



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

3.^a COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 4/IV/2012

Assunto: Proposta de lei intitulada "Regime de Garantia de Depósitos"

I

INTRODUÇÃO

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 11 de Outubro de 2011, a proposta de lei intitulada "Regime de Garantia de Depósitos", a qual foi admitida nos termos regimentais, em 12 de Outubro de 2011, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, através do Despacho n.º 910/IV/2011. A supracitada proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade, em reunião Plenária, no dia 18 de Outubro de 2011. Na mesma data, a referenciada proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de exame na especialidade e emissão de parecer.

Para o efeito, a Comissão reuniu-se nos dias 10 de Novembro e 12 de Dezembro de 2011, e ainda nos dias 13 de Janeiro, 28 de Março de 2012 e 30 de Maio de 2012, tendo contado com a participação de membros do Governo, na reunião de 12 de Dezembro de 2011 e 28 de Março de 2012, que lhe prestaram a sua colaboração. Durante o exame da proposta de lei, as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo realizaram diversas



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

reuniões para uma apreciação alargada das questões técnicas da presente proposta de lei, com vista à introdução dos necessários melhoramentos.

Tendo por base a colaboração de ambas as partes, o Governo apresentou, em 20 de Abril de 2012, o texto revisto da proposta de lei. Ao longo do presente parecer as referências aos artigos serão feitas com base na versão revista da proposta de lei, salvo quando, para melhor análise do assunto, haja necessidade de se fazer referência à versão inicial da proposta de lei.

II

APRESENTAÇÃO

Conforme decorre da Nota Justificativa da presente proposta de lei, logo após *“o eclodir da crise financeira em 2008, o governo da RAEM, em consonância com o adoptado nas regiões vizinhas, tomou uma medida de garantia de depósitos, a qual garante o reembolso dos depósitos nos bancos autorizados a operar em Macau, com excepção dos bancos “offshore”.*

No entanto, esta medida era apenas de natureza temporária, pelo que se tornou *“necessário que a RAEM estabeleça um mecanismo de aplicação permanente de garantia de depósitos bancários, com o objectivo de manter a confiança dos depositantes nos bancos e no sistema financeiro de Macau, bem como aperfeiçoar a rede de segurança financeira de Macau e promover a estabilidade do sistema financeiro de Macau, e ao mesmo tempo, prever a participação dos operadores do sector, para que os mesmos suportem os riscos e responsabilidades inerentes à sua actividade própria, reduzindo assim os encargos financeiros do governo.”*

✓
MB
h
2
b
f



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

Sendo que “A Autoridade Monetária de Macau assegura a estabilidade do mercado financeiro, nomeadamente, através do estabelecimento de políticas de supervisão e da efectivação de acções de fiscalização regular. A implementação do regime de garantia de depósitos contribui indubitavelmente para aperfeiçoar a rede de segurança do sistema financeiro de Macau. Além disso, o Fundo Monetário Internacional sugere, no seu relatório de avaliação dos centros financeiros “offshore”, que Macau possa considerar o estabelecimento de um regime de garantia de depósitos, com o objectivo de, atempadamente e de uma forma eficaz, minimizar as consequências emergentes de falência de instituições bancárias.”

Pelo que “O limite máximo da garantia de reembolso de depósitos é de 500 000 patacas por cada banco, a que cada depositante tem direito”. E “A respectiva garantia é assegurada por um fundo autónomo, denominado Fundo de Garantia de Depósitos, a criar através de regulamento administrativo, o qual é apoiado técnica e administrativamente pela Autoridade Monetária de Macau.”

Acresce que “A garantia abrange quaisquer depósitos bancários, excepto os depósitos estruturais, os certificados de depósitos bancários não nominativos, os depósitos constituídos por bancos e os depósitos das partes relacionadas com o banco participante (por exemplo, os accionistas qualificados e os membros dos órgãos de administração e de fiscalização do banco participante).”

E ainda que “Com vista a implementar o regime de garantia de depósitos criado pela presente proposta de lei, foi elaborado um projecto de regulamento administrativo complementar a criar o Fundo de Garantia de Depósitos e determinar a natureza, atribuições, regime patrimonial e financeiro e organização e funcionamento deste Fundo.”



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

III

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

A. ANÁLISE JURÍDICA

Os depósitos bancários, sobretudo as poupanças dos pequenos depositantes, são garantidos na maioria das jurisdições contemporâneas, dado que se entende que tal é uma necessidade para assegurar a protecção da confiança no sistema financeiro e garantir a sua plena estabilidade sistémica. Tradicionalmente distingue-se entre a prestação de garantias implícitas ou explícitas pelos depósitos bancários, sendo que as garantias explícitas correspondem à existência de uma regulamentação legal que determine em que circunstâncias e em que medida existe uma garantia pública dos depósitos bancários. As garantias implícitas correspondem a situações onde o Estado não assume expressamente a obrigação de garantia dos depósitos bancários, mas quando se entende que essa garantia sobre os depósitos existe ainda assim, dado que não se admite ser possível que o Estado permita que um sistema financeiro seja destabilizado pelos depositantes recearem que as suas poupanças não estão seguras quando se encontram depositadas nos bancos¹.

Em Macau, até à crise financeira de 2008 não existia uma garantia expressa a favor dos depósitos bancários locais, mas normalmente entendia-se que a Autoridade Monetária de Macau ou o Governo da RAEM não deixariam de agir perante uma eventual dificuldade ou falta de liquidez de um banco local para

¹ É também possível que em algumas jurisdições exista ambiguidade sobre se os depósitos serão reembolsados em caso de insolvência de uma instituição de crédito ou haja mesmo uma posição expressa do Estado de não garantir o reembolso dos depósitos bancários. Sobre as opções em sede de modelo de garantia de depósitos Vide Gillian G. H. Garcia, *Deposit Insurance – Actual and Good Practices*, International Monetary Fund, Washington DC, 2000 (disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2982.0>).



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

evitar o risco de perda dos depósitos bancários, sendo expectável que nesse caso houvesse uma intervenção pública para proteger os depósitos², sobretudo as pequenas poupanças, procurando garantir a estabilidade e plena confiança no sistema financeiro local³. Com a crise financeira de 2008 com origem nos Estados Unidos da América e o risco de falência de algumas das maiores instituições financeiras mundiais, sentiu-se em Macau, tal como noutras jurisdições⁴, a necessidade de tranquilizar o mercado e passar a assumir uma garantia explícita sobre os depósitos bancários locais, procurando responder às incertezas e receios que naquele momento surgiram junto da opinião pública.

² Para uma referência recente ao sistema de garantia de depósitos em Macau pelo Fundo Monetário Internacional Vide IMF Country Report No. 11/264, *Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China: Financial - Sector Stability Assessment*, págs. 20-21 e 33 (disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11264.pdf>).

³ Conforme aconteceu recentemente com o Banco Delta Ásia, S.A.R.L., onde a Autoridade Monetária de Macau prestou apoio financeiro (nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 293-A/2005, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 306/2005, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 276/2007, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 277/2007, do Despacho do Chefe do Executivo n.º 278/2007 e do Despacho do Chefe do Executivo n.º 55/2008).

⁴ O regime de garantia de depósitos vigente em Hong Kong oferece algumas semelhanças com o previsto na presente proposta de lei. A garantia de depósito actualmente prevista cobre um montante máximo de até meio milhão de dólares de Hong Kong sobre os depósitos que cada depositante seja titular em contas bancárias abrangidas pela garantia em Hong Kong (qualquer que seja a moeda utilizada; a garantia de depósito é por cada banco). O regime de garantia de depósitos de Hong Kong visa somente assegurar o reembolso dos depósitos bancários constituídos junto dos bancos a operarem em Hong Kong e não abrange outras modalidades de investimento financeiro. As contas bancárias abrangidas pelo regime de garantia de depósitos incluem as várias modalidades de contas poupança habituais no mercado bancário, mas não abrange os depósitos a prazo cuja duração exceda 5 anos. Os depósitos bancários estruturados cuja rentabilidade dependa de instrumentos financeiros (por exemplo, do resultado de investimentos em bolsa ou do câmbio de moedas), os depósitos titulados ao portador (por exemplo, através de certificados de depósito não nominativos) ou os depósitos em contas "offshore" também não beneficiam deste regime de garantia de depósito. O regime jurídico da garantia de depósitos ("Deposit Protection Scheme Ordinance", Cap. 581 - http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B9A9B4138D17E98F482575EF001EBF9A?OpenDocument&bt=0) entrou em vigor em Maio de 2004 e o "Hong Kong Deposit Protection Board" foi constituído em Julho de 2004, mas a garantia de depósitos apenas entrou em funcionamento a partir de Setembro de 2006 após a aprovação das suas regras internas (Vide <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/bc/bc05/reports/bc050630cb1-2344-e.pdf>). O regime da garantia de depósitos sofreu alterações importantes em 2010 (<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/bc/bc05/general/bc05.htm>). O limite máximo da garantia era apenas de cem mil dólares de Hong Kong até Janeiro de 2011 (Vide <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/ord/ord011-10-e.pdf>). O aumento deste valor terá passado a permitir que sensivelmente 90% dos depósitos bancários ficassem cobertos pelo regime de garantia.



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

Da Nota Justificativa decorre que a proposta de lei em apreciação visa dar forma de lei a uma medida administrativa de protecção dos depósitos bancários locais, que foi introduzida com carácter de urgência após o eclodir da crise financeira de 2008, através da emissão de circulares pela Autoridade Monetária de Macau, que se dirigem ao sector bancário, no exercício da sua competência de supervisão do mercado financeiro de Macau, matéria que pela sua importância para a solidez do sistema financeiro de Macau agora merece um tratamento mais sistemático e desenvolvido, através da aprovação de uma lei da Assembleia Legislativa sobre o regime de garantia de depósitos.

Originalmente, a Autoridade Monetária de Macau através da emissão da Circular n.º 020/B/2009-DSB/AMCM, de 03 de Abril de 2009, aprovou uma medida regulatória intitulada "Âmbito Concreto e Regras Operacionais da Prorrogação da Garantia de Depósitos do Governo da RAEM"⁵. Esta circular previa a garantia plena, sem qualquer limite para os montantes garantidos, pelo Governo da RAEM, dos depósitos, qualquer que fosse a moeda utilizada (moeda oficial da RAEM ou outra), nos bancos autorizados ao abrigo do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho. A garantia aparentemente abrangia tanto depositantes locais, como depositantes não residentes, mas não incluía os depósitos em bancos "offshore", nem os depósitos de certos depositantes que estivessem relacionados com os bancos, nomeadamente dos membros de cargos societários. Igualmente excluídos da cobertura da garantia estavam: (1) os depósitos hipotecários, que beneficiavam de uma garantia de hipoteca, (2) certos "depósitos estruturados", cuja rentabilidade estivesse dependente do resultado de investimentos em mercado, (3) certificados de depósito ao portador, ou (4) outros produtos financeiros,

⁵ A Circular n.º 020/B/2009-DSB/AMCM, de 03 de Abril de 2009, pode ser consultada no *sítio* da Autoridade Monetária de Macau em http://www.amcm.gov.mo/rules_and_guidelines/pRules.htm.



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

nomeadamente fundos de investimento, títulos de dívida ou acções. O prazo de vigência desta garantia de depósito foi fixado, com efeitos retroactivos, entre 14 de Outubro de 2008 e 31 de Dezembro de 2010.

A efectivação do reembolso dos depositantes bancários através deste mecanismo de garantia dependia da autorização prévia do Secretário para a Economia e Finanças, sendo a Autoridade Monetária de Macau a entidade responsável pelo processamento do reembolso, devendo esta entidade reguladora perante um pedido de reembolso conferir a qualidade de depositante, se o depósito se encontrava efectivamente abrangido pela garantia e qual o montante garantido. O valor da garantia de depósito deveria ser calculado com base no valor do depósito garantido, deduzido dos montantes em dívida no respectivo banco, nomeadamente empréstimos e dívidas do cartão de crédito.

Posteriormente, a Autoridade Monetária de Macau através da emissão da Circular n.º 043/B/2010-DSB/AMCM, de 30 de Dezembro de 2010, aprovou uma nova medida regulatória também intitulada “Âmbito Concreto e Regras Operacionais da Prorrogação da Garantia de Depósitos do Governo da RAEM”⁶. Este novo regime de protecção dos depósitos é muito similar ao previsto originalmente, mas passou a estabelecer um valor máximo para os montantes garantidos de 500 mil patacas a ser reembolsado a cada depositante, por cada banco. Tal levou a que se tenha passado a fixar um limite máximo de garantia, ainda que este limite possa ser desdobrado, quando o depositante tenha depósitos garantidos em mais de que um banco local. Foi também esclarecido que, para o caso dos depósitos em moedas não oficiais, seria de proceder à conversão dos montantes garantidos para patacas aquando do respectivo reembolso. É também clarificado que para efeitos dos depósitos de contas

⁶ A Circular n.º 043/B/2010-DSB/AMCM, de 30 de Dezembro de 2010, pode ser consultada no sítio da Autoridade Monetária de Macau em http://www.amcm.gov.mo/rules_and_guidelines/pRules.htm.



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

colectivas devem ser reembolsados, em partes iguais, os vários titulares, salvo quando haja um acordo em sentido contrário entre os depositantes que permita clarificar quem beneficia da garantia de depósito. Procurou-se igualmente regular como proceder ao reembolso dos depósitos em contas de gestão fiduciária e depósitos efectuados por representantes do respectivo titular. Esta garantia entrou em vigor em 01 de Janeiro de 2011, sem que esteja prevista nenhuma limitação temporal para a sua vigência. É este o regime de garantia de depósitos actualmente ainda aplicável aos depósitos bancários junto dos bancos de Macau. A proposta de lei em apreciação visa oferecer um regime jurídico mais completo e adequado para regular a garantia dos depósitos bancários, tomando a forma de lei formal, evitando qualquer dúvida sobre a suficiência de uma garantia de depósito que tenha sido prestada, em nome do Governo da RAEM, pela Autoridade Monetária de Macau, através de uma simples circular.

Aquando da análise na especialidade da proposta de lei relativa ao regime de garantia de depósitos em sede de comissão foram abordadas várias questões tidas como de maior relevo. Um primeiro ponto merecedor de atenção foi o tratamento legal a ser dado ao Fundo de Garantia de Depósitos, que é a entidade que nos termos da presente proposta visa garantir o reembolso dos depósitos, mas cuja organização e funcionamento será posteriormente regulada (artigo 2.º). Entendeu-se oportuno sugerir ao Executivo que certas regras gerais relativas à estrutura e funcionamento do Fundo de Garantia de Depósitos fossem previstas por lei, nomeadamente dando expressão legal aos princípios gerais que este Fundo de Garantia de Depósitos deve obedecer e também regular, pelo menos em termos básicos, qual o regime financeiro aplicável, nomeadamente prevendo a apresentação anual de contas e resultados. No entanto, o Governo entendeu que seria mais oportuno que estas matérias fossem tratadas na regulamentação complementar a ser adoptada em



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

desenvolvimento da presente proposta de lei. A Comissão tomou nota desta posição do Executivo.

Outra questão discutida, no que diz respeito ao Fundo de Garantia de Depósitos, prendeu-se com a natureza jurídica deste mesmo Fundo, que se encontra dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas não se esclarece a sua natureza de direito público ou direito privado. A dúvida colocou-se porque o financiamento do Fundo de Garantia de Depósitos é misto, composto originalmente por uma dotação inicial do Governo da RAEM no montante de cento e cinquenta milhões de patacas (artigo 22.º), mas cujo capital depois irá ser lentamente reforçado através de contribuições anuais das entidades financeiras que participam no regime de garantia de depósitos (artigo 12.º)⁷. O Governo entendeu que apesar deste Fundo de Garantia de Depósitos ser dotado tanto de capitais públicos como capitais privados irá ser ainda assim um fundo de natureza pública, em termos similares ao Fundo de Garantia Automóvel e Marítimo⁸, contando com o apoio administrativo da Autoridade Monetária de Macau. Tal implica que, em termos de tratamento orçamental, o Fundo de Garantia de Depósitos terá que ser devidamente integrado nas contas gerais para efeitos da elaboração do orçamento anual da RAEM.

A Comissão discutiu também com o Executivo qual seria o âmbito das entidades participantes abrangidas pelo regime de garantia de depósitos (artigo 3.º), procurando clarificar se a opção legislativa tomada aponta para se excluir todas as entidades financeiras que se encontram em Macau ao abrigo do regime

⁷ Atendendo a que as contribuições das entidades participantes estão dispensadas no ano em curso e no ano seguinte à entrada em vigor da presente proposta de lei (artigo 21.º) até 2014 o Fundo de Garantia de Depósitos será composto exclusivamente por capitais públicos.

⁸ Que é expressamente identificada como sendo uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme decorre dos termos do artigo 23.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro.



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

“offshore”⁹ e clarificar como se deve entender o regime dos depósitos garantidos, nomeadamente quais os depósitos bancários excluídos da garantia (artigo 4.º). Sobre o primeiro ponto, o Executivo avançou que a opção legislativa passa por não abranger os bancos, suas sucursais ou subsidiárias com sede no exterior e outras entidades financeiras que operam a sua actividade ao abrigo do regime de “offshore”. Já sobre os depósitos bancários excluídos do regime de garantia, o Governo afirmou que a opção legislativa passa por não garantir os depósitos de entidades públicas, das próprias instituições de crédito participantes (e dos membros dos seus órgãos gestores e fiscalizadores), ou de terceiros onde as entidades participantes tenham um interesse relevante, ou ainda também, nomeadamente, os depósitos bancários cuja rentabilidade resulta dependa indirectamente da rentabilidade e dos riscos de mercado.

Um outro ponto alvo de atenção na especialidade foi a previsão, na versão original da proposta de lei, de um limite máximo de reembolso, no montante de meio milhão de patacas por cada banco¹⁰, para depois se prever que este valor poderia ser depois alterado por despacho do Chefe do Executivo (artigo 5.º da versão original). Como já anteriormente foi entendido¹¹, não é

⁹ O regime jurídico aplicável à actividade “offshore” encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 58/99/M, de 18 de Outubro.

¹⁰ A Comissão alertou o Executivo que a opção legislativa de se fixar uma garantia de montante limitado por cada entidade participante poderá levar a que um depositante opte por manter contas bancárias em várias instituições de crédito, até ao limite da garantia de depósitos, e assim multiplicar o total dos valores que são abrangidos pelo regime de garantia. Tal pode levar a um impacto no mercado bancário local em termos de distorção da concorrência entre os bancos a operarem em Macau. Actualmente existem 28 bancos autorizados, 3 bancos sediados com sede em Macau, 9 subsidiárias de bancos com sede no exterior e 16 sucursais de bancos sediados no exterior, conforme informação divulgada pela Autoridade Monetária de Macau (disponível em http://www.amcm.gov.mo/banking_sector/pBank.htm).

¹¹ Vide, entre outros, Parecer n.º 1/IV/2011 da 1.ª Comissão Permanente, de 14 de Março de 2011, sobre a proposta de lei intitulada “Regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família”, pág. 24 (da versão portuguesa); Parecer n.º 3/IV/2011 da 2.ª Comissão Permanente, de 29 de Julho de 2011, sobre a proposta de lei intitulada “Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade aos portadores de deficiência”, pág. 14 (da versão portuguesa); Parecer n.º 2/IV/2012 da 2.ª Comissão Permanente, de 20 de Fevereiro de 2012, sobre a proposta de lei intitulada “Quadro geral do



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

com origem no direito anglo-saxónico, com várias configurações em diversas jurisdições estrangeiras, e por outro lado a alínea 5) aparentemente se queria referir a casos onde terceiros sejam os beneficiários, mas não os titulares, dos saldos depositados, o que acontece no campo dos fundos de investimento financeiro¹⁴, sendo nesse caso particularmente difícil apurar quem seria o particular a quem o depósito deveria ser reembolsado. Perante as dificuldades práticas que a aplicação destas alíneas poderia suscitar, e atendendo à sua parca utilidade prática para a realidade social de Macau, optou-se por eliminar estas duas alíneas. A Comissão aceitou e aderiu a esta opção do Executivo.

Uma outra questão alvo de atenção em sede de discussão na especialidade foi o regime de accionamento da garantia (artigo 7.º), que omite uma regulação pormenorizada sobre como se procede ao seu accionamento. Foi referido que seria importante introduzir um prazo legal para o Fundo de Garantia de Depósitos proceder ao reembolso dos depósitos garantidos¹⁵, o que se entendeu ser matéria essencial para assegurar a garantia dos particulares a que o regime de garantia de depósitos irá assegurar um reembolso efectivo e tempestivo dos depósitos em caso de accionamento da garantia. A Comissão referiu também que seria de referir expressamente na letra da lei que quando um tribunal declarar a falência de uma entidade participante tal deveria também determinar necessariamente o accionamento da garantia de depósito. Igualmente referido foi a possibilidade das próprias entidades participantes poderem solicitar o accionamento da garantia, ainda que em termos práticos tal

¹⁴ Aparentemente a proposta de lei em apreciação inspirou-se no regime de garantia de depósitos de Hong Kong que abrange as contas bancárias singulares, com apenas um depositante, ou contas bancárias colectivas, com vários titulares, sendo que a garantia de depósito de até meio milhão de dólares de Hong Kong se aplica a cada um dos depositantes nas contas com vários titulares. O mesmo ocorre em certas modalidades de gestão fiduciária ("bare trust") e quando o depositante mantenha uma conta bancária em benefício dos seus clientes ("client accounts").

¹⁵ Sem prejuízo dos prazos gerais aplicáveis para a prática de actos administrativos nos termos do Código do Procedimento Administrativo.



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

não seja uma eventualidade muito provável. Finalmente, foi discutido se não seria também de prever expressamente o pagamento de juros de mora pelo Fundo de Garantia de Depósitos aos depositantes, em caso de um atraso excessivo, não justificável e que seja imputável a este Fundo aquando do reembolso dos depósitos garantidos. O Executivo seguiu a sugestão da Comissão no que respeita à previsão no texto da proposta de lei em apreciação do accionamento da garantia de depósitos resultar de uma declaração de falência de uma entidade participante por sentença judicial, mas nos restantes pontos alvo de discussão em sede de Comissão, o Governo remeteu para uma posterior regulamentação que irá vir a ser tomada por via de um regulamento administrativo complementar. A Comissão espera que o regime de accionamento de garantia a ser concretizado pela via regulamentar garanta a efectividade e celeridade no reembolso dos depósitos garantidos.

Uma outra questão referida em sede de Comissão com particular cuidado resultou da eventual introdução de uma norma legal que preveja que os fundos de previdência dos trabalhadores locais sejam alvo de um regime de garantia de depósitos mais amplo, sem limites para o montante dos depósitos garantidos. Tal resulta do facto de ser relativamente frequente que os fundos de previdência locais, nomeadamente o próprio regime de previdência dos trabalhadores da Administração Pública, fazerem uso de uma modalidade de investimento que inclui a possibilidade de se investir em depósitos bancários¹⁶. Esta é de resto a opção de investimento tida como mais segura, uma vez que afasta os riscos de

¹⁶ O Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, aprovado pela Lei n.º 8/2006, e posteriormente concretizado nas modalidades de aplicação das contribuições nos planos de aplicação das contribuições a disponibilizar pelo Fundo de Pensões no Regulamento Administrativo n.º 15/2006, inclui: (1) Fundo de investimento em acções internacionais; (2) Fundo de investimento em obrigações internacionais; e (3) Carteira de depósitos bancários. De acordo com as demonstrações financeiras anuais do Regime de Previdência relativas ao exercício de 2011, publicadas por Aviso do Fundo de Pensões no Boletim Oficial n.º 14, II.ª Série, de 05 de Abril de 2012 (disponível em <http://images.io.gov.mo/bo/ii/2012/14/avisosoficiais-14-2012.pdf>), os planos de aplicação das contribuições em 2011 preveriam que 27% do total das contribuições fossem aplicadas na modalidade "Carteira de Depósitos Bancários".



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

mercado que são habituais no investimento em obrigações ou acções, que normalmente oferecem também retornos anuais mais elevados. Ora, a aplicação do regime geral de garantia previsto na proposta de lei aos depósitos bancários detidos por fundos de previdência seria profundamente desadequada, dado que os fundos de previdência, enquanto titulares de contas bancárias, apenas teriam uma garantia bancária até ao limite máximo de meio milhão de patacas, o que não seria contabilizado tendo em conta a quota-parte de cada beneficiário do fundo de previdência individualmente (para além do particular em questão ser simultaneamente um depositante garantido sobre os seus depósitos bancários). A Comissão sugeriu, por isso, que se considerasse a possibilidade de garantir, sem limites máximos, os depósitos bancários dos fundos de previdência ou similares que os empregadores constituam com a exclusiva finalidade de assegurar um sistema de pensão ou reforma para os seus trabalhadores. A questão, no entender da Comissão, passa pelo facto de ser muito importante assegurar que os valores que os trabalhadores poupam para a sua reforma na velhice não se percam ou desapareçam por simples decorrência da falência de uma instituição de crédito local onde por acaso o fundo de previdência (ou o respectivo empregador) depositou esses montantes. O Executivo considerou a questão com a necessária cautela, mas acabou por optar por entender que não seria oportuno prever, nesta proposta de lei, um regime especial que tutele os fundos de previdência (públicos e privados), nem entendeu que seria de estabelecer uma garantia de depósitos sem limite para os depósitos bancários dos fundos de previdência. Tal resultou do entendimento que esta proposta de lei não seria o diploma apropriado para se proceder à prestação de uma garantia pública pelos depósitos bancários dos fundos de previdência, ou outros fundos de poupança para a reforma na velhice, ainda que alguns fundos realmente invistam na modalidade de depósito bancário. A Comissão tomou nota desta posição do Executivo e espera que em breve seja possível assegurar uma garantia plena dos fundos de previdência dos trabalhadores de Macau.

Th



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

A Comissão procurou também esclarecer junto do Executivo se seria recomendável rever a referência legal à Autoridade Monetária de Macau (abreviada pela sigla "AMCM") que actualmente se encontra no Regime Jurídico do Sistema Financeiro, dado que a presente proposta de lei pretende alterar o n.º 2 do artigo 83.º do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, tendo em atenção a alteração da designação da Autoridade Monetária de Macau entretanto prevista no Regulamento Administrativo n.º 18/2000¹⁷. A Comissão considerou a possibilidade de se proceder a uma revisão da designação da Autoridade Monetária de Macau em todos os artigos do Regime Jurídico do Sistema Financeiro e depois proceder à sua republicação integral de acordo com a redacção revista. O Executivo ponderou esta sugestão da Comissão, mas acabou por entender que estando a finalizar-se os trabalhos preparatórios para a revisão do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, seria preferível que quando se proceder à sua revisão em sede legislativa, em momento oportuno, também se proceder à revisão da designação da Autoridade Monetária de Macau. A Comissão aceitou a explicação do Governo, mas entende que é recomendável que esta deficiência técnica seja rapidamente ultrapassada.

Uma outra questão que mereceu ser alvo de referência pela Comissão passou pelo momento da entrada em vigor da proposta de lei em apreciação, que na versão original da proposta de lei deveria apenas ocorrer no dia 01 de Janeiro do ano seguinte à publicação da proposta de lei (artigo 24.º), portanto a 01 de Janeiro de 2013. Entendeu-se que, considerando que a proposta de lei já prevê que as entidades participantes se encontram dispensadas do pagamento das suas contribuições no ano da publicação e no ano seguinte à entrada em

¹⁷ Há uma deficiência técnica na discrepância entre a sigla utilizada "AMCM" (que corresponde à abreviação da "Autoridade Monetária e Cambial de Macau") e a designação da Autoridade Monetária de Macau, conforme resulta dos termos do Regulamento Administrativo n.º 18/2000.



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

vigor da proposta de lei (artigo 21.º), seria mais adequado reduzir o prazo de entrada em vigor da presente proposta de lei. O Executivo seguiu esta sugestão da Comissão passando a prever que a proposta de lei entra em vigor no prazo de 90 dias após a data da sua publicação.

Finalmente, a Comissão entende que o regime de garantia de depósitos é importante para assegurar a necessária solidez do sistema financeiro de Macau e salvaguardar que as poupanças dos depositantes locais se encontram devidamente protegidas em caso de insuficiência de recursos financeiros ou mesmo falência de um dos bancos locais. É importante que a regulamentação administrativa complementar, que venha a concretizar a presente proposta de lei, permita completar um regime de garantia de depósitos que seja apto a tutelar de uma forma suficiente e eficaz os depósitos nas instituições de crédito da RAEM.

B. ANÁLISE FINANCEIRA

A proposta de lei intitulada “Regime de Garantia de Depósitos” tem por objecto a definição do regime geral de garantia de depósitos através da criação e regulamentação básica do “Fundo de Garantia de Depósitos” (adiante designado de Fundo ou FGD).

A organização, gestão e funcionamento do FGD, bem assim como o valor máximo da compensação por cada depositante são fixados por regulamento administrativo complementar. As taxas de contribuição anual, e, se for caso disso, as taxas de contribuição suplementar das entidades participantes no FGD são fixadas por despacho do Chefe do Executivo.



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

Tendo em vista uma melhor compreensão da dimensão financeira e do funcionamento do FGD serão tidas em conta nesta análise financeira alguns indicadores de natureza financeira, baseados em Inquéritos aos Depósitos ou em estudos realizados pela Autoridade Monetária de Macau, ou, ainda, baseados em estatísticas monetárias e financeiras por si publicadas.

Razões e finalidades da criação do FGD

De um ponto de vista macroeconómico o Fundo visa responder à necessidade de contribuir para a estabilidade do sistema financeiro, evitando que a insolvência ou as dificuldades de liquidez de um banco em garantir a disponibilidade dos depósitos dos seus clientes (crise pontual) se possa repercutir numa crise geral de confiança do público no sistema bancário local (crise sistémica).

Na realidade, nenhum banco, quer se encontre em boa ou má situação financeira, detém liquidez suficiente para reembolsar imediatamente (ou num curtíssimo prazo) a totalidade ou uma parte significativa dos seus depósitos. A exposição ao risco de uma corrida aos depósitos por parte do público, susceptível de ser iniciada de forma infundada ou assente em falsos rumores, é, pois, contrariada ou mitigada através da existência de um sistema de garantia de depósitos.

De um ponto de vista microeconómico o Fundo visa compensar, até um determinado limite (cobertura), os créditos dos depositantes em situações de indisponibilidade dos depósitos numa determinada instituição bancária. Com o accionamento da garantia do Fundo os depositantes evitam que tenham de se envolver em longos processos de insolvência, com custos pessoais elevados e situações de reembolso total ou parcial mais demoradas e problemáticas.



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

O Fundo constitui, assim, um sistema de garantia de depósitos contra uma eventual incapacidade de um banco ou mais bancos participantes em reembolsar totalmente ou parcialmente os seus depositantes, dentro de certos limites e num prazo temporal relativamente curto.

A participação no capital do Fundo por cada um dos bancos participantes, para além da participação do capital do Governo da RAEM na dotação inicial, torna este tipo de garantia *solidário e incentivador da boa gestão de risco bancário* dado que na eventualidade de accionamento da garantia de depósitos todos os bancos intervenientes repartem entre si os eventuais prejuízos em função da sua quota de posição no Fundo. Consequentemente, os riscos da cobertura financeira dos depósitos bancários deixam de ser unicamente assumidos pelo Governo da RAEM, dentro do limites fixados, conforme o sistema de garantia actualmente existente.

Trata-se assim de um sistema de garantia de depósito prestado por um FGD de natureza misto quanto à composição do capital (público e privado), com um valor de capital do Fundo explícito e previamente constituído à eventualidade de ocorrência do risco coberto e respectivo accionamento da garantia pelo Fundo.

Complementaridade dos objectivos do FGD com as atribuições da AMCM no domínio da supervisão e controlo do sistema financeiro

O sistema de garantia de depósitos, neste caso representado pelo Fundo, com participação obrigatória do universo dos bancos comerciais com actividade

18



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

na RAEM¹⁸, complementa uma **rede de segurança financeira** de que uma parte essencial consiste numa rigorosa regulamentação e supervisão das instituições financeiras, funções estas desempenhadas na RAEM pela Autoridade Monetária de Macau (AMCM).

O Fundo (sistema de seguro de depósitos) não pretende, pois, resolver as crises generalizadas de confiança no sistema bancário (crise sistémica), mas tão só prestar uma garantia de compensação aos depositantes na eventualidade de indisponibilidade dos seus depósitos em uma ou mais instituições bancárias.

Zelar pela liquidez, solvabilidade e eficiência do sistema financeiro é uma competência própria da AMCM, competência esta que extravasa o objectivo principal do Fundo.

Concomitantemente, os meios financeiros ao dispor do Fundo para cobrir as suas responsabilidades são consideravelmente inferiores aos meios financeiros ao dispor da AMCM para desenvolver as suas atribuições e competências próprias no domínio da estabilização do sistema monetário e financeiro da Região.

Obviamente que **uma boa regulamentação e supervisão do sistema financeiro** constituem o enquadramento institucional ideal para a criação, desenvolvimento e estabilidade do Fundo. A qualidade das instituições financeiras abrangidas por essa regulamentação e as boas políticas e práticas de gestão de risco, sujeitas à supervisão da AMCM, torna menos provável a necessidade de serem utilizados os capitais do Fundo para responder às

¹⁸ Com excepção dos bancos autorizados a exercer exclusivamente a actividade "offshore". Inclui também actividade da Caixa Económica Postal.



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

dificuldades de liquidez ou de insolvência de alguma(s) das instituições participantes.

Neste enquadramento institucional, é desejável uma articulação eficiente entre o Fundo e a AMCM, nomeadamente no que diz respeito à troca de informações sobre a situação financeira das entidades participantes. A troca de informações deve ser complementada por uma sistemática e atempada avaliação dos indicadores de liquidez, solvabilidade e grau de risco de cada uma das instituições financeiras participantes.

Breve caracterização financeira do FGD

As principais características e variáveis financeiras do FGD¹⁹ são as seguintes:

- Todos os bancos comerciais com licença para operar na RAEM, com excepção dos bancos com licença exclusiva para actividades de “offshore”, são obrigados a participar no capital do Fundo como “entidades participantes”;
- O **limite de compensação** por depositante / banco participante é de MOP 500 000 (conforme intenção expressa do Governo a fixar por despacho do Chefe do Executivo);

¹⁹ De acordo com a informação prestada pela Autoridade Monetária de Macau, e baseada em parte nos resultados do Inquérito aos Depósitos de Junho de 2011 junto das instituições bancárias.



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

- Os depositantes não necessitam de requerer para estarem abrangidos pela garantia de compensação, pois em todas as entidades participantes tal garantia é de existência obrigatória;
- Os depósitos elegíveis pela garantia são os denominados em Patacas, Hong Kong dólares ou em qualquer outra divisa externa;
- Os depósitos de não-residentes estão também abrangidos pela garantia, mas não os detidos em instituições bancárias com licença para actividades de "offshore"²⁰;
- Os depósitos em nome de entidades gestoras de fundos de pensões são elegíveis para efeitos de garantia, mas independentemente do seu valor e do número de participantes no respectivo fundo, o limite de compensação é de apenas MOP 500,000 por depósito colectivo²¹;
- Estão excluídos da garantia os depósitos de entidades públicas, das próprias instituições de crédito participantes ou de terceiros onde as entidades participantes tenham um interesse relevante;
- Em caso de accionamento da garantia a compensação é calculada numa base líquida, isto é, o montante da dívida do depositante é

²⁰ Em 31 de Dezembro de 2011, o valor total dos depósitos de não residentes atingia o valor de MOP 92,9 mil milhões, dos quais MOP 27,8 mil milhões dizem respeito aos depósitos dos 2 bancos com licença "offshore" e MOP 65,1 mil milhões a depósitos de não residentes (líquidos de "offshore").

²¹ Em 31 de Dezembro de 2010 (segundo o relatório anual da AMCM de 2010), os activos dos 41 fundos privados de pensões ascendiam a MOP 6,2 mil milhões e abrangiam 80 520 trabalhadores (29,4% da população activa do sector privado).



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

deduzido do montante do crédito em depósito coberto pela garantia;

- O **capital inicial do FGD** é de MOP 150 milhões e é proveniente unicamente de fundos públicos do Governo da RAEM;
- As entidades participantes estão isentas do pagamento da contribuição anual no ano de entrada em vigor do “regime de garantia de depósitos” (em princípio em 2012) e no ano seguinte (2013);
- Findo este período temporário de isenção, a **percentagem de contribuição anual** por entidade participante será de 0,05%²² em função do saldo dos depósitos garantidos relativos a 31 de Outubro do ano anterior. A contribuição mínima anual por entidade participante será de MOP 10 mil;
- Na fixação da taxa contributiva das entidades participantes foi tido em conta o objectivo de não agravar os custos de funcionamento dos bancos em mais de 1% e de não repercutir o custo de imobilização do capital das contribuições para o FGD nos depositantes;

²² Esta taxa é ligeiramente superior à taxa mais gravosa do regime de garantia de depósitos de Hong Kong (que oscila em função do *rating* de risco de cada banco participante entre 0,0175% e 0,049%). Todavia, a base de cálculo no regime de Hong Kong incide sobre os depósitos garantidos líquidos de responsabilidades do depositante na mesma instituição participante.



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

- O valor agregado das contribuições das entidades participantes no ano de 2014 está estimado (pela AMCM) em cerca de MOP 44 milhões²³;
- Aquele valor está calculado com base num valor estimado em MOP 88 mil milhões do valor agregado dos depósitos cobertos pela garantia a que se aplica a taxa contributiva de 0,05% [MOP 88000 milhões x 0,05% = MOP 44 milhões];
- A percentagem dos depositantes cobertos pela garantia plena do FGD é de 95,9% (segundo a AMCM);
- O capital ideal a atingir pelo FGD é de MOP 300 milhões, valor este que será atingível em cerca de 3 anos a 3 anos e meio com contribuições anuais da ordem de MOP 43,79 milhões ou ligeiramente superiores a este valor tendo atenção o crescimento expectável dos depósitos no sistema bancário;
- O capital ideal do FGD foi calculado com base no factor multiplicador de 0,3% em relação ao valor agregado dos depósitos garantidos de MOP 88 mil milhões de MOP [0,3% X MOP 88000 = MOP 260 milhões], a que acresce um valor estimado para os encargos de funcionamento do FGD de MOP 40 milhões nos próximos anos;
- O factor de multiplicador de 0,3% incidente sobre o valor agregado dos depósitos cobertos pela garantia foi adoptado pelo

²³ O valor mais rigoroso indicado pela AMCM é de MOP 43,79 milhões.



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

FGD seguindo a experiência internacional de outras jurisdições como as de Hong Kong e de Singapura;

- O capital ideal do FGD está pensado, seguindo as recomendações de organizações internacionais como a do Fundo Monetário Internacional, para cobrir um eventual risco de insolvência simultâneo em duas instituições bancárias de média dimensão;
- Para além do capital de MOP 300 milhões, o FGD vai dispor de uma **facilidade de crédito da Autoridade Monetária de Macau** que pode ir até ao valor limite de MOP 13 mil milhões (43 vezes o valor do capital do FGD) para fazer face a uma eventual insuficiência de capital do FGD no accionamento da garantia a prestar aos depositantes;
- O limite da facilidade de crédito da AMCM está calculado para cobrir os depósitos garantidos em duas das cinco maiores entidades participantes e o seu valor é consideravelmente superior ao valor do capital do FGD devido à **elevada concentração dos depósitos nos cinco primeiros bancos** (cerca de 78%) num total de 25 bancos participantes²⁴;
- A facilidade de crédito da AMCM de MOP 13 mil milhões de representa sensivelmente 10% do valor de MOP 128 772 milhões

²⁴ De acordo com dados recolhidos dos "Balancetes do Razão" de 24 bancos comerciais mais a Caixa Económica Postal, relativos a 30 de Setembro de 2011, e publicados no Boletim Oficial da RAEM, a distribuição dos depósitos de clientes era a seguinte: primeiros 5 bancos (78,3%), segundos 5 bancos (16,0%), terceiros 5 bancos (3,5%), quartos 5 bancos (1,7%) e últimos 5 bancos (0,5%).



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

das reservas cambiais da RAEM em finais de Março de 2012²⁵
(após as mesmas terem sido separadas da reserva financeira da
RAEM);

- Em circunstâncias excepcionais, nomeadamente após o accionamento da garantia, a recomposição do capital do FGD e o reembolso da facilidade de crédito concedida pela AMCM poderá determinar a necessidade de os bancos participantes prestarem **contribuições suplementares** nos termos a fixar por despacho do Chefe do Executivo;
- O FGD adoptará um sistema específico de contabilidade para a prestação de contas anuais, contas essas que estarão sujeitas a fiscalização interna e a uma auditoria externa por parte de uma das sociedades de auditores registada na Direcção dos Serviços de Finanças.

Conclusões e sugestões

O FGD oferece um regime de garantia bastante razoável aos pequenos depositantes no sistema bancário local e contribui indubitavelmente para a manutenção da estabilidade e solidez do sistema financeiro da RAEM.

²⁵ Para além disso, as reservas cambiais da RAEM em finais de Março de 2012, cobriam 20 vezes a circulação monetária (em MOP), 161% do agregado monetário M2 em MOP (que inclui a circulação monetária + os depósitos totais em patacas). Todavia, quando considerado o M2 em todas as moedas e o valor dos depósitos totais de residentes e não residentes a cobertura pelas reservas cambiais baixa, respectivamente, para 41,5% e 32,2%.



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

O regime de segurança de depósitos instituído com o FGD deve ser complementado por uma continuada e eficaz regulamentação e supervisão do sistema financeiro por parte da Autoridade Monetária de Macau.

De realçar a boa situação financeira da AMCM, nomeadamente no que diz respeito às suas reservas patrimoniais e ao valor dos seus activos classificados como reservas cambiais da RAEM. Correlativamente, existe uma confortável capacidade financeira da AMCM em conceder uma significativa facilidade de crédito ao FGD, em caso de eventual necessidade de accionamento da garantia de depósitos e de esgotamento do capital do FGD (projectado para alcançar o valor ideal de MOP 300 milhões).

Como principais sugestões de natureza financeira no que se refere à implementação do “Regime de Garantia de Depósitos” e sua correlativa regulamentação complementar importa realçar, os seguintes aspectos:

- (i) a importância de ser observada uma *elevada transparência na prestação anual de contas ao público* por parte dos responsáveis dirigentes do FGD, designadamente através de um relatório de actividades circunstanciado e de demonstrações financeiras adequadas aos objectivos do Fundo e ambos sujeitos a auditoria externa independente privada e/ou pública;
- (ii) a conveniência em ser sistematicamente acompanhada a evolução do indicador de cobertura financeira dos depósitos totais pelas reservas cambiais da RAEM, e em particular da influência no mesmo do crescimento dos depósitos de não-residentes, cujo peso actual no total dos depósitos dos bancos locais é de 23,9% (excluindo os depósitos do sector público e



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

os depósitos de instituições “offshore”²⁶, após terem registado um aumento muito significativo no seu valor de MOP 16,9 mil milhões em Dezembro de 2001 para MOP 95,2 mil milhões em Março de 2012²⁷;

- (iii) a hipótese de ser equacionado a alteração do *critério da contribuição anual por entidade participante* – de uma taxa fixa de 0,05% igual para todos os participantes – para uma taxa contributiva diferenciada e ponderada por critérios de risco (*rating*), a serem criados no futuro, nomeadamente através da ponderação do rácio de solvabilidade e/ou de adequação dos indicadores de liquidez de cada instituição participante.

²⁶ Estatísticas Monetárias e Financeiras de Março de 2012 e Balancetes das 2 Instituições com licença de “offshore” de 31 de Março de 2012.

²⁷ Importa ter em linha de consideração o factor de enorme diferença na dimensão populacional, criação de riqueza (PIB) e de poupança dos particulares e empresas entre a RAEM e a província de Guangdong, a que acresce a crescente facilidade de circulação do capital e de pessoas em toda a região do Delta do Rio das Pérolas. Em Março de 2012, estima-se que as reservas cambiais da RAEM cobram 42,4% dos depósitos de residentes e cerca de 32,3% dos depósitos de residentes e não residentes.



IV.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Para além da apreciação na generalidade, a Comissão procedeu ainda ao exame na especialidade da proposta de lei, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, visando apreciar a adequação das soluções aos princípios da proposta de lei aprovada na generalidade e a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Artigo 1.º - Objecto

Alterou-se a redacção do n.º 1 do artigo 1.º de modo a melhor reflectir a intenção legislativa da proposta em apreciação, que é definir o regime de garantia dos depósitos bancários, em qualquer moeda, constituídos em Macau.

Ao longo do texto da proposta de lei foi substituída a expressão “reembolso” por “compensação” para facilitar a correspondência entre a redacção da proposta de lei nas duas línguas oficiais. Não se pretende alterar a natureza jurídica do regime de garantia de depósitos, ou da obrigação de pagamento dos depósitos garantidos, com esta alteração de redacção.

Artigo 2.º - Fundo de garantia de depósitos

O Fundo de Garantia de Depósitos é um fundo autónomo dotado de personalidade jurídica e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Este Fundo é apoiado técnica e administrativamente pela Autoridade Monetária de Macau, mas não se confunde com a Autoridade Monetária de Macau. A organização, gestão e funcionamento do Fundo de Garantia de Depósitos será



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

posteriormente desenvolvido por regulamento administrativo complementar, nos termos do regime definido pela presente proposta de lei. Esta regulamentação deve assegurar a apresentação, publicação e controlo das contas anuais de resultados, de acordo com o regime de contabilidade pública em vigor.

Ao longo da proposta de lei em apreciação abrevia-se Autoridade Monetária de Macau para “AMCM”, conforme é habitual no sistema jurídico de Macau e decorre do Regulamento Administrativo n.º 18/2000, ainda que esta sigla corresponda à abreviação da “Autoridade Monetária e Cambial de Macau”.

Artigo 3.º - Entidades participantes

A participação no regime de garantia de depósitos é obrigatória para os bancos com sede em Macau, para as sucursais de bancos com sede no exterior e para a Caixa Económica Postal. A participação no Fundo de Garantia de Depósitos é uma decorrência destas instituições de crédito estarem autorizadas para exercerem a sua actividade na RAEM (n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º). As instituições financeiras que exercem a sua actividade em regime de “offshore” não estão incluídas no regime de garantia de depósitos, o que inclui tanto as sucursais “offshore” de bancos com sede no exterior como as subsidiárias “offshore” de bancos com sede no exterior. Ainda que a proposta de lei não o diga expressamente estão também excluídas do regime de garantia de depósitos as outras entidades financeiras que não se encontrem referidas no n.º 1 do artigo 3.º, nomeadamente as restantes instituições de crédito (para além da Caixa Económica Postal) e sociedades financeiras que operem em Macau²⁸.

Artigo 4.º - Depósitos garantidos

²⁸ A listagem das entidades financeiras a operarem em Macau pode ser consultada junto da Autoridade Monetária de Macau em http://www.amcm.gov.mo/banking_sector/Pbank_info2.htm.



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

O regime de garantia de depósitos inclui todos os depósitos bancários em dinheiro que sejam constituídos perante uma das entidades participantes, independentemente da moeda utilizada (em patacas ou noutra moeda) e do depositante ser ou não um residente de Macau. É de referir que uma parte importante dos depósitos locais se encontra em moedas não oficiais, sendo por isso necessário que o Fundo de Garantia de Depósitos proceda à sua conversão para o valor correspondente em patacas em caso de um reembolso ao abrigo do regime de garantia de depósitos. Igualmente relevante é que uma fatia significativa dos depósitos é detida por não residentes, nomeadamente por investidores do exterior que mantêm contas bancárias na RAEM.

O artigo 4.º enumera taxativamente os depósitos bancários em entidades participantes que por opção legislativa não se encontram abrangidos pelo regime de garantia de depósitos, que incluem os depósitos dos próprios bancos (ou os depósitos dos accionistas qualificados dos bancos e os depósitos dos membros dos órgãos sociais de administração e de fiscalização dos bancos), os depósitos de entidades públicas, os depósitos de entidades em que os bancos detenha uma influência significativa, os depósitos cuja rentabilidade dependa de um produto financeiro e os certificados de depósito não nominativos. Acrescem ainda os depósitos por empresas nas quais uma entidade participante detenha mais de 50% dos direitos de voto ou em cuja gestão exerça uma influência significativa (alínea 3) do artigo 4.º) e os depósitos bancários de empresas por um accionista qualificado de uma entidade participante (alínea 3) do artigo 4.º), ambos igualmente excluídos do regime de garantia de depósitos.

O conceito de accionista qualificado corresponde ao previsto no n.º 2 do artigo 40.º do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, que entende como accionista qualificado quem,



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

directa ou indirectamente, represente pelo menos 10% do capital ou dos direitos de voto ou quem, por qualquer outro modo, exerça uma influência significativa na gestão da empresa. Também excluídos do regime de garantia de depósito estão os depósitos das empresas onde os accionistas qualificados de uma entidade participante detenham mais de 50% dos direitos de voto ou exerçam uma influência significativa (alínea 5) do artigo 4.º). E ainda os depósitos dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização ou das empresas onde estes membros detenham mais de 50% dos direitos de voto ou em cuja gestão exerçam uma influência significativa (alínea 6) do artigo 4.º).

Deve entender-se que os depósitos não abrangidos pelo regime de garantia de depósitos são apenas os existentes na entidade participante onde os membros dos órgãos de administração e fiscalização prestam a sua actividade societária e não os depósitos detidos noutras entidades participantes, onde não exista um conflito de interesses ou uma posição de vantagem. A proposta de lei passou a fazer referência a uma participação de 50% dos direitos de voto porque se entendeu que relevante é o controlo dos direitos de voto e não a titularidade do capital social, conforme é previsto em lugar próximo no artigo 212.º, n.º 1 do Código Comercial e no artigo 40.º, n.º 2 do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho. O critério da influência significativa na gestão é tendencialmente indeterminado, tendo que ser apreciado casuisticamente pelo Fundo de Garantia de Depósitos, deixando em aberto que se considere que atendendo às circunstâncias concretas de cada caso se existe ou não uma capacidade de influência suficientemente relevante na gestão da empresa ou da entidade participante em questão, mesmo quando o interessado não detenha mais de 50% dos direitos de voto. Por vezes o controlo de uma percentagem minoritária do capital social pode bastar para se exercer uma influência significativa na gestão societária.



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

Artigo 5.º - Limite da compensação e moeda de pagamento

A versão original da proposta de lei previa que o valor máximo do reembolso por cada entidade participante fosse de meio milhão de patacas, a ser pago em patacas. No entanto, a versão original desta proposta previa também que o limite máximo de reembolso pudesse vir a ser actualizado por despacho do Chefe do Executivo, sempre que uma situação especial o justificasse. Contudo, tal seria uma opção desconforme com a hierarquia das fontes normativas e com a Lei n.º 13/2009, por isso o Governo entendeu retirar o valor máximo do reembolso da proposta de lei e regular esta matéria mediante regulamento administrativo complementar. A opção legislativa de conceder uma garantia de reembolso de depósitos aos depositantes pelas contas bancárias em cada uma das entidades participantes cumulativamente mantém-se inalterada.

Artigo 6.º - Determinação do valor a compensar

A proposta de lei estabelece que na determinação do valor que deve ser reembolsado ao abrigo do regime de garantia de depósitos se considere os saldos dos depósitos garantidos aquando do accionamento da garantia, acrescidos dos respectivos juros e deduzidos das dívidas existentes à entidade participante, acrescidas dos respectivos juros (n.º 1 do artigo 6.º). Tal implica que em caso de reembolso existe a necessidade de se realizar uma operação contabilística de compensação de créditos²⁹, apurando os activos e passivos de cada depositante, tendo em atenção o conjunto das contas bancárias que um depositante detenha e as respectivas dívidas que possam existir em relação a esse mesmo depositante na entidade participante alvo de accionamento da garantia. O resultado da compensação de créditos determina o valor a reembolsar pelo Fundo de Garantia de Depósitos, até ao limite do valor máximo

²⁹ A compensação de créditos encontra-se prevista nos artigos 838.º a 847.º do Código Civil.



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

de reembolso. Se os depósitos estiverem numa moeda não oficial é necessário proceder à sua conversão para patacas para realizar o reembolso, sendo que compete à Autoridade Monetária de Macau indicar a taxa de câmbio que era praticada aquando do accionamento da garantia. Essa taxa de câmbio deve ser indicada sem demoras e terá que reflectir os valores praticados no mercado cambial internacional à data do accionamento do regime de garantia de depósitos, visando permitir uma conversão justa dos montantes em moeda não oficial para patacas para efeitos de reembolso dos depósitos garantidos.

A determinação do montante a reembolsar a cada um dos depositantes quando se esteja perante uma conta colectiva, com vários co-titulares, é feita por divisão em partes iguais entre os vários co-titulares, salvo quando exista um acordo entre os depositantes, que seja anterior ao accionamento da garantia e tenha sido confirmado pela entidade participante, que permita concluir que a distribuição do valor do reembolso entre os titulares da conta colectiva deve ser feita de forma diferente. É de realçar que cada um dos co-titulares da conta colectiva pode receber o reembolso, até ao valor limite fixado por cada depositante, por cada entidade participante, nos termos do artigo 5.º da proposta de lei. A versão original da proposta de lei continha duas alíneas que foram eliminadas por se considerar que a sua aplicação prática iria ser particularmente complexa, colocando o Fundo de Garantia de Depósitos perante sérias dificuldades operacionais em caso de accionamento do regime de garantia de depósitos, e de pouca utilidade atendendo à realidade social de Macau. A primeira alínea regulava o reembolso dos depósitos "em contas de gestão fiduciária" (alínea 4) do artigo 6.º) e a segunda alínea o reembolso dos depósitos "efectuados por representantes dos proprietários do dinheiro depositado" (alínea 5) do artigo 6.º). A eliminação destas duas alíneas implica que se aplique o regime regra do reembolso ao titular da conta bancária em ambos estes casos, devendo este depositante restituir os valores que sejam devidos aos respectivos



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

beneficiários dos montantes depositados em seu nome junto das entidades participantes, de acordo com o regime jurídico que seja concretamente aplicável.

Artigo 7.º - Accionamento da garantia

A proposta de lei prevê que a garantia seja accionada oficiosamente pelo Fundo de Garantia de Depósitos, após o Chefe do Executivo aprovar uma deliberação do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau, que considere que uma entidade participante revela não ter a possibilidade de reembolsar os seus depositantes. A opção legal em apreciação aponta para que o accionamento da garantia pelo Fundo de Garantia de Depósitos neste caso seja uma decisão vinculada, sendo que a proposta de lei coloca a apreciação material da situação financeira das entidades participantes na Autoridade Monetária de Macau, que terá que acompanhar a solidez financeira das instituições de crédito locais e emitir uma recomendação de accionamento da garantia de depósitos quando entenda que há uma possibilidade séria de uma entidade participante não ter capacidade para reembolsar os respectivos depositantes. Por sua vez, a Autoridade Monetária de Macau terá que obter o consentimento do Chefe do Executivo quando entenda ser necessário accionar a garantia de depósitos em relação a uma dada entidade participante. A Autoridade Monetária de Macau deverá ter em atenção a situação financeira das entidades participantes, ou das empresas do seu grupo societário, noutras jurisdições, nomeadamente quando haja o accionamento de um regime de garantia de depósitos numa outra jurisdição. O Fundo de Garantia de Depósitos terá também que accionar a garantia de depósitos quando uma entidade participante seja declarada insolvente por uma sentença judicial. Neste caso, o accionamento da garantia de depósitos seria sempre inevitável, dado que se houver uma apreciação por um tribunal de que uma certa entidade participante



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

está em situação de falência, é manifesto que tal revela uma impossibilidade de se proceder ao reembolso integral dos respectivos depositantes.

Quando a garantia seja accionada pelo Fundo de Garantia de Depósitos a entidade participante em causa terá que disponibilizar, num prazo razoável, a informação relativa aos titulares dos depósitos, total do valor dos depósitos bancários garantidos, dívidas vencidas e outros dados relevantes.

Se o Fundo de Garantia de Depósitos não tiver capacidade financeira para proceder ao reembolso dos depósitos garantidos poderá contrair empréstimos junto da Autoridade Monetária de Macau para esse efeito. Esta é a finalidade dos empréstimos previstos no n.º 3 do artigo 7.º da proposta de lei.

Artigo 8.º - Sub-rogação de direitos

O Fundo de Garantia de Depósitos fica sub-rogado³⁰ nos direitos dos particulares a favor de quem procedem ao reembolso dos depósitos garantidos. Tal implica que o Fundo de Garantia de Depósitos irá procurar reaver os montantes que reembolsou aos depositantes junto da entidade participante.

Artigo 9.º - Privilégio creditório

O Fundo de Garantia de Depósitos goza de um privilégio mobiliário geral sobre o crédito decorrente do reembolso de depósitos garantidos ao abrigo do regime de garantia de depósitos, sendo este crédito equiparado ao crédito fiscal previsto na alínea a) do artigo 739.º do Código Civil.

Artigo 10.º - Restituição de valor superior ao devido

³⁰ A sub-rogação de direitos encontra-se prevista nos artigos 583.º a 589.º do Código Civil.



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

Quando o reembolso prestado for superior ao valor que seria devido atendendo ao regime de garantia de depósitos, o particular que recebeu o reembolso em excesso deve restituir os montantes a mais no prazo de 30 dias após ser notificado pelo Fundo de Garantia de Depósitos para o efeito.

Artigo 11.º - Lista e deveres das entidades participantes

O Fundo de Garantia de Depósitos publica anualmente a lista das entidades participantes, tanto no Boletim Oficial, como na imprensa nas duas línguas oficiais. Sempre que haja alguma alteração à lista das entidades participantes, o Fundo de Garantia de Depósitos deve proceder a publicação da respectiva alteração com a brevidade possível. O Fundo de Garantia de Depósitos deve fazer um esforço contínuo para manter o público informado sobre quais são as entidades abrangidas pelo regime de garantia de depósitos.

Artigo 12.º - Contribuições anuais e contribuições suplementares

Para assegurar o gradual reforço do capital do Fundo de Garantia de Depósitos cada entidade participante terá que pagar uma percentagem anual sobre os valores total dos depósitos garantidos existentes a 31 de Outubro de cada ano civil. Esta percentagem da contribuição anual será fixada por despacho do Chefe do Executivo, que também irá determinar qual é o valor da contribuição mínima de cada entidade participante. Poderá também ser fixado que as entidades participantes prestem contribuições suplementares, quando tal se justifique atendendo às necessidades especiais de financiamento do Fundo.

Artigo 13.º - Situações especiais



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

As entidades participantes que se estabeleçam após a entrada em vigor da presente proposta de lei terão que prestar apenas uma contribuição mínima no ano da constituição, para iniciarem a sua actividade. Em caso de fusão ou cisão de entidades participantes, o pagamento das contribuições anuais já realizados aproveitam às novas entidades fundidas ou cindidas, que terão que prestar, em Janeiro do ano seguinte, uma nova contribuição anual relativa ao valor total dos depósitos garantidos existentes aquando da fusão ou cisão.

Artigo 14.º - Outros deveres das entidades participantes

As entidades participantes terão que prestar informação ao público sobre o regime de garantia de depósitos, nomeadamente sobre o âmbito das garantias aplicáveis e o montante máximo de limite do reembolso. Tal implica também um dever de procurar esclarecer as dúvidas dos depositantes sobre o âmbito e funcionamento do regime de garantia de depósitos. Por outro lado, as entidades participantes terão também que prestar a necessária colaboração ao Fundo de Garantia de Depósitos e disponibilizar as informações lhes que sejam solicitadas no âmbito das competências e atribuições do Fundo de Garantia de Depósitos.

Artigo 15.º - Pagamento das contribuições

As entidades participantes deverão prestar as suas contribuições ao Fundo de Garantia de Depósitos através de uma conta de depósitos de liquidez junto da Autoridade Monetária de Macau. Estas contribuições irão integrar o património do Fundo de Garantia de Depósitos e reforçar gradualmente o capital deste Fundo para conseguir vir a suportar integralmente o custo financeiro de um eventual accionamento da garantia de depósitos.

Artigo 16.º - Competência sancionatória



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

O Conselho Administrativo do Fundo de Garantia de Depósitos é a entidade competente para apreciar a existência de eventuais infracções administrativas e aplicar as multas previstas nesta proposta de lei.

Artigo 17.º - Multa

O não pagamento das contribuições, a não prestação de informações detalhadas sobre os valores dos depósitos garantidos e o incumprimento dos deveres de informação pelas entidades participantes são sancionados com uma multa administrativa de entre cinco mil patacas e meio milhão de patacas. No que respeita à falta de pagamento da contribuição anual ou da contribuição suplementar pela entidade participante, o montante da multa será corresponde a 10% da contribuição em falta, desde que o valor da multa não seja inferior a cinco mil patacas nem superior a meio milhão de patacas.

Em caso de não pagamento voluntário da multa pela entidade participante infractora, no prazo de 15 dias após a notificação da decisão sancionatória, o Fundo de Garantia de Depósitos emite uma certidão da decisão sancionatória que serve como título executivo, nos termos do processo de execução fiscal, e será enviada à Direcção dos Serviços de Finanças para se proceder à sua cobrança coerciva. Os valores das multas constituem receitas próprias do Fundo de Garantia de Depósitos.

Artigo 18.º - Direito subsidiário

Ao regime sancionatório previsto nesta proposta de lei aplica-se subsidiariamente, com as necessárias adaptações, o regime geral das



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

infracções administrativas e respectivo procedimento, nos termos do Decreto-Lei n.º 52/99/M, de 4 de Outubro.

Artigo 19.º - Regras procedimentais

As regras do procedimento administrativo relativo ao reembolso dos depósitos serão aprovadas por despacho do Chefe do Executivo e publicadas pelo Fundo de Garantia de Depósitos em dois jornais de Macau, nas duas línguas oficiais.

Artigo 20.º - Isenção fiscal

O Fundo de Garantia de Depósitos beneficia de uma isenção fiscal genérica sobre todos os impostos, taxas e emolumentos.

Artigo 21.º - Dispensa de contribuição

As entidades participantes estão dispensadas do pagamento das contribuições anuais durante os anos de 2012 e de 2013.

Artigo 22.º - Dotação do governo da RAEM

O Governo da RAEM irá dotar o Fundo de Garantia de Depósitos com uma dotação inicial de 150 milhões de patacas.

Artigo 23.º - Alteração ao artigo 83.º do Regime Jurídico do Sistema Financeiro



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

Foi aditado um novo número 2 ao artigo 83.º do Regime Jurídico do Sistema Financeiro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/99/M, de 18 de Outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 40/99/M, de 3 de Agosto, onde se prevê que a Autoridade Monetária de Macau possa, em casos devidamente justificados, exigir que as instituições de crédito reservem bens suficientes na RAEM, livre de ónus e encargos, para assegurarem o cumprimento das suas obrigações. Tal visa permitir que quando uma entidade participante esteja em dificuldades financeiras, a Autoridade Monetária de Macau possa assegurar que existem bens patrimoniais suficientes em Macau para as instituições de crédito responderem pelo reembolso dos depósitos abrangidos pelo regime de garantia de depósitos. Procedeu-se à renumeração do actual n.º 2 do Regime Jurídico do Sistema Financeiro (que agora passa a ser o novo n.º 3 deste artigo, mantendo-se inalterado o seu teor).

Artigo 24.º - Entrada em vigor

A proposta de lei entra em vigor 90 dias após a sua publicação, assegurando que a Autoridade Monetária de Macau terá tempo suficiente para concluir a elaboração da regulamentação complementar da presente proposta de lei e para realizar os preparativos administrativos para prestar o necessário apoio técnico ao regular funcionamento do Fundo de Garantia de Depósitos.



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

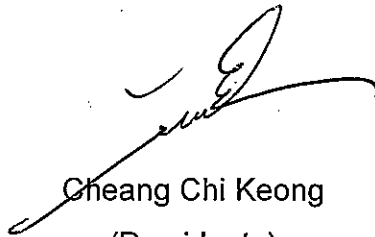
VII.
CONCLUSÃO

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

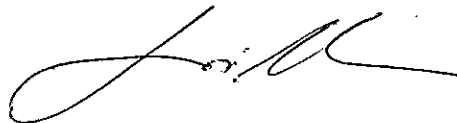
- 1) é de parecer que a presente proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- 2) mais sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, aos 30 de Maio de 2012.


A Comissão,



Cheang Chi Keong
(Presidente)



Chui Sai Peng José
(Secretário)



41



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

Cheung Lup Kwan Vitor

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Lau Veng Seng

Lam Heong Sang



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

Chan Wai Chi

Tong lo Cheng