 1. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <https://www.bis.org/publ/work126.pdf>

Almeida, P. (2011). Basileia III: Estudo sobre o Buffer de capital anticíclico – Aplicação a Portugal. 10-11; 17; 21. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão. Dissertação de Mestrado. Obtido em 17 de dezembro de 2022, de <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10212/1/DM-PGSA-2011.pdf>

Altman, E., & Hotchkiss, E. (2006). *Corporate Financial Distress and Bankruptcy: Predict and avoid bankruptcy, analyze and invest in distressed debt*. John Wiley & Son.

Amaral, L. (outubro-dezembro de 2003). O Novo Acordo de Basileia II. 5-8. Inforbanca. 59. Obtido em 17 de dezembro de 2022, de https://ifb.pt/wp-content/uploads/2018/05/IFB-InforBanca_059.pdf

Anagnostopoulos et al. (2022). A three-phase comparative efficiency analysis of US and EU banks. *International Review of Economics & Finance*, 114-115. Obtido em 3 de março de 2023, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1059056022001307>

Apolinário, M. (2016). *O Estado Regulador: o novo papel do Estado*. Coimbra: Almedina.

Amato, J., & Furfine, C. (fevereiro de 2003). Are Credit Ratings procyclical? *BIS Working Papers*. 129, p. 1. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <https://www.bis.org/publ/work129.pdf>

Arnove et al. (2007). Banking Supervision: Quality and Governance. *IMF Working Paper*. 07/82. Obtido em 25 de novembro de 2022, de <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2007/082/article-A001-en.xml>

Azevedo, N., & Oliveira, V. (2019). Structural systemic risk: evolution and main drivers. *Journal of Network Theory in Finance*, 5(4).

Banco Central dos Emirados Árabes Unidos (26 de agosto de 2022). *Supervision*. Obtido em 11 de janeiro de 2023, de Banco Central dos Emirados Árabes Unidos: <https://www.centralbank.ae/en/our-operations/supervision/#!>

Banco Central dos Emirados Árabes Unidos (11 de janeiro de 2023). *AML/CFT Supervision*. Obtido em 12 de janeiro de 2023, de Banco Central dos Emirados Árabes Unidos: <https://www.centralbank.ae/en/our-operations/anti-money-laundering-aml/>

Banco Central Europeu (2014). *Guia sobre supervisão bancária*. Frankfurt am Main. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201411.pt.pdf>

Banco Central Europeu (s.d.). *Legislação bancária da UE*. Obtido em 11 de janeiro de 2023, de Banco Central Europeu: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/regulatory/html/index.pt.html>

Banco Central Europeu (9 de dezembro de 2020). *Mecanismo Único de Resolução*. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de Conselho Europeu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

Banco Central Europeu (10 de novembro de 2022). *União bancária*. Obtido em 3 de janeiro de 2023, de Conselho Europeu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/banking-union/#definition>

Banco Central Europeu (s.d.). *Open market operations*. Obtido em 8 de janeiro de 2022, de European Central Bank: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/index.en.html>

Banco de Portugal (2016). *Livro Branco: Sobre a regulação e supervisão do setor financeiro*. Obtido em 7 de dezembro de 2022, de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/livro_branco_web.pdf

Banco de Portugal (s.d.). *Regras prudenciais*. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de Banco de Portugal: <https://www.bportugal.pt/page/micro-regras-prudenciais>

Barrionuevo, A., & Lucinda, C. (2005). Teoria da Regulação. Em C. Bidferman, & P. Arvate, *Economia do Setor Público* (pp. 47-71). Rio de Janeiro: Editora Campus.

- Bazaar, P. (s.d.). *History of Banking in UAE*. Obtido em 9 de janeiro de 2022, de Policy Bazaar: <https://www.policybazaar.ae/history-of-banking-in-uae-baart/>
- Benczur et al. (2017). Evaluating the effectiveness of the new EU bank regulatory framework: A farewell to bail-out? *Journal of Financial Stability*, 208-209. Obtido em 10 de março de 2023, de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1572308916300018?token=AB83EF82F9F555D856ACE8C0501F6002D99633BE6AADE2F4A161F2D9EE09C9699B1404736B9957806A998439CD92C5C5&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230402172006>
- Benston, G., & Kaufman, G. (1996). The Appropriate Role of Bank Regulation. *The Economic Journal*, Vol. 106, 688-697.
- Bijoy, H. (2 de janeiro de 2023). *List of Top 10 banks in UAE 2023*. Obtido em 9 de janeiro de 2023, de MyMoneySouq: <https://www.mymoneysouq.com/financial-blog/top-10-banks-in-uae/>
- Bonfim, D., & Monteiro, N. (2013). *A implementação do buffer de capital contracíclico: Regras versus Discricionariedade*. Banco de Portugal. Obtido em 23 de dezembro de 2022, de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ar201305_p.pdf
- Boustany, M. (s.d.). *Global Financial Services Regulatory Guide*. Obtido em 12 de janeiro de 2023, de Baker McKenzie: <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-financial-services-regulatory-guide/europe-middle-east-and-africa/united-arab-emirates/topics/who-regulates-banking-and-financial-services-in-your-jurisdiction>
- Briner, R., & Denyer, D. (2012). Systematic Review and EvidenceSynthesis as a Practice andScholarship Tool. Obtido em 19 de fevereiro de 2023, de https://www.researchgate.net/publication/283725915_Systematic_Review_and_Evidence_Synthesis_as_a_Practice_and_Scholarship_Tool#fullTextFileContent
- Brizola, J., & Fantin, N. (2016). Revisão da Literatura e Revisão Sistemática da Literatura. *Revista de Educação do Vale do Arinos*, 23-39. Obtido em 3 de março de 2023, de <https://periodicos.unemat.br/index.php/relva/article/view/1738/1630>
- Brunnermeier, M. e. (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva London: International Center for Monetary and Banking Studies Centre for Economic Policy Research. Obtido em 7 de novembro de 2022, de <https://www.princeton.edu/~markus/research/papers/Geneva11.pdf>

- Cabral, R. (2013). A Perspective on Symptoms and Causes of the Financial Crises. *Journal of Banking & Finance*. 37, 107. Obtido em 17 de dezembro de 2022, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378426612002270>
- Caiado, A. (2015). *Bancos: Normativos, Contabilidade e Gestão*. Edições Sílabo.
- Câmara, P. (2008). Supervisão e Regulação do Mercado de Valores Mobiliários. Em *Direito dos Valores Mobiliários, vol. VIII* (p. 267). Coimbra: Coimbra Editora.
- Câmara, P. (2016). *Manual de Direito dos Valores Mobiliários, 3ªed*. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, P. (2009). *Fundamentos da Gestão de Crédito: Uma contribuição para o valor das organizações*. Edições Sílabo.
- Catarino, L. (2010). Direito Administrativo dos Mercados de Valores Mobiliários. Em P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (pp. 454-455). Coimbra: Almedina.
- Catarino, L. (2010). Direito Administrativo dos Mercados de Valores Mobiliários. Em P. Gonçalves, & P. Otero, *Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. III* (pp. 457-458). Coimbra: Almedina.
- Catarino, L. (2018). A Inspeção Administrativa na Função de Supervisão. Em I. d. Mobiliários, *Direito dos Valores Mobiliários II* (p. 204). Lisboa: AAFDL Editora.
- Comissão Europeia (7 de janeiro de 2023). *European deposit insurance scheme*. Obtido em 3 de janeiro de 2023, de European Commission: https://finance.ec.europa.eu/banking-and-banking-union/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en
- Corazza, G. (2004). Os dilemas da supervisão bancária. Em R. Sobreira, *Regulação Financeira e Bancária* (p. 84). São Paulo: Atlas.
- Cordeiro, A. (2006). Regulação económica e supervisão bancária. *O Direito, pp. 245-276*.
- Davies, H. (1997). *Whether contemporary forces are eroding distinctions between central banks and pushing them towards some common model*. Londres: London School of Economic and Political Science Annual Lecture on Central Banking. Obtido em 29 de novembro de 2022, de <https://www.bis.org/review/r970403h.pdf>
- DFSA. (s.d.). *Laws & Rules*. Obtido em 13 de janeiro de 2023, de DFSA: Abu Dhabi Global Market: Financial Services Regulations: <https://www.dfsa.ae/laws-rules>

- DFSA. (s.d.). *Supervisory Methodology*. Obtido em 11 de janeiro de 2023, de DFSA: <https://www.dfsa.ae/what-we-do/supervision/about-supervision/supervisory-methodology>
- Donato, H. (2019). Etapas na Condução de uma Revisão Sistemática. *Acta Med Port* 2019, 227-235.
- Dowd, K. (1996). The Case for Financial Laissez-Faire. *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 436, 679-687. Obtido em 28 de outubro de 2022, de https://is.muni.cz/el/1456/jaro2014/BPF_TFSC/46829495/The_Case_for_Financial_Laissez-Faire.pdf
- EL-Moussawi et al. (2021). Bank regulation and credit crunch: evidence from MENA region commercial banks. *International Journal of Emerging Markets*. Obtido em 18 de março de 2023, de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJOEM-12-2019-1090/full/pdf?title=bank-regulation-and-credit-crunch-evidence-from-mena-region-commercial-banks>
- FDIC. (1 de dezembro de 2022). *FDIC-Insured Institutions Reported Net Income of \$71.7 Billion in Third Quarter 2022*. Obtido em 2 de janeiro de 2023, de FDIC: <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2022/pr22082.html>
- Fernandez, K. (1 de dezembro de 2022). *Guide to banking in the United Arab Emirates*. Obtido em 9 de janeiro de 2022, de Expatica: <https://www.expatica.com/ae/finance/banking/banking-in-the-united-arab-emirates-73111/>
- Ferraz, C. (2009). O poder normativo das agências reguladoras à luz do princípio. Obtido em 15 de outubro de 2022, de https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2009/trabalhos_22009/ConradoCabralFerraz.pdf
- Franco, G. (1999). O Banco Central e a Supervisão Bancária. *Jornal do Brasil*.
- Freixas, X., & Rochet, J. (1997). *Microeconomics of Banking*. Cambridge: MIT Press.
- FSRA. (12 de março de 2017). *FSRA CIRCULAR NO (1) OF 2017: REPORTING SUSPICIOUS ACTIVITIES TO THE AMLSCU*. Obtido em 12 de janeiro de 2023, de Abu Dhabi Global Market: <https://www.adgm.com/documents/financial-crime-prevention-unit/notices/fsra-circular-no-1-of-2017-reporting-suspicious-activities-to-the-aml.pdf>

- FSRA. (s.d.). *A Financial Services Regulatory Authority guide: Our approach to supervision*. Obtido em 12 de janeiro de 2023, de <https://www.adgm.com/documents/publications/en/fsra-our-approach-to-supervision.pdf>
- Gilibert, P. (1994). "Promoting Regulatory Convergence: A Comparative Assessment of European Bank Capital Regulation. Em C. Stone, & A. Zissu, *Global Risk Based Capital Regulations*. Irwin Professional Pub.
- Gonçalves, P. (2008). *Regulação, Eletricidade e Telecomunicações: Estudos de Direito Administrativo da Regulação*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Gonçalves, P. (2015). Estudos de Regulação Pública, vol. II. Em P. Gonçalves, *Supervisão bancária pelo BCE: uma leitura jurídico-administrativa do Mecanismo Único de Supervisão* (pp. 20-23). Coimbra: Coimbra Editora.
- Gonçalves, R. (setembro de 2014). *A Captura Regulatória: Uma Abordagem Introdutória*. Coimbra: CEDIPRE ONLINE. 25. Obtido em 15 de novembro de 2022, de https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_25.pdf
- Goodhart et al. (1998). *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*
- Heid, F. (2007). The Cyclical effects of the Basel II Capital Requirements. *Journal of Banking & Finance*. 31, 3889. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426607001070>
- Hüpkes et al. (1 de março de 2005). The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice. Obtido em 15 de novembro de 2022, de <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Accountability-of-Financial-Sector-Supervisors-Principles-and-Practice-18018>
- Hüpkes et al. (2005). The Accountability of Financial Supervisors Sector: Principles and Practice. *IMF Working Paper*. 05/51. Obtido em 30 de novembro de 2022, de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0551.pdf>
- Ikpefan et al. (2014). Bank Capitalization and Cost of Equity on Profitability of Nigeria Deposit Money Banks – General Moment Approach. *International Review of Management and Business Research*. Obtido em 27 de Abril de 2022, de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3122399

- Ingves, S. (2007). Is there an optimal way to structure supervision? *Sveriges Riksbank*. Obtido em 25 de novembro de 2022, de <https://archive.riksbank.se/Pagefolders/30411/070515e.pdf>
- Kiema, I., & Jokivuolle, E. (2014). Does a leverage ratio requirement increase bank stability? *Journal of Banking & Finance*. 39, 240. Obtido em 28 de dezembro de 2022, de <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1676.pdf>
- Kingsbury et al. (2005). Global Governance as administration - national and transnational . *Law and Contemporary Problems Journal*, n^os. 3 e 4, Vol. 68, 3. Obtido de <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1360&context=lcp>
- Koopman et al. (2005). Empirical credit cycles and capital buffer formation. *Journal of Banking & Finance*. 29, 3161. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378426605000191>
- Lambert, T. (2017). Lobbying on Regulatory Enforcement Actions: Evidence from U.S. Commercial and Savings Banks. *Management Science*, 7-9. Obtido em 2023 de março de 7, de <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=244094087111099086083081097084007122002041002072040074081004122108031096090084017092110057106062021112049088111004028018109090119017001015088021091111066066099090028020036007092098000084007126068029065008100112>
- Lamé, G. (2019). Systematic Literature Reviews: An Introduction. *International Conference on Engineering Design 2019* (p. 1633). Países Baixos: HAL. Obtido em 3 de março de 2023, de <https://hal.science/hal-02196760/document>
- Laney, A. (31 de maio de 2022). *What Is an Industrial Bank?* Obtido em 9 de janeiro de 2023, de The Balance: <https://www.thebalancemoney.com/what-is-an-industrial-bank-5214628>
- Larosière, J. (2009). *Report of the high-level group on financial supervision in the EU*. Obtido em 21 de novembro de 2022, de http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf
- Larosière, J. (2009). *The high-level group on financial supervision in the EU*. Obtido em 4 de Junho de 2022, de https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

- Leitão, M. (julho-setembro de 2009). “O que é a Supervisão Comportamental? *Revista Inforbanca*, ano XXI, n.º 81, 4. Obtido em 1 de dezembro de 2022, de https://ifb.pt/wp-content/uploads/2018/05/IFB-InforBanca_081.pdf
- Leite, K., & Reis, M. (2013). O Acordo de Capitais de Basileia III: mais do mesmo? *Revista Economia*. 14, 159; 166; 168; 177. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de https://www.anpec.org.br/revista/vol14/vol14n1p159_187.pdf
- Liikanen, E. (2012). *High-Level expert group on reforming the structure of the EU*. Bruxelas. Obtido em 15 de dezembro de 2022, de https://www.pruefungsverband-banken.de/en/infobereich/downloads/Documents/Liikanen_report_en.pdf
- Llewellyn, D. (1999). The Economic Rationale for Financial Regulation. *Financial Services Authority*. Obtido em 10 de Maio de 2022, de https://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_2_David_Llewellyn.pdf
- Loipersberger, F. (2018). The effect of supranational banking supervision on the financial sector: Event study evidence from Europe. *Journal of Banking & Finance*, 34-36. Obtido em 12 de março de 2023, de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0378426618300700?token=8B3233FD123761FB6547D81322E416B7A89F148B2C539B9BA7727CDD7424F8781C2CD172C11907A87972DA630CFD9D9E&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230402172217>
- Malaquias et al. (janeiro-abril de 2009). Modelos de Regulação (ou Supervisão) do Setor Financeiro. *Revista Atualidad Jurídica*, n.º 22, 41; 46. Obtido em 20 de novembro de 2022, de <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2197/documento/articuloUM.pdf?id=3096>
- Mariathasan, M., & Ouarda, M. (2014). The Manipulation of Basel Risk-Weights. *Journal of Financial Intermediation*. 23, 302. Obtido em 22 de dezembro de 2022, de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1042957314000254>
- Masciandaro et al. (2007). *Financial Governance of Banking Supervision*. Tilburg University. Madrid: Banco de Espanha. Obtido em 8 de dezembro de 2022, de https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/967265/Financial_Governance_of_Banking_Supervision.pdf

- Mateev et al. (2021). Regulation, banking competition and risk-taking behavior in the MENA region: policy implications for Islamic banks. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 298-303. Obtido em 15 de março de 2023, de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JIABR-01-2021-0009/full/pdf?title=regulation-banking-competition-and-risk-taking-behavior-in-the-mena-region-policy-implications-for-islamic-banks>
- Matias, A. (2011). Regulação Bancária: Conceito e Tipologia. Em R. Duarte, M. Almeida, A. Cristas, & J. Freitas, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Carlos Ferreira de Almeida* (Vol. I, p. 40). Coimbra: Almedina.
- Mendes, A. (setembro de 2013). Transição de Basileia II para Basileia III – Qual o enfoque que é dado aos riscos nos acordos de Basileia? *Dissertação de Mestrado*, 22-23. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão. Obtido em 23 de dezembro de 2022, de <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6502/1/DM-ASRM-2013.pdf>
- Ministério da Economia dos Emirados Árabes Unidos (s.d.). *MoE's Laws and Regulations*. Obtido em 12 de janeiro de 2023, de Ministério da Economia dos Emirados Árabes Unidos: <https://www.moec.gov.ae/en/federal-decree-law-no-20-of-2018-on-anti-money-laundering-and-combating-the-financing-of-terrorism-and-illegal-organisations>
- Moncada, L. (2012). *Direito Económico (6ª edição)*. Coimbra Editora.
- Monteiro, J. (2012). O desenvolvimento recente da supervisão bancária comportamental. Em P. Câmara, & M. Magalhães, *O Novo Direito Bancário* (pp. 234-235). Coimbra: Almedina.
- Moreira, V. (1997). *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Nouy, D. (1999). Strengthening the banking system: issues and exposures. *BIS PBC Conference. China Issues and Experience*, (pp. 211-220). China. Obtido em 28 de novembro de 2022, de <https://www.bis.org/publ/plcy07n.pdf>
- Papadimitri et al. (2021). Does political influence distort banking regulation? Evidence from the US. *Journal of Financial Stability*, 3-5. Obtido em 5 de março de 2023, de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1572308920301388?token=F20310D36CD479A8A9A2CB9F99BBB39251C564660073402C80E07789423EFDC69499EE7D9AD7FE7C5B5C10F69664F9B3&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230402170859>

- Parlamento Europeu (2022). *Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)*. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.6.14.pdf
- Pathrose, E. (2022). The Real Effect and Consequence of Regulation Reform in Corporate Finance and Banking. *ECS - The Electrochemical Society*, 4196. Obtido em 17 de março de 2023, de <https://iopscience.iop.org/article/10.1149/10701.4195ecst/pdf>
- Peek, J., & Rosengren, E. (2000). Implications of the Globalization of the Banking Sector: The Latin America Experience. Obtido em 15 de Maio de 2022
- Pina, C. (2005). *Instituições e mercados financeiros*. Coimbra: Almedina.
- Rêgo, P. (2014). A Gestão do Risco em Instituições Bancárias: Uma Análise com Recurso a Medidas de Avaliação da Performance Ajustadas ao Risco. 9. Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. Dissertação Mestrado. Obtido em 17 de dezembro de 2022, de https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/5447/1/DM_PauloRego_2014.pdf
- Revista Exame nº 317, setembro de 2010.
- Rodrigues, S. (2011). Reforma do Sistema Português de Supervisão Financeira. Em *Direito dos Valores Mobiliários. Vol. X* (pp. 546-547). Coimbra: Coimbra Editora.
- Roulet, C. (2018). Basel III: Effects of capital and liquidity regulations on European bank lending. *Journal of Economics and Business*, 27-28. Obtido em 14 de março de 2023, de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S014861951730228X?token=E782F549CC632E462E2099A55E15B1D4752F231546FF824E6A6F428066E0760E558102E5FE466A3E7769DD082AAF8732&originRegion=eu-west-1&originCreation=20230402172413>
- Salah, I. (2010). The Effect of the Financial Crisis on the Middle East . *The Global Business Law Review. Vol. 1*. Obtido em 9 de janeiro de 2023, de <https://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1021&context=gblr>
- Santos, F. (2002). A Regulação do Sistema Financeiro. Obtido em 13 de Junho de 2022, de https://www.fep.up.pt/docentes/ftsantos/interven%C3%A7%C3%B5es/Confer%C3%A2ncia_IDE_F_ISEG_Jun02.pdf
- Shearman & Sterling LLP. (fevereiro de 2016). Abu Dhabi Global Market: Financial Services Regulations . Obtido em 13 de janeiro de 2023, de

- <https://www.shearman.com/~ /media/files/newsinsights/publications/2016/02/abu-dhabi-global-market-financial-services-regulations-and-rules-fiafr-022416.pdf>
- Silva, E. (outubro-dezembro de 2010). Basileia III: Recentes Desenvolvimentos na Regulamentação Prudencial da Actividade Bancária. 8. Inforbanca. 86. Obtido em 28 de dezembro de 2022, de <https://www.yumpu.com/pt/document/read/14601297/inforbanca-n-86-ifb>
- Silva, R. (maio de 2016). A Regulação e Supervisão dos Conglomerados Financeiros. *Boletim de Ciências Económicas Working Paper*, n.º 14, 24. Obtido em 1 de dezembro de 2022, de https://www.uc.pt/site/assets/files/828295/wp_014.pdf
- Single Resolution Board (s.d.). *Our organisation*. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de Single Resolution Board: <https://www.srb.europa.eu/en/mission#our-main-tasks>
- Soto, J. (2012). *Em Defesa do Euro: uma abordagem Austríaca*. Bnomics.
- Stern, G., & Feldman, R. (2004). *Too Big to Fail: The Hazards of Bank Bailouts*. EUA: Brookings Institution Press.
- Torre, T. (2013). *União Bancária na Europa Vs. União Bancária Norte-Americana*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga. Obtido em 10 de dezembro de 2022, de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/28381/1/Tiago%20Filipe%20Machado%20Torre.pdf>
- Tymoigne, É. (novembro de 2010). Financial stability, regulatory buffers and economic growth: some post recession regulatory implications. *Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 637*. Obtido em 29 de dezembro de 2022, de https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_637.pdf
- União Europeia (2021). *Supervisão dos conglomerados financeiros*. Obtido em 10 de janeiro de 2023, de http://publications.europa.eu/resource/cellar/1447fdf1-8933-4850-9e39-2efa7ed3243e.0020.03/DOC_1
- Vasconcelos et al. (2017). Acordos de Basileia e o impacto na regulamentação da actividade bancária: Uma revisão. *Conférence: XVI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria*, pp. 3-19. Obtido em 29 de dezembro de 2022, de https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais_site/218.pdf
- Vasconcelos, J. (2017). Credit Scoring: o Risco de Crédito e o seu Impacto nos Custos de Financiamento: o Caso Português. *Dissertação de Mestrado*. Instituto Superior de Contabilidade e Administração

de Lisboa. Obtido em 29 de dezembro de 2022, de <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/7235/1/20140282%20Disserta%c3%a7%c3%a3o%20JMV%20-%20Final.pdf>

Wong, Y. (fevereiro de 2019). *New Banking Law: Federal Law No 14 of 2018*. Obtido em 11 de janeiro de 2023, de Al Tamimi & Co.: <https://www.tamimi.com/law-update-articles/new-banking-law-federal-law-no-14-of-2018/>

Zippelius, R. (1997). *A Teoria Geral do Estado (3.ª ed.)*. (K. P. Coutinho, Trad.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Anexos

Anexo 1: Sistema de classificação CAMELS

O sistema de classificação CAMEL foi desenvolvido nos Estados Unidos, como um sistema de classificação de supervisão, para avaliar a performance dos bancos. Formalmente, é conhecido por Uniform Financial Institutions Rating System (UFIRS), adotado a 13 de novembro de 1979, pela Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), da Reserva Federal Americana.

Com as mudanças que ocorreram no setor bancário, o Conselho de Administração da FDIC tomou a decisão de rever o sistema de classificação de 1979. Desta forma, em 1997 foi acrescentado um sexto fator que aborda a sensibilidade ao risco de mercado, aprovado pelo FFIEC, onde foi adicionado ao acrónimo a letra “S”, ficando assim CAMELS.

Assim sendo, o sistema de classificação CAMELS é um sistema de classificação internacional reconhecido que as autoridades de supervisão bancária utilizam para classificar as instituições financeiras de acordo com seis fatores. As autoridades de supervisão atribuem a cada banco uma pontuação numa escala de 1 a 5, em que uma classificação de 1 é considerada a melhor e uma classificação de 5 é considerada a pior para cada fator.

Deste modo, os bancos que recebem uma pontuação média inferior a 2 são considerados instituições de alta qualidade. Bancos com pontuação superior a 3 são considerados instituições menos do que satisfatórias. Assim sendo, a sigla CAMELS representa os seguintes fatores:

1. Adequação do Capital (**C**apital Adequacy)
2. Qualidade dos Ativos (**A**sset Quality)
3. Qualidade da Gestão (**M**anagement)
4. Resultados (**E**arnings)
5. Liquidez (**L**iquidity)
6. Sensibilidade ao risco de mercado (**S**ensitivity to Market Risk)

Anexo 2: Artigos da amostra por autor

Gráfico 5: N° de artigos da amostra dos EUA por autor

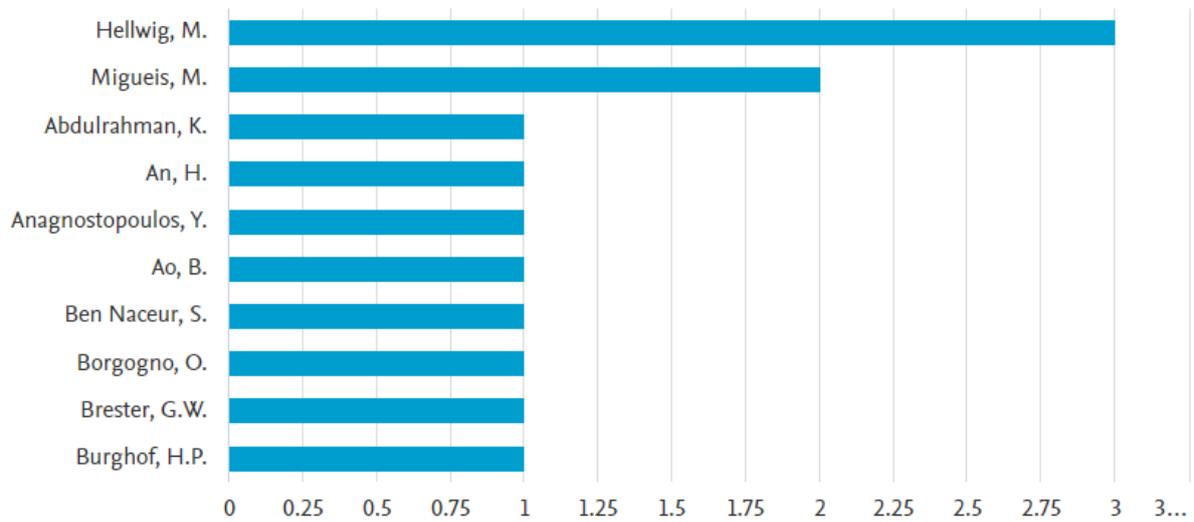


Gráfico 6: N° de artigos da amostra da UE por autor

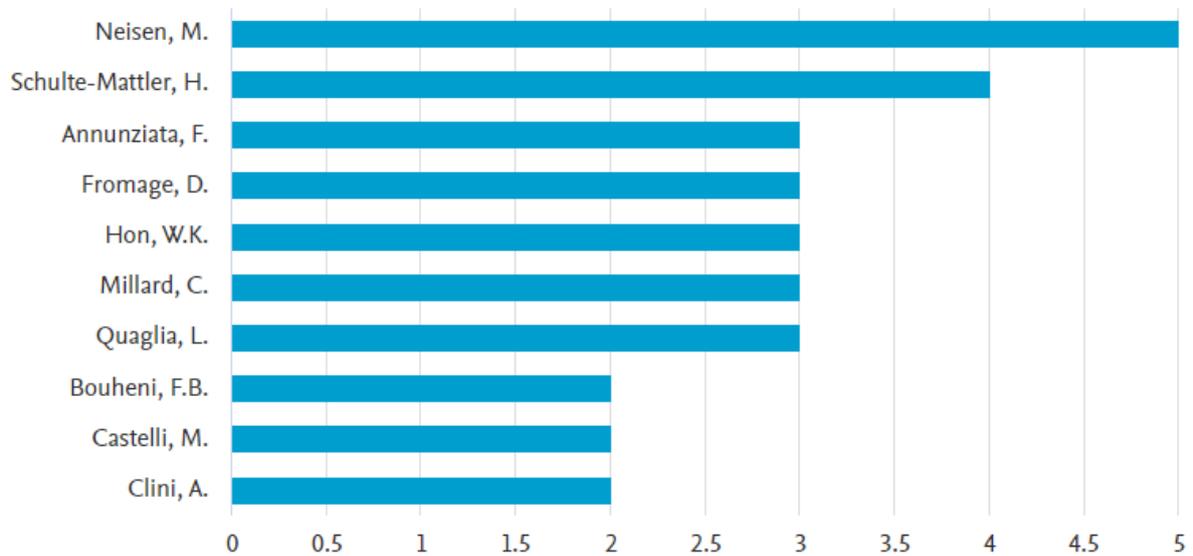


Gráfico 7: N° de artigos da amostra do Médio Oriente por autor

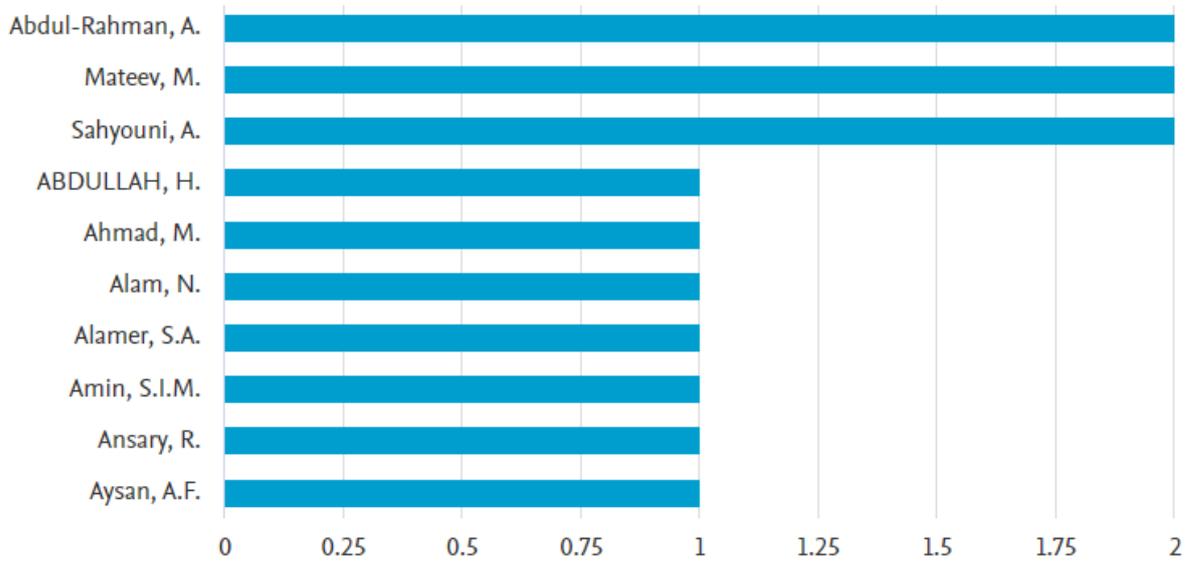


Gráfico 8: N° de artigos da amostra total por autor

