



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 1 /VI/2018

Assunto: Proposta de Lei intitulada “Alteração à Lei n.º 9/2012 - Regime de Garantia de Depósitos”

I

INTRODUÇÃO

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 31 de Outubro de 2017, a proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 9/2012 - Regime de Garantia de Depósitos”, a qual foi admitida, nos termos da alínea c) do artigo 9.º do Regimento da Assembleia Legislativa, pelo Despacho n.º 95/VI/2017 do Senhor Presidente da Assembleia Legislativa, de 7 de Novembro de 2017.

2. A proposta de lei supramencionada foi apresentada, discutida, votada e aprovada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 20 de Novembro de 2017.

3. No mesmo dia, a proposta de lei foi distribuída à presente Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia

ca
j
A
B
C
D
E
F
G
H
I
J



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ca
3
An
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

22 de Janeiro de 2018, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 137/VI/2017. A pedido da Comissão, o prazo para concluir o trabalho de apreciação e apresentar o parecer foi adiado para o dia 9 de Fevereiro de 2018.

4. É de notar que, quando a proposta de lei foi entregue à Comissão para efeitos de apreciação na especialidade, a Assembleia Legislativa estava a debater as LAG para o ano de 2018, e que, para além disso, tiveram lugar uma série de reuniões por causa de outros trabalhos, portanto, a Comissão só se reuniu em Janeiro de 2018. Uma vez que a proposta de lei é relativamente simples, envolvendo apenas a alteração de um artigo, antes da referida reunião, os seus membros e a assessoria, através do Presidente da Comissão, trocaram impressões acerca dos problemas da proposta de lei, tendo a Comissão apresentado antecipadamente as suas opiniões, por escrito, ao proponente, para ponderação e preparação.

5. A Comissão efectuou reuniões para análise da proposta de lei nos dias 9 de Janeiro e 9 de Fevereiro de 2018. A Chefe de Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, Teng Nga Kan, o Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau, Chan Sau San, a assessora do Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, Ao leong Kei, a directora do Departamento de Supervisão Bancária da Autoridade Monetária de Macau, Lau Hang Kun, a técnica do Gabinete Jurídico da Autoridade Monetária de Macau, Leong Wai Leng, o Chefe do Departamento de Tradução Jurídica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Ung Chi Keong, e o jurista do Departamento de Tradução Jurídica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, João Pedro de Góis Ribeiro de Carvalho,



15. O proponente complementou o seguinte na sua apresentação: «De acordo com os dados preliminares de Outubro de 2017, “o valor dos depósitos dos clientes das instituições participantes no Regime de Garantia de Depósitos” é cerca de 822.2 mil milhões de patacas. De acordo com o método de “Gross Payout Approach”, o valor total dos depósitos qualificados para garantia é cerca de 153.3 mil milhões de patacas. A dimensão do Fundo de Garantia de Depósitos é cerca de 410 milhões de patacas (incluindo a dotação inicial de 150 milhões de patacas, contribuído pelo governo da RAEM para o Fundo de Garantia de Depósitos).”¹

III

Apreciação na generalidade e na especialidade

16. Citada a Nota Justificativa e a apresentação, procede-se, em seguida, à apreciação na generalidade e na especialidade. A Comissão manifestou, em princípio, o seu apoio à proposta de lei. Embora esta envolva e altere apenas um artigo da Lei n.º 9/2012 - «Regime de Garantia de Depósitos», a Comissão esteve atenta aos diversos problemas causados por esta alteração. Com base nisto, procedeu, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, ao exame na especialidade da conformidade entre os princípios subjacentes à proposta de lei e as soluções concretas nela previstas, e sobre

¹ De acordo com as informações fornecidas pelo proponente durante a apreciação na especialidade, até Outubro de 2017, “o valor dos depósitos dos clientes das instituições participantes” era cerca de 858.3 mil milhões de patacas (em 20 de Novembro, o Secretário para a Economia e Finanças forneceu, na sua apresentação, dados preliminares até Outubro de 2017, e na altura era de 822.2 mil milhões de patacas), e o rácio dos depósitos de residentes e não residentes era de 7:3. De acordo com o método de “Gross Payout Approach”, o valor total dos depósitos qualificados para garantia é cerca de 154.4 mil milhões de patacas (na referida apresentação, segundo os dados preliminares fornecidos pelo Secretário, era de 153.3 mil milhões de patacas).



a adequação da proposta de lei ao nível da técnica legislativa. Assim, a Comissão discutiu, principalmente, as questões que se seguem.

17. Opiniões do sector bancário sobre o método de «*Gross Payout Approach*»

A proposta de lei introduz o método de «*Gross Payout Approach*», substituindo o de «*Full Netting Approach*», para calcular o valor do depósito de compensação garantido pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD). A aplicação do método de «*Gross Payout Approach*» permite aos depositantes que têm, ao mesmo tempo, depósitos e dívidas num banco, obter, em primeiro lugar, a compensação fornecida pelo Fundo de Garantia de Depósitos, sem a necessidade de compensação imediata das suas dívidas, as quais podem ser tratadas posteriormente no procedimento de liquidação. A Comissão questionou se tinha sido ouvida a opinião do sector bancário sobre esta proposta, e o proponente respondeu com uma breve apresentação da opinião do referido sector e das situações respectivas.

Segundo as afirmações do proponente, “no Fundo de Garantia de Depósitos enviou, em 18 de Dezembro de 2014, o ofício n.º 098/2014-FGD(DSB) à Associação de Bancos de Macau para efeitos de consulta sobre a substituição do método de cálculo de compensação, de «*Full Netting Approach*» para «*Gross Payout Approach*». A Associação de Bancos de Macau respondeu, em 3 de Fevereiro de 2015, através do ofício n.º ABM/CHA/15/14, manifestando o seu apoio à aplicação do método de «*Gross Payout Approach*», a fim de elevar a eficiência na compensação. Em simultâneo, o Fundo de Garantia de Depósitos, com o apoio da Autoridade



ca
j
An
B
es
gl
林
j
A

Monetária de Macau, concluiu a primeira fase do estudo de impacto quantitativo, que teve início em Dezembro de 2014, e a segunda fase deste estudo, que teve início em Julho de 2015. Tendo em conta os resultados do estudo em causa, foi elaborada uma proposta técnica sobre a aplicação do «*Gross Payout Approach*». E, em 22 de Junho de 2016, foi apresentado, oficialmente, ao Gabinete do Secretário para a Economia e Finanças, o projecto de alteração da Lei n.º 9/2012 de 9 de Julho. E foi dado conhecimento de tudo isto à Associação de Bancos de Macau durante as reuniões trimestrais regulares”.

18. Impacto para o Fundo de Garantia de Depósitos e para as pessoas antes e depois da mudança do método de cálculo da compensação

A Comissão esteve atenta ao impacto, quer para o Fundo de Garantia de Depósitos quer para os depositantes, resultante das mudanças acarretadas pela introdução do método de cálculo da compensação. Assim, a Comissão solicitou ao proponente para citar exemplos concretos sobre as mudanças das três situações, ou seja, «o valor dos depósitos é superior ao das dívidas», «o valor dos depósitos é inferior ao das dívidas» e «o valor dos depósitos é igual ao das dívidas».

Segundo as explicações do proponente, estabelecendo a comparação com o método de «*Full Netting Approach*», verifica-se que no método de «*Gross Payout Approach*» não há dedução das dívidas dos depositantes, mas sim que, por um lado, aumentam as despesas do Fundo de Garantia de Depósitos na compensação, e que, por outro lado, se permite que mais pessoas obtenham, em primeiro lugar, a compensação fornecida pelo referido



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Fundo, e que só posteriormente se tratem as dívidas durante o procedimento de liquidação. É de referir que o método de «*Gross Payout Approach*» não vai exonerar os depositantes das responsabilidades de liquidação das dívidas. Depois de recebida a compensação, os depositantes têm ainda de reembolsar o banco falido. Para facilitar a explicação, o proponente citou exemplos sobre as seguintes três situações de depositantes:

Depositante A: imagine-se que este tem um depósito de 1 milhão de patacas e uma dívida de 1 milhão de patacas

- No método de “*Full Netting Approach*”, o depósito de A vai ser, no seu todo, deduzido das suas dívidas, e o Fundo não lhe atribui qualquer compensação.
- No método de “*Gross Payout Approach*”, o Fundo atribui a A uma compensação (500 mil patacas) e o remanescente do seu depósito (500 mil patacas) é deduzido da sua dívida de 1 milhão de patacas no decurso da liquidação, portanto, A ainda tem de proceder ao reembolso de 500 mil patacas, valor que sobra da dedução. Concluída a liquidação, o Fundo vai reaver, devido à sub-rogação de direitos, as 500 mil patacas do liquidatário.

Depositante B: imagine-se que este tem um depósito de 1,4 milhões de patacas e uma dívida de 1 milhão de patacas

- No método de “*Full Netting Approach*”, um milhão de patacas do depósito de B vai ser deduzido da sua dívida de 1 milhão, e o Fundo atribui-lhe uma compensação (400 mil patacas). Concluída a



La
j
Ar
Z
B
C
g
H
I
J

liquidação, o Fundo vai reaver, devido à sub-rogação de direitos, as 400 mil patacas do liquidatário.

- No caso do método de “*Gross Payout Approach*”, o Fundo atribui a B uma compensação (500 mil patacas) e o remanescente do seu depósito (900 mil patacas) é deduzido da sua dívida de 1 milhão de patacas, portanto, B ainda tem de proceder ao reembolso de 100 mil patacas, valor que sobra da dedução. Concluída a liquidação, o Fundo vai reaver, devido à sub-rogação de direitos, as 500 mil patacas do liquidatário.

Depositante C: imagine-se que este tem um depósito de 500 mil patacas e uma dívida de 1 milhão de patacas

- No método de “*Full Netting Approach*”, o depósito de C vai ser, no seu todo, deduzido das suas dívidas, e o Fundo não lhe atribui qualquer compensação. Para além disso, C ainda tem de proceder ao reembolso de 500 mil patacas, valor que sobra da dedução.
- No método de “*Gross Payout Approach*”, o Fundo atribui, em primeiro lugar, a C, uma compensação (500 mil patacas), e este continua a ter de proceder ao reembolso de 1 milhão de patacas. Concluída a liquidação, o Fundo vai reaver, devido à sub-rogação de direitos, as 500 mil patacas do liquidatário.

19. Reclamação do crédito após a compensação efectuada pelo Fundo



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Com a implementação do método de “*Gross Payout Approach*”, deixa de existir a necessidade de os saldos dos depósitos garantidos (até 500 mil) serem deduzidos das dívidas do depositante para com o banco, situação que foi alvo da atenção da Comissão; assim, na consequência dessa implementação, em quanto vai aumentar o valor da compensação por parte do Fundo? Com o novo método de compensação, os créditos e dívidas são liquidados de forma separada. Desta forma, como é que se reclamam as dívidas? Após a compensação, será possível uma reclamação atempada? E no caso das pessoas colectivas e indivíduos² não locais, será difícil reclamar dívidas nos processos de falência? A Comissão exigiu ao proponente esclarecimentos detalhados sobre isto.

Segundo as afirmações do proponente, “de acordo com um inquérito às 27 entidades participantes, que teve lugar em 2015, no método de “*Full Netting Approach*”, o valor total da compensação (o valor global dos depósitos garantidos) ronda os 115,8 mil milhões de patacas, enquanto que no método de “*Gross Payout Approach*” este valor ronda os 126,5 mil milhões de patacas, portanto, uma diferença inferior a 10% (mais precisamente 9,2%), isto é, cerca de 10,7 mil milhões de patacas. É de apontar que o referido valor de compensação é o montante total que se paga às 27 entidades participantes ao mesmo tempo, o que é impossível de acontecer na realidade. Se cinco das entidades participantes entrarem em falência ao mesmo tempo (na realidade, a probabilidade de tal acontecer também não é elevada), o valor global da compensação, calculado sob o método de “*Full Netting Approach*”, rondará os

² Segundo as informações do proponente em sede de apreciação na especialidade, até Outubro de 2017, o total dos empréstimos bancários atingia cerca de 886,2 mil milhões de patacas, divididos em, mais ou menos, 50% para residentes e 50% para não residentes.



89,8 mil milhões de patacas, mas se se adoptar o método de “*Gross Payout Approach*”, rondará os 98,7 mil milhões de patacas, portanto, uma diferença de cerca de 8,9 mil milhões de patacas”.

Segundo os esclarecimentos do proponente, “com a implementação do método de “*Gross Payout Approach*”, cabe ao administrador de falência ou ao liquidatário reclamar as dívidas que o depositante eventualmente tem para com o banco. Após a compensação por parte do Fundo, o administrador de falência ou o liquidatário podem, ao abrigo do respectivo contrato de empréstimo, reclamar as dívidas ou então vendê-las a outros bancos para o devedor continuar com a solvência das mesmas.

Como antes se referiu, o administrador de falência ou o liquidatário devem seguir o processo de falência previsto nos artigos 1043.º a 1184.º do Código de Processo Civil e o processo de liquidação previsto nos artigos 318.º a 325.º do Código Comercial, a fim de reclamar as dívidas aos indivíduos ou pessoas colectivas devedores do banco em causa, independentemente de estes serem locais ou não.”

20. Aumento do risco de incumprimento contratual das dívidas

O método de “*Gross Payout Approach*”, introduzido pela proposta de lei, não vai resultar na resolução das dívidas cujo reembolso o depositante ainda não efectuou na entidade participante em causa. Se houver lugar ao accionamento da garantia, resultante da declaração da falência de uma entidade participante, como, por exemplo, de um banco³, teoricamente,

³ Vide artigo 7.º da Lei n.º 9/2012.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

haverá incumprimento contratual das dívidas por parte do depositante logo que este tenha recebido a respectiva compensação. Por isso, a Comissão manifestou a sua atenção no tocante à eventualidade de a adopção do método de "*Gross Payout Approach*" resultar no aumento dos casos de incumprimento contratual das dívidas. Quanto a isto, a Comissão exigiu ao proponente mais esclarecimentos.

Segundo os esclarecimentos do proponente, o facto de o depositante receber a compensação do Fundo não resulta, necessária e naturalmente, em incumprimento contratual das dívidas, pois tal depende da vontade do depositante em cumprir o contrato no sentido de reembolsar as dívidas, e não do método que se adopta para o cálculo do valor da compensação.

— Veja-se o seguinte exemplo: um depositante tem um depósito de 300 mil patacas numa entidade participante e possui também uma dívida de 2 milhões de patacas para com a mesma entidade, então, ao abrigo do método de "*Gross Payout Approach*", o Fundo vai pagar uma compensação (de 300 mil patacas) ao depositante, e a sua dívida de 2 milhões de patacas para com o banco falido mantém-se. Nestas circunstâncias, se o depositante optar por não pagar as dívidas, haverá lugar a incumprimento contratual das dívidas. Sob o método de "*Full Netting Approach*", o Fundo não paga qualquer compensação ao depositante, pois este continua, depois da dedução das dívidas, a dever ao banco falido 1,7 milhões de patacas. Neste caso, se o depositante optar por não pagar as dívidas, há também lugar a incumprimento contratual das dívidas. Assim sendo, este incumprimento depende totalmente da própria vontade do devedor (neste caso, do depositante).



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'ca', 'A', 'B', 'C', 'g', 'L', 'M', and 'A'.

De facto, seja qual for o método de cálculo da compensação ou até no caso de não existir garantia de depósitos, se o depositante optar por não pagar as dívidas, também necessita de enfrentar as acções judiciais intentadas pelo liquidatário ou a reclamação das dívidas por parte deste. Mais, isto vai ainda resultar em histórico de incumprimento de pagamento das dívidas, o que afectará a capacidade do depositante para contrair empréstimos noutros bancos. Por isso, é de crer que não seja muito frequente a ocorrência de situações em que o depositante decide não reembolsar as dívidas por ter sido compensado em virtude do método de "*Gross Payout Approach*". Na prática, mesmo que se verifique incumprimento contratual das dívidas por parte do depositante, o liquidatário pode, nos termos do processo de liquidação vigente, adoptar, em relação aos créditos da entidade participante, diversos tratamentos para reaver, na medida do possível, as dívidas em causa, como, por exemplo, ceder os créditos a outros bancos para o devedor poder continuar a efectuar, nos termos do respectivo contrato de empréstimo, o reembolso; vender os objectos hipotecados do respectivo empréstimo; ou reclamar, nos termos legais, as dívidas ao devedor ou ao seu fiador.

A Comissão concorda com a afirmação de que o facto de o depositante ter recebido a compensação não resulta necessariamente em incumprimento contratual das dívidas, no entanto, está preocupada com a possibilidade de tal vir a acontecer. Por exemplo, se não for possível a reclamação das dívidas por causa de incumprimento contratual das mesmas, surgido depois de um indivíduo ou pessoa colectiva não local ter recebido a compensação do Fundo, os bens do banco falido - quando o número dos casos de incumprimento



contratual for significativo e em circunstâncias extremas - poderão ficar reduzidos, o que pode acabar por afectar a satisfação dos créditos do Fundo. Entende-se que esta questão é merecedora de atenção.

É mais fácil o surgimento de incumprimento contratual das dívidas sob o método de "*Gross Payout Approach*", devido ao facto de os depósitos não serem deduzidos das dívidas para com o banco, mas, ainda assim, no entender da Comissão, mesmo em situações extremas e caso sejam em grande quantidade as situações de incumprimento contratual das dívidas, os prejuízos daí decorrentes serão assumidos pelo Fundo, que vai contrair empréstimos no Governo, e serão repartidos pelas entidades participantes através de contribuições anuais. Aliás, para além das semelhanças ao conceito de seguro, este é o objectivo subjacente à criação do Fundo. Por isso, considerando que, para além de acelerar a atribuição da compensação pelo Fundo, o método de "*Gross Payout Approach*" também consegue defender o sector bancário da dispersão dos riscos sistémicos, a Comissão, depois de ter ponderado diversos factores, acredita que esta é uma medida melhor.

21. Depósitos hipotecários

Houve membros da Comissão que solicitaram ao proponente esclarecimentos sobre o seguinte: se os depósitos forem objectos hipotecados directos e únicos das dívidas, então, quando for adoptado o método de «*Gross Payout Approach*», será necessário proceder ao desconto prévio?

Segundo a explicação do proponente, "durante a crise financeira mundial



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

de 2008, quando o Governo da RAEM implementou a garantia total de depósitos, não houve prestação de garantia dos depósitos hipotecários. Na altura, o sector afirmou que, quando os bancos prestam aos clientes serviços de crédito e investimento, entre outros, é provável que se exija aos clientes a penhora e hipoteca dos depósitos, assim, a não prestação de garantia de depósitos hipotecários poderá prejudicar muitos depositantes, portanto, manifestou a sua grande preocupação com o facto de não haver prestação de garantia dos depósitos hipotecários. Pelo exposto e considerando que o «*Enhanced Deposit Protection Scheme*» de Hong Kong, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2011, também inclui os depósitos hipotecários no âmbito dos depósitos garantidos, na elaboração da Lei n.º9/2012, os depósitos hipotecários são considerados como depósitos garantidos.

— Pretende-se alterar o vigente método de «*Full Netting Approach*» para «*Gross Payout Approach*», e em ambos os métodos não há lugar ao desconto prévio dos depósitos hipotecários no cálculo do valor da compensação.

Se, quando é accionada a garantia de depósitos, os depositantes que detêm os depósitos dados em penhor e hipotecários não reembolsarem as dívidas após terem obtido a compensação, o resultado é o aumento dos custos de liquidação. Ora, se as entidades participantes têm receio de que tal aconteça, então, podem ponderar exigir aos devedores a prestação de uma caução de montante diferente do dos depósitos dados em penhor e hipotecários, por exemplo, a hipoteca de bens imóveis, outros bens móveis ou direitos dados em penhor, ou fiador, etc.

É de salientar que, com a implementação do método de «*Gross Payout Approach*», é possível simplificar o cálculo da compensação a pagar aos

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'A', 'B', 'C', 'D', 'E', 'F', 'G', 'H', 'I', 'J', 'K', 'L', 'M', 'N', 'O', 'P', 'Q', 'R', 'S', 'T', 'U', 'V', 'W', 'X', 'Y', 'Z' and various illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

depositantes, agilizar o tratamento de dados por parte das entidades participantes e acelerar o pagamento, o que se traduz num aumento da eficácia no pagamento da compensação por parte do FGD, aumentando a confiança dos depositantes no regime de garantia de depósitos e em todo o sistema bancário, prevenindo eventuais riscos sistémicos e favorecendo o funcionamento estável de todos os bancos. Estes são precisamente os efeitos que a rede de segurança financeira produz. Assim, após ponderação sobre as vantagens e desvantagens dos métodos de «*Full Netting Approach*» e «*Gross Payout Approach*», propõe-se a aplicação do método que mais atenda ao interesse público, isto é, passa a adoptar-se o método de «*Gross Payout Approach*».

De facto, quando for accionada a compensação, o FGD vai contrair empréstimos na AMCM para poder efectuar a compensação. Concluída a compensação, caso, após a liquidação do banco falido, os fundos arrecadados e os recursos financeiros do FGD não sejam suficientes para reembolsar os empréstimos à AMCM, procede-se à cobrança de contribuições suplementares às entidades participantes, com vista a reembolsar o valor em falta. O FGD continuará, através da cobrança das contribuições anuais, a acumular recursos financeiros, assim, embora a compensação dos depósitos hipotecários seja assegurada após o accionamento da garantia, se no processo de liquidação não for possível arrecadar os fundos, estes acabam por ter de ser suportados pelo sector bancário, não causando quaisquer prejuízos ao erário público”.

Houve na Comissão quem entendesse que, como neste momento se exige caução para vários serviços bancários, por exemplo, exige-se a hipoteca de



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

depósitos, se os depósitos hipotecários não se enquadrarem no âmbito da garantia, muito provavelmente os depositantes não vão querer a hipoteca de depósitos, o que é desfavorável à utilização normal dos serviços bancários, afectando o funcionamento global do sector bancário. Como no método de «*Full Netting Approach*» só há lugar à compensação do FGD depois de os saldos dos depósitos dos depositantes serem previamente deduzidos das dívidas bancárias, não se levantarão grandes problemas se se enquadrarem os depósitos hipotecários no âmbito da garantia. No entanto, no método de «*Gross Payout Approach*», como não há necessidade de dedução das dívidas bancárias, a compensação, no valor máximo de 500 mil patacas, é efectuada pelo FGD, o que pode suscitar alguns problemas.

Por exemplo, o depositante tem apenas depósitos no valor de 500 mil, e se já foi feito um empréstimo com uma hipoteca que recai sobre um depósito no valor de 500 mil, então o rácio entre depósito e empréstimo é 0; mas no método de «*Gross Payout Approach*», o depositante em causa pode obter primeiro a compensação de 500 mil paga pelo FGD, e embora necessite de proceder ao reembolso das dívidas no montante de 500 mil, estas dívidas deixam de ser um objecto hipotecado, aumentando-se assim o risco de não haver reembolso das dívidas. Estas situações merecem, de facto, a atenção da Comissão.

Na opinião da Comissão, é provável que, devido ao método de «*Gross Payout Approach*», haja incumprimento contratual das dívidas por parte do depositante depois deste ter obtido a compensação, no entanto, a mesma concorda com o juízo do proponente, isto é, que essa situação não será muito comum. Face ao exposto, houve na Comissão quem entendesse que, para



resolver este problema, provavelmente seria necessário um cálculo da compensação mais complexo, e tendo em consideração que através do método de «*Gross Payout Approach*» é possível acelerar a obtenção da compensação, aumentar a confiança dos depositantes em todo o sistema bancário, o enquadramento dos depósitos hipotecários no âmbito da garantia pode também evitar impactos sobre o funcionamento normal dos bancos, e na busca de um equilíbrio entre vantagens e desvantagens, é de crer que a actual opção seja a melhor, isto é, que seja o melhor método a adoptar. A Comissão concorda com a opção legislativa do proponente, isto é, de manter, no âmbito do método de «*Gross Payout Approach*», o enquadramento dos depósitos hipotecários no âmbito da garantia.

ca
j
A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K

22. O rácio do crédito mal parado dos bancos de Macau e a fiscalização às sucursais de bancos do exterior que se encontram em Macau

Se depois de ter sido compensado houver incumprimento contratual das dívidas e o depositante não proceder ao respectivo reembolso ao banco falido, pode haver redução da massa falida sujeitável ao pagamento aos credores, incluindo o Fundo de Garantia de Depósitos. Este risco inerente à redução da massa falida sujeitável ao pagamento aos credores tem implicações concretas ao nível dos encargos do direito creditório decorrente de depósitos bancários em Macau, do rácio do crédito mal parado, etc. A Comissão exigiu esclarecimentos ao proponente e prestou também atenção à fiscalização do Governo às sucursais de bancos com sede fora de Macau. Por exemplo, em



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

caso de falência do banco sede, as sucursais de Macau serão afectadas? A Comissão pediu explicações ao proponente.

Segundo os esclarecimentos do proponente, com base no método de “*Gross Payout Approach*”, os depósitos cujos valores sejam inferiores ao limite máximo da garantia de depósitos não são sujeitos à contrapartida de empréstimos. Se houver incumprimento contratual das dívidas por parte do depositante depois deste ter sido compensado pelo Fundo de Garantia de Depósitos, aumenta o custo da liquidação e diminui a massa falida reivindicável pelo liquidatário. O Governo ponderou sobre isto no decorrer da presente revisão legislativa e, segundo ele, o método de “*Gross Payout Approach*” aplica-se, apenas, a depósitos cujos valores não ultrapassem o limite da compensação, isto é, 500 000 patacas, e o restante continua a ser sujeito a reembolso. Dum modo geral, a percentagem de incumprimento contratual das dívidas não é alta. A par disso, não se verifica grande diferença entre os valores da garantia de depósitos calculados com base no método de “*Gross Payout Approach*” e no método de “*Full Netting Approach*”, portanto, é previsível que seja bastante limitado o risco de ocorrência de custos de liquidação adicionais, decorrentes da adopção do método de “*Gross Payout Approach*”. Por seu turno, o Governo entende que a simplificação do sistema de comunicação entre bancos, a redução dos custos de administração dos bancos, o aumento da confiança dos depositantes, a aceleração do levantamento de depósitos e da obtenção de fundos líquidos por parte dos depositantes, bem como a redução do risco decorrente do efeito em cadeia contribuem para o acarretar constante de benefícios, cujo valor vai ultrapassar o dos custos adicionais.

ca
j
Am
B
CS
94
林
李



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Para além disso, é de apontar que o eventual incumprimento contratual das dívidas por parte do depositante depois deste ter sido compensado depende da sua vontade em cumprir com o devido reembolso, e não dos métodos adoptados para o cálculo do valor da compensação. Se o depositante não efectuar o reembolso, terá de assumir as respectivas responsabilidades legais, sejam quais forem as circunstâncias, e as dívidas e o histórico de incumprimento de pagamento das dívidas vão afectar a sua capacidade para contrair financiamento, portanto, é de crer que não seja comum a situação de não reembolso das dívidas depois da compensação. Ademais, o liquidatário pode, durante o processo de liquidação, aplicar diferentes métodos para tratamento dos direitos creditórios das instituições participantes, no sentido de assegurar, tanto quanto possível, o reembolso, por exemplo, a venda de coisas hipotecadas envolvidas na contratação de empréstimos, a venda de dívidas activas a outros bancos, ou a reivindicação das dívidas, nos termos da lei, aos devedores ou aos seus fiadores. Portanto, prevê-se que seja muito limitado o risco de ocorrência de situações de redução da massa falida sujeitável ao pagamento aos credores devido a incumprimento contratual das dívidas por parte dos depositantes, e que não sejam elevados nem os encargos do direito creditório decorrente de depósitos bancários nem o rácio do crédito mal parado dos bancos.

Segundo o vigente regime de fiscalização do sector financeiro, aplicam-se regimes de fiscalização e princípios uniformes aos bancos com sede em Macau e às sucursais de bancos com sede no exterior (sucursais de Macau). Cabe ainda à Autoridade Monetária de Macau adoptar medidas de fiscalização, incluindo exames *on-site*, vigilância *off-site*, exames sobre determinadas

ca
3
Ar
Z
B
cl
96
林
jm
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

matérias, etc., para assegurar a fiscalização contínua a todos os bancos, vigiando o cumprimento rigoroso das leis e outros diplomas legais por parte destes, assegurando que respeitem os procedimentos instituídos para a gestão de riscos, disponham de sistemas de controlo interno, adoptem medidas para combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, inteirando-se ainda do fluxo de capitais e da situação financeira dos bancos.

Para assegurar a fiscalização efectiva e cautelosa aos bancos, a Autoridade Monetária de Macau tem mantido comunicação estreita com os bancos centrais e com as instituições fiscalizadoras do exterior. Em conformidade com o princípio de fiscalização geral, a Autoridade Monetária de Macau assinou memorandos de cooperação e observa as práticas internacionais definidas pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia, com vista a criar e a manter relações de cooperação estreitas. E com base nesta cooperação, a Autoridade Monetária de Macau e as respectivas instituições fiscalizadoras do exterior têm discutido e realizado acções de intercâmbio sobre a situação económica e monetária e sobre matérias do âmbito da fiscalização (incluindo informações sobre as sucursais de Macau e as respectivas corporações bancárias a que pertencem) através de comunicação periódica e de reuniões bilaterais regulares. Para além disso, a Autoridade Monetária de Macau tem participado em reuniões de fiscalização e reuniões do grupo de trabalho sobre a gestão de crises, organizadas por instituições fiscalizadoras do exterior, para um ampla discussão e intercâmbio de informações sobre a fiscalização efectiva aos bancos e instituições bancárias transfronteiriças relevantes para o sistema mundial, bem como sobre a

ca
j
An
Z
- f
CS
gf
林
jmr
本



colaboração transfronteiriça no âmbito do tratamento de crises. Se, no decorrer da fiscalização ou da comunicação com as instituições fiscalizadoras do exterior, a Autoridade Monetária de Macau desconfiar de eventual incapacidade de reembolso das dívidas por parte de sucursais de Macau ou do respectivo banco sede, pode aquela, nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 9/2012, exigir às sucursais de Macau que reservem activos suficientes, livres de quaisquer ónus ou encargos e localizados em Macau, para assegurar o cumprimento das respectivas obrigações.

23. Futuro posicionamento do desenvolvimento do Fundo de Garantia de Depósitos

O Fundo de Garantia de Depósitos é um fundo de natureza pública, diferente do *Deposit Protection Scheme Fund* de Hong Kong (a totalidade dos seus fundos provém das entidades que nele participam). Com o pagamento anual das contribuições pelas entidades que participam no Fundo de Garantia de Depósitos, o saldo total aumenta cada vez mais (o saldo actual ascende a 410 milhões de patacas), aliás, a proporção correspondente ao investimento inicial do Governo, que foi de 150 milhões, vai continuar a diminuir anual e gradualmente. A Comissão manifestou a sua preocupação em relação à natureza pública do Fundo, se esta vai ser alterada, e ao posicionamento do desenvolvimento do Fundo. Vai ser definido um limite máximo para o saldo total do Fundo? No futuro, o saldo total do Fundo vai ser proporcional aos saldos totais dos depósitos?

Segundo os esclarecimentos do proponente, “nos termos do artigo 2.º da



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Lei n.º 9/2012, o Fundo de Garantia de Depósitos é um fundo autónomo dotado de personalidade jurídica e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. O objectivo da criação do regime de garantia de depósitos é disponibilizar uma garantia aos depositantes e, assim, aperfeiçoar a rede de segurança financeira de Macau. No início, o Governo da RAEM disponibilizou 150 milhões de patacas para o Fundo de Garantia de Depósitos, porque teve em conta as experiências de outros países e regiões aquando da criação deste tipo de fundos, e porque ouviu também as opiniões do sector, onde se esperava que o Governo apoiasse este fundo, diminuindo assim os encargos do sector, por isso, aquando da criação do fundo, registou-se uma transferência única e de uma só vez. O valor deste Fundo aumenta principalmente devido às contribuições anuais pagas pelas entidades que nele participam, e serão estas a assumir as devidas responsabilidades no futuro. Tendo em conta as razões referidas, a natureza pública do Fundo não vai alterar-se.

Tomando por referência os regimes de garantia de depósitos do exterior, normalmente designados por “pay-box”, estes não envolvem a função de fiscalização do mercado, apenas se responsabilizam pela gestão administrativa e pela compensação aos depositantes quando os bancos não são capazes de o fazer. Com base no “pay-box”, adita-se a função de fiscalização financeira. Actualmente, Portugal, Hong Kong e Singapura utilizam o primeiro método, enquanto a Malásia, Canadá e Estados Unidos da América utilizam o segundo método. Em Macau, a Autoridade Monetária de Macau é a única entidade que fiscaliza o sector financeiro, assim, tendo em



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

conta o estipulado no artigo 1.º da Lei n.º 9/2012, o Fundo de Garantia de Depósitos é considerado como “pay-box”, sendo responsável pela garantia dos depósitos e por reembolsar os depositantes. Actualmente, não existe nenhum plano para alterar o posicionamento deste Fundo.

Existe um limite máximo para os fundos geridos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (onde se inclui a primeira transferência de verba efectuada pelo Governo da RAEM e as contribuições pagas anualmente pelos bancos), isto é, 0,3% do total do valor dos depósitos a garantir (garante-se o valor dos depósitos e não há dedução das dívidas dos depositantes). Este valor foi estipulado de acordo com os valores estipulados pelos países e regiões vizinhas, por exemplo, actualmente, em Singapura, o limite máximo do fundo é de 0,3% (em 2006, quando Hong Kong criou o regime de garantia de depósitos, também definiu o limite máximo de 0,3%, mas posteriormente, quando em 2011 se estipulou que o valor a reembolsar aos depositantes passasse de 100 mil para 500 mil dólares de Hong Kong, diminuiu-se o limite máximo para 0,25%, com o intuito de diminuir os encargos financeiros dos bancos). De acordo com os cálculos efectuados em finais de Outubro de 2017⁴, o limite máximo do fundo será cerca de 460 milhões de patacas, e após o pagamento das contribuições em 2018, as verbas de funcionamento vão atingir o limite máximo, altura em que já existirão condições para diminuir o valor das contribuições anuais a pagar ao Fundo de Garantia de Depósitos ou até para as suspender”.

⁴ De acordo com os dados fornecidos pelo proponente durante as reuniões da Comissão para a análise na especialidade, até Outubro de 2017, o saldo de funcionamento disponível no Fundo de Garantia de Depósitos era de 410 milhões de patacas e, após recebidas as contribuições de 2018, o saldo de funcionamento disponível irá atingir 490 milhões de patacas.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Aur', 'J', 'J.P.', 'D', 'YF', '林', 'JPR', and 'A'.

24. Método de cálculo da contribuição anual

Segundo a lei vigente, a contribuição anual é apenas calculada com base no valor total dos depósitos garantidos por cada entidade participante, não tendo em conta o grau de resistência ao risco nem a capacidade de gestão das entidades participantes. A Comissão pediu esclarecimentos ao proponente sobre o seguinte: a implementação do “*Gross Payout Approach*”, no qual não se procede à dedução das dívidas aos valores dos depósitos garantidos dos depositantes nos respectivos bancos, vai fazer com que as grandes entidades participantes tenham de assumir mais riscos? E o método de cálculo da contribuição anual deve ser ajustado devido à aplicação do “*Gross Payout Approach*”?

Segundo os esclarecimentos do proponente, «o método de compensação só serve para definir o método de cálculo do montante da compensação a pagar aos depositantes dos bancos com problemas, e os bancos que enfrentam problemas podem ser grandes, médios ou pequenos, mais, os depositantes, depois de recebida a compensação, têm mesmo de pagar as eventuais dívidas ao liquidatário, portanto, o método de “*Gross Payout Approach*” não tem ligação directa com a possibilidade de as grandes entidades participantes terem de assumir mais riscos. É de salientar que a aplicação do “*Gross Payout Approach*” pode aumentar a eficácia do pagamento da compensação e a confiança dos depositantes no regime de garantia de depósitos, bem como em todo o sistema bancário, contribuindo para evitar o risco sistémico, e favorecendo o funcionamento estável de todos os bancos. Estes são precisamente os efeitos que a rede de segurança financeira produz. Neste contexto, os grandes bancos podem ter de enfrentar



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

uma situação de aumento dos custos, mas, tendo em conta que o método de “*Gross Payout Approach*” pode evitar, de forma mais eficaz, a dispersão dos riscos, vale a pena ser aplicado.

Quanto ao método de cálculo da contribuição anual, se precisa ou não de ser ajustado devido à aplicação do “*Gross Payout Approach*”, é de apontar que a dimensão e o orçamento do fundo de maneo do Fundo de Garantia de Depósitos e o “*Gross Payout Approach*” são igualmente definidos com base no valor total dos depósitos garantidos (ou seja, o valor dos depósitos garantidos sem dedução das dívidas dos depositantes). No primeiro caso, a percentagem é 0,3 % do montante total dos depósitos garantidos por todas as entidades participantes, portanto, a aplicação do “*Gross Payout Approach*” não vai afectar nem a dimensão nem o orçamento do fundo de maneo. Por outro lado, para facilitar o cálculo e reduzir os respectivos custos dos bancos, a contribuição anual a efectuar pelas entidades participantes é igualmente calculada com base numa determinada percentagem (isto é, 0,05%, vide Despacho do Chefe do Executivo n.º 340/2013, de 18 de Novembro) sobre o valor total dos depósitos garantidos (ou seja, o valor dos depósitos garantidos sem dedução das dívidas dos depositantes), portanto, as entidades participantes não vão ter de pagar mais contribuições devido à aplicação do “*Gross Payout Approach*”. De facto, na definição da percentagem da contribuição anual, já foram ponderados, de forma suficiente, os encargos dos bancos, pelo que se fixa a referida percentagem num nível relativamente baixo, isto é, 0,05%. Segundo os dados reportados a Outubro de 2017, o valor total das contribuições em 2018 vai atingir 76,65 milhões de patacas, não ultrapassando 1% dos lucros líquidos previstos e das despesas operacionais



previstas de todas as entidades participantes em 2017; para além disso, o fundo de maneo do FGD poderá atingir o nível desejado em 2018, portanto, naquela altura, estarão reunidas as condições para estudar a redução da taxa de contribuição ou até mesmo a suspensão das contribuições. Pelo exposto, não há necessidade de alterar o actual método de cálculo da contribuição anual devido à aplicação do "Gross Payout Approach" ».

25. Gestão dos riscos bancários em função da classificação

A Comissão também esteve atenta às opiniões que foram apresentadas durante a discussão na generalidade da proposta de lei em sede de Plenário, segundo as quais diferentes bancos procedem, tendo em conta o seu nível e capacidade de gestão de risco, à sua classificação, e pagam as contribuições anuais com base nessa classificação.

O proponente afirmou que: "segundo a sondagem feita pela Associação Internacional de Seguradores e Garantidores de Depósitos (IADI) às instituições de garantia de depósitos internacionais em 2016, 62 delas adoptavam a mesma taxa (incluindo o Japão, a Tailândia e as Filipinas) e em 39 delas a taxa era variável em função do risco (incluindo, Hong Kong, Singapura e Malásia). Ao mesmo tempo, a IADI não apresentou recomendações sobre o método de definição das contribuições anuais, isto é, não existem critérios internacionais sobre a adopção da taxa uniformizada ou da taxa variável em função do risco, mas hoje em dia, a maioria adopta a taxa



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

uniformizada vigente não vai acarretar grandes encargos para os bancos.”.

Na Comissão houve quem defendesse que a classificação em função do nível e da capacidade de gestão de riscos merece discussão. Em termos de garantia de depósito, dado que o valor da contribuição é comparativamente baixo, não há grande urgência em efectuar o pagamento das contribuições em função da classificação. No entanto, numa perspectiva de desenvolvimento a longo prazo do sector bancário, a classificação em função do nível de gestão e da capacidade de gestão de riscos pode afectar o rácio do capital utilizado pelos bancos para as actividades de risco. Este aspecto merece a atenção do sector bancário. Mais concretamente, a questão tem a ver com o montante do capital, se muito se pouco, para as actividades de risco. Se o volume de capital for o mesmo, vão criar-se injustiças para os bons bancos. Assim sendo, em termos de longo prazo, a AMCM pode estudar se existem condições para a concretização da avaliação da capacidade de gestão de risco e o rácio do capital a utilizar em actividades de risco.

Os representantes do Governo concordaram com a referida opinião do membro da Comissão, reiteraram que a AMCM dava sempre ênfase ao modelo de gestão com base no risco, e prometeram que iam também, numa perspectiva de fiscalização, reforçar os trabalhos de gestão de risco, bem como implementar, passo a passo, estas políticas, segundo os critérios “BIS”⁵.

⁵ BIS é a abreviatura de Bank International Settlements (Banco de Compensações Internacionais). Os referidos critérios são os critérios de fiscalização definidos pelo Basel Committee on Banking Supervision do BIS em relação aos diversos riscos dos bancos.



Mas afirmaram que este aspecto não tem grande relação com a presente proposta de lei.

26. Ajustamento do texto da proposta de lei

O proponente prestou estreita colaboração durante a apreciação na especialidade da proposta de lei, e após recomendação da assessoria, procedeu ao aperfeiçoamento da epígrafe do artigo 1.º.

IV Conclusão

27. Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

1) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;

2) Sugere que, na reunião plenária destinada à apreciação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 9 de Fevereiro de 2018.

A Comissão,



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Ho Ion Sang

Ho Ion Sang

Ho Ion Sang
(Presidente)

Ma Chi Seng

Ma Chi Seng
(Secretário)

Kou Hoi In

Kou Hoi In

Au Kam San

Au Kam San

Lei Cheng I

Lei Cheng I

Song Pek Kei

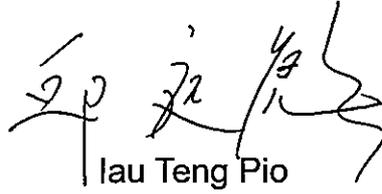
Song Pek Kei

Ip Sio Kai

Ip Sio Kai



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa


 Iau Teng Pio


 Fong Ka Chio


 Lam Lon Wai

