Fundo de garantia de depósitos em Portugal e na RAEM

Autor(es): Silva, João Calvão da

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39872>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-3_22

Accessed : 26-Apr-2023 11:56:28

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo III

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

FUNDO DE GARANTIA DE DEPÓSITOS EM PORTUGAL E NA RAEM

1. Sentido e fim do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD): proteção dos aforradores e da estabilidade do sistema bancário

O *Fundo de Garantia de Depósito* (FGD) visa assegurar, dentro dos limites e nos termos da lei, o reembolso do dinheiro depositado pelos aforradores em caso de insolvência de uma instituição de crédito depositária que nele participe (art. 155.º, n.º 1, do RGICSF — Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-lei 298/92, de 31 de Dezembro; art. 1.º da Lei n.º 9/2012, de 9 de Julho, da RAEM — Região Administrativa Especial de Macau).

Sabido que o *core business* das instituições de crédito consiste em receber do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis a fim de os aplicarem por conta própria mediante a concessão de crédito e outras formas de financiamento (cfr art. 2.º-A, al. p), da RGICSF), apura-se bem o *sentido e fim do FGD: concorrer para a proteção dos depositantes e a estabilidade do sistema bancário, pedras angulares do sistema financeiro como um todo*.

Com efeito, o sistema financeiro — *quer o sistema financeiro em sentido objetivo e material*, conjunto ordenado de princípios, normas, institutos e formas jurídicas da atividade financeira,

quer o sistema financeiro em sentido subjetivo e institucional, conjunto ordenado dos sujeitos, instituições, sociedades e organizações que exerçam atividades financeiras — deve ser suficientemente organizado e estruturado por lei, por razões de ordem pública económica, tanto de ordem pública de direção da economia como de ordem pública de proteção dos aforradores, depositantes, investidores e segurados ou beneficiários de seguros. Organização e estruturação sistémicas feitas de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios necessários ao desenvolvimento económico e social do país.

Deste modo, o *FGD constitui um elo da cadeia de regulação ou estruturação do sistema financeiro* — organização e ordenamento da *Banca* (instituições de crédito e sociedades financeiras), da *Bolsa* (mercado dos valores mobiliários, mercado de capitais ou mercado financeiro) e dos *Seguros* — que tem por objetivo incentivar e garantir as poupanças das pessoas e (sua aplicação em) o financiamento do desenvolvimento económico e social dos países.¹

Consciente de que a proteção dos depósitos é tão importante quanto as regras prudenciais para a realização do mercado único bancário e de que o custo da participação num sistema de garantia é muito inferior ao que resultaria do levantamento em massa dos depósitos bancários, não só de uma instituição de crédito em dificuldade, mas também de instituições são por contágio ou efeito dominó da perda de confiança dos depositantes na solidez e liquidez do sistema bancário no seu todo, a Comunidade Europeia (hoje União Europeia) aprovou a *Diretiva n.º 94/19/CE* do Parlamento

¹ Cfr. João Calvão da SILVA, *Banca, Bolsa e Seguros. Direito Europeu e Português*, Tomo I, Parte Geral, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2013, págs. 14 e segs.

Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 1994, *relativa aos sistemas de garantia de depósitos*², transposta para os ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros³.

2. Objeto do FGD: depósitos indisponíveis garantidos e depósitos indisponíveis excluídos da garantia de reembolso

2.1. Noção de depósito e de indisponibilidade de reembolso

O FGD tem por objeto garantir o reembolso ou a “compensação” de depósitos em dinheiro constituídos nas instituições de crédito que nele participam (arts. 155.º, n.º 1, do RGICSF; arts. 1.º e 4.º da lei da RAEM).

Para o efeito, na RAEM a noção de depósito retira-se do n.º 1 do art. 6.º da Lei 9/2012: saldos dos depósitos e respetivos juros garantidos (do depositante na entidade depositária em causa e participante no FGD) deduzidos das eventuais dívidas e juros respetivos do depositante para com a entidade depositária, na data de accionamento da garantia.

Ou seja, em Macau, para os efeitos de cálculo de um saldo credor, aplicam-se as regras relativas à *compensação* de créditos, com o FGD a dever reembolsar tão-somente as dis-

² Jornal Oficial L135, de 31/5/1994, p. 5. A Diretiva 94/19/CE foi entretanto alterada pela Diretiva 2005/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de Março de 2005 (JOL79, de 24/3/2005, p. 9) e pela Diretiva 2009/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Março de 2009 (JOL68, de 13/3/2009, p. 3).

³ O Fundo de Garantia de Depósitos está regulado em Portugal nos arts. 154.º a 173.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, na RAEM pela Lei n.º 9/2012, de 9 de Julho.

ponibilidades monetárias (credoras) existentes numa conta que, nas condições legais e contratuais aplicáveis, devam ser restituídas pelo banco insolvente em causa.

Segundo o art. 1.º, n.º 1, da Diretiva 94/19/CE e o art. 155.º, n.º 4, do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras de Portugal, entende-se por depósito os saldos credores resultantes de fundos existentes numa conta ou de situações transitórias decorrentes de operações bancárias normais, que devam ser restituídos pela instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis.

Nos depósitos garantidos estão abrangidos os fundos representados por certificados de depósitos bancários emitidos pela instituição de crédito participante em causa (art. 155.º, n.º 5, do RGICSF) — na RAEM, apenas os certificados de depósitos nominativos, já não os certificados de depósitos ao portador (art. 4.º, n.º 8).

Também não são abrangidos nos depósitos elegíveis para garantia do FGD, nem os fundos representados por *outros* (diferentes dos certificados de depósitos) *títulos de dívida* emitidos pela instituição depositária (*v. g.* papel comercial, obrigações), nem os débitos emergentes de acertos próprios ou de promissórias em circulação (art. 155.º, n.º 5, do RGICSF), nem os créditos ou saldos credores resultantes de operações de investimento, incluindo as operações de investimento em que o reembolso do capital e eventual remuneração apenas é garantido por um compromisso contratual específico acordado com a instituição de crédito em causa ou com uma terceira entidade (art. 155.º, n.º 6, do RGICSF).

Esta última norma foi introduzida pelo Decreto-lei n.º 31-A/12, de 10 de Fevereiro, para dissipar qualquer dúvida acerca da *não protecção pelo FGD dos investimentos de retorno absoluto feitos pelos clientes do insolvente Banco Privado Português*: esta instituição de crédito *garantia* o reembolso do capital investido em SPV's — *Special Purpose Vehicles*, muitos em

offshores, e ainda juros mínimos (*v. g.* 4% ou 5%). Tratava-se de contratos de (alto) risco fiscalizáveis pela CMVM mas com impacto elevado nos fundos próprios para efeitos de rácio de solvabilidade, cuja supervisão prudencial cabia ao Banco de Portugal. O resultado foi o que se viu: nem supervisão comportamental nem supervisão prudencial...

Por sua vez, *diz-se indisponível o depósito que, tendo-se vencido e sendo exigível, não tiver sido pago por uma instituição de crédito nas condições legais e contratuais aplicáveis, quando o Banco de Portugal ou o Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau considerar que o banco em causa não tem ou revela não ter a possibilidade de reembolsar os respectivos depositantes nesse momento ou nos dias mais próximos (art. 167.º, n.º 5, al a), do RGICSF; art. 7.º, n.º 1, da lei da RAEM — em Macau, essa deliberação da Autoridade Monetária tem de ser aprovada pelo Chefe do Executivo).*

Considera-se ainda haver indisponibilidade dos depósitos quando for declarada a falência da instituição de crédito por sentença judicial (art. 7.º, n.º 1, da lei da RAEM) ou o Banco de Portugal revogue antes da indisponibilidade a autorização da instituição depositária (art. 167.º, n.º 5, al. b), do RGICSF), exactamente com o mesmo alcance, tendo em conta que a decisão de revogação da autorização produz os efeitos da declaração de insolvência (art. 8.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 199/2006, de 25 de Outubro, relativo à liquidação das instituições de crédito).

Em qualquer das duas hipóteses, a garantia é accionada *ex officio* pelo FDG, ao qual a instituição de crédito participante deve remeter: em Macau, dentro do prazo fixado pelo Fundo, uma *relação completa dos titulares dos depósitos garantidos existentes na data da deliberação do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau*, bem como as demais informações que lhe forem solicitadas (art. 7.º, n.º 2); em Portugal, no prazo de dois dias úteis, a *relação completa dos créditos dos depositantes e demais informações de que o FGD careça para*

satisfazer os seus compromissos, cabendo ao Fundo analisar a contabilidade da instituição depositária e recolher nas instalações desta quaisquer outros elementos de informação relevantes (art. 167.º, n.º 8, do RGICSF). Em Portugal, o reembolso deve ter lugar até 10.000 euros, no prazo máximo de sete dias; o remanescente no prazo máximo de vinte dias úteis (art. 167.º, n.º 1, do RGICSF) com prorrogação excepcional solicitada ao Banco de Portugal por período não superior a dez dias úteis (art. 167.º, n.º 2, do RGICSF).

2.2. Limites da garantia por depositante e não por conta de depósito

O valor máximo do reembolso ou compensação de cada depositante por instituição de crédito participante no FGD é em Macau fixado por Regulamento Administrativo (art. 5.º, n.º 1) — o Regulamento Administrativo n.º 23/2012, aprovado em 21 de Setembro pelo Chefe do Executivo, fixa em 500.000 patacas o valor máximo da compensação a pagar pelo FGD a cada depositante por entidade participante (art. 1.º) — e em Portugal pelo art. 166.º, n.º 1, do RGICSF: 100.000 euros.

Pelo art. 12.º do Decreto-lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, o anterior limite de 25.000 euros passou para 100.000 euros até 31 de Dezembro de 2011, valor estabelecido de modo permanente no n.º 1 do art. 166.º pelo Decreto-lei n.º 119/2011, de 26 de Dezembro. A novel Directiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, fixa os 100.000 euros (art. 6.º, n.º 1).

Quer dizer: o FGD garante o reembolso, por instituição de crédito, do valor global dos saldos em dinheiro de cada titular de depósito até ao limite de 100.000 euros (500.000 patacas). Deste modo, o senhor A que tenha várias contas de depósito no mesmo banco insolvente cuja soma dos saldos

garantidos ultrapasse o valor máximo da garantia só será compensado pelo FGD em 100.000 euros (500.000 patacas); *naturaliter*, se o conjunto das contas de depósito (independentemente da sua modalidade) garantidas de um mesmo depositante no banco em causa não ultrapassar os 100.000 euros (500.000 patacas), o FGD reembolsará a totalidade dos saldos credores, neles incluídos os respetivos juros, independentemente do número de depósitos e da divisa (euro, dólar, etc.) em que estão feitos.

No caso de conta coletiva — conta aberta em nome de duas ou mais pessoas, ou sobre a qual duas ou mais pessoas têm direitos, movimentadas pela assinatura de uma (conta solidária) ou mais (conta conjunta) de entre elas ⁴ — *o reembolso é feito aos seus titulares por divisão em partes iguais*, excepto se entre elas tiver havido acordo em contrário (art. 166.º, n.º 3, al. d), do RGICSF), confirmado pelo banco insolvente, antes da data de acionamento da garantia (art. 6.º n.º 3 da lei de Macau). *E a parte imputável a cada um dos contitulares da conta coletiva (conjunta ou solidária) será garantida até ao limite máximo de 100.000 euros (500.000 patacas)*, porquanto este limite máximo é por cada depositante na instituição de crédito insolvente (art. 5.º, n.º 1, da lei de Macau; art. 166.º, n.º 3, al. f), do RGICSF).

Claro está que se o titular da conta não for o titular do direito aos montantes depositados nessa conta e este tiver sido identificado antes de verificada a indisponibilidade dos depósitos, a garantia cobre o titular do direito (art. 166.º, n.º 3, al. e), do RGICSF). Semelhantemente, em Macau: se o verdadeiro titular do direito aos depósitos não for o titular da conta e aquele tiver sido identificado ou seja identificável antes de

⁴ Cfr. João Calvão da SILVA, *Direito Bancário*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 344.

o Chefe do Executivo aprovar a deliberação da Autoridade Monetária de Macau que declare a indisponibilidade dos depósitos ou da declaração judicial de falência (art. 7.º, n.º 1), o reembolso ou compensação deve ser feito ao titular do direito.

Os depósitos na conta de uma sociedade, de uma associação ou comissão especial e sem personalidade jurídica são agregados e tratados como se feitos por um único depositante, para efeitos de cálculo do limite máximo reembolsável, apesar de à conta terem acesso várias pessoas na qualidade de sócios da sociedade, de membros da associação ou da comissão especial (art. 166.º, n.º 3, al. *g*) do RGICSF).

Em Portugal, serão convertidas em euros, ao câmbio da data da indisponibilidade dos depósitos, os saldos de depósitos expressos em moeda estrangeira (art. 166.º, n.º 3, al. *c*), do RGICSF). Do mesmo modo, serão convertidos em patacas, à taxa de câmbio da data de acionamento da garantia a indicar pela Autoridade Monetária de Macau, os saldos de depósitos expressos noutra moeda (art. 6.º, n.º 3), com a compensação a ser paga em patacas pelo FGD (art. 5.º, n.º 2).

A determinação do valor a compensar aos depositantes pode ser objeto de recurso judicial contra o FGD. E o Fundo fica sub-rogado nos direitos dos depositantes compensados perante a respetiva instituição de crédito (art. 167.º, n.º 11, do RGICSF; art. 8.º da lei de Macau), gozando de privilégio mobiliário geral sobre esta e a graduar juntamente com o previsto na al. a) do art. 739.º do Código Civil (art. 9.º da lei de Macau). Em Portugal os créditos titulados pelo FGD gozam dos privilégios creditórios dos depósitos por ele satisfeitos: privilégio geral sobre os bens móveis da instituição depositária e privilégio especial sobre os imóveis próprios da mesma instituição de crédito, com preferência sobre todos os demais privilégios, excepto sobre os privilégios por despesas de justiça, créditos laborais dos trabalhadores da instituição e créditos

fiscais do Estado, das autarquias locais e da sequência social (art. 166.º-A do RGICSF).

Obviamente, se a compensação recebida for superior ao montante devido, fica o depositante obrigado à restituição do indevido no prazo de 30 dias contados da notificação pelo FGD para esse efeito (art. 10.º, n.º 1, da lei de Macau), a qual indicará a forma da restituição (art. 10.º, n.º 2 da lei de Macau).

Na falta de lei especial em Portugal, (art. 165.º, n.º 4, do RGICSF), valerá o regime geral do enriquecimento sem causa (art. 473.º e segs. do Código Civil).

Por fim, perguntar-se-á: porquê um tecto máximo de garantia?

Porque não assegura o FGD o valor total dos depósitos indisponíveis nas instituições suas participantes?

A resposta é óbvia: naturalmente, o FGD não tem património suficiente para pagar integralmente todos os depósitos abrangidos pela garantia, e indiretamente para incentivar os depositantes a ponderarem a qualidade das instituições de crédito a quem confiam as suas poupanças.

O garante do reembolso dos depósitos indisponíveis é o Fundo, pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e cuja autonomia patrimonial leva a responder só e só ele responder pelas suas dívidas, e não o Estado português ou a Região Administrativa Especial de Macau.

E a garantia é prestada pelo FGD aos depósitos indisponíveis e não às instituições de crédito.

2.3. Depósitos excluídos da garantia

São os seguintes os depósitos excluídos da garantia de reembolso pelo FGD em Macau (art. 4.º):

- Depósitos feitos por outras instituições de crédito, em seu próprio nome e por sua própria conta;

- Depósitos feitos por entidades públicas;
- Depósitos feitos por empresas em que o banco depositário insolvente detenha mais de 50% dos direitos de voto (relação de domínio ou controlo), ou em cuja gestão exerça uma influência significativa através de participação qualificada;
- Depósitos feitos por acionistas qualificados do próprio banco insolvente nos termos previstos no n.º 2 do art. 40.º do Regime do Sistema Financeiro (Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de Julho);
- Depósitos feitos por empresas em que os acionistas qualificados do próprio banco insolvente detenham mais de 50% dos direitos de voto (relação de domínio ou controlo) ou em cuja gestão exerçam uma influência significativa mediante participação qualificada;
- Depósitos feitos pelos respetivos membros dos órgãos de administração e de fiscalização, bem como pelas empresas em que esses membros detenham mais de 50% dos direitos de voto (relação de domínio) ou em cuja gestão exerçam uma influência significativa através de participação qualificada;
- Depósitos cuja rentabilidade esteja dependente do valor de quaisquer valores mobiliários (ações, obrigações, unidades de participação em fundos de investimento, etc.), valores imobiliários ou metais preciosos, sendo os seus titulares vistos como investidores e não depositantes

E em Portugal, os depósitos excluídos da garantia de reembolso estão elencados no art. 165.º do RGICSF, inspirado em filosofia idêntica de *depositantes não carecidos ou não merecedores de tutela*, entre os quais enfatizamos os depósitos de:

Depositários institucionais ou qualificados referidos no n.º 1 do art. 30.º do Código dos Valores Mobiliários (instituições de crédito, sociedades financeiras, seguradoras, fundos de investimento, fundos de pensões, etc.), *sector público administrativo, administradores ou fiscalizadores, accionistas de referência, audi-*

tores externos, empresas em relação de grupo ou de domínio, em offshores, abusivo resgate antecipado de operações de investimento com garantia contratual de reembolso ou rendibilidade do capital investido, presumindo-se abusivo o resgate feito dentro dos quatro meses anteriores à indisponibilidade dos depósitos, à adoção pelo Banco de Portugal de medidas de intervenção correctiva ou de resolução ou à nomeação de administração provisória.

A não inclusão destes depósitos no perímetro de protecção do FGD repousa, pois, na ideia de não carecerem de ou não merecerem protecção especial os titulares das respectivas contas.

3. Natureza do FGD: A) Pessoa Coletiva de Direito Público

O FGD é “um fundo autónomo dotado de personalidade jurídica” (art. 2.º, n.º 1, da lei de Macau), que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (art. 2.º, n.º 2, da lei de Macau).

E o Regulamento Administrativo n.º 24/2012 precisa trata-se de uma *pessoa coletiva de direito público* (art. 2.º), apoiada técnica e administrativamente pela Autoridade Monetária de Macau (art. 4.º; art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 9/2012), com os seguintes órgãos:

Conselho Administrativo, presidido pelo Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau (art. 14.º), a quem compete, *inter alia*, efetuar a compensação ou reembolso dos depósitos indisponíveis garantidos (art. 15.º, n.º 7);

Comissão de Fiscalização, presidida pelo Presidente da Comissão de Fiscalização da Autoridade Monetária de Macau e constituída por mais dois vogais, sendo um representante da Direção dos Serviços das Finanças, todos designados pelo Chefe do Executivo (art. 8.º);

Conselho Consultivo, Constituído pelos membros do Conselho Administrativo (cujo Presidente preside), pelo Presidente da

Comissão de Fiscalização, pelo Presidente da associação de Bancos de Macau e outros dois representantes da mesma designados pelo Chefe do Executivo (art. 21.º).

Em Portugal, o FGD é igualmente uma *pessoa colectiva de direito público*, dotada de autonomia administrativa e financeira (art. 154.º, n.º 1, do RGICSF), sediada no Banco de Portugal, e gerida por uma Comissão Administrativa de três membros: um membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal, que preside e tem voto de qualidade; dois vogais nomeados um pelo Ministro das Finanças e outro pela associação representativa das instituições de crédito participantes detentoras do maior volume de depósitos garantidos (art. 158.º do RGICSF).

4. Natureza do FGD: B) Instituições participantes

4.1. Participam *obrigatoriamente* no FGD de Macau (art. 3.º):

- Os bancos com sede na RAEM;
- As sucursais de bancos com sede no exterior, autorizados a exercer a atividade na RAEM;
- A Caixa Económica Postal.

Estas entidades são participantes do FGD a partir da entrada em vigor da Lei 9/2012 e os bancos ou sucursais que sejam autorizados posteriormente tornar-se-ão participantes do FGD a partir do início de exercício de atividade constante do registo especial na Autoridade Monetária de Macau (art. 3.º, n.º 2).

O FGD publica a lista de participantes em Janeiro de cada ano, no Boletim Oficial da RAEM e, pelo menos, em dois jornais de grande circulação de Macau, um em língua chinesa e outro em língua portuguesa (art. 11.º).

Excluídos da participação no FGD encontram-se os bancos autorizados a exercer exclusivamente a atividade em jurisdição *offshore* (art. 3.º, n.º 4).

Por último, deixarão de ser participantes do FGD as instituições de crédito que vejam revogada a autorização para o exercício da atividade na RAEM (art. 3.º, n.º 3).

4.2. Participam obrigatoriamente no FGD de Portugal (art. 156.º do RGICSF) as instituições de crédito com sede em Portugal que captem depósitos para conceder financiamento por sua conta, e as instituições de crédito sediadas em países terceiros (não membros da UE) relativamente aos depósitos captados pelas suas sucursais em Portugal se não cobertos por um sistema de garantia equivalente do país de origem.

Note-se a cooperação do FGD com outros sistemas análogos, designadamente no respeitante à garantia de depósitos captados em Portugal por sucursais de instituições de crédito de Países-membros da UE ou captados noutros Estados-membros por sucursais de bancos portugueses (art. 155.º, n.º 6, do RGICSF).

5. Natureza do FGD: C) Recursos financeiros

5.1. Em Macau, o F.G.D. dispõe dos seguintes recursos (art. 7.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2012):

- Dotações atribuídas pelo Governo da RAEM, nomeadamente a dotação inicial de 150.000.000 patacas prevista no art. 22.º da Lei n.º 9/2012, que dispensou as contribuições dos participantes no ano seguinte à entrada em vigor da lei n.º 9/2012 (art. 21.º);
- As contribuições anuais (percentagem sobre o valor total dos depósitos do ano anterior garantidos) e as contribuições suplementares (em circunstâncias excepcionais)

cobradas às instituições participantes, fixadas por Despacho do Chefe do Executivo (art. 12.º da Lei n.º 9/2012), e pagas através da conta de depósitos de liquidez da respetiva entidade participante junto da Autoridade Monetária da Macau (art. 15.º da Lei n.º 9/2012); o pagamento da contribuição anual é condição do início do exercício da atividade (art. 13.º, n.º 1, da Lei n.º 9/2012);

- Os empréstimos contraídos junto da Autoridade Monetária de Macau (art. 7.º, n.º 3, da Lei n.º 9/2012);
- Os rendimentos provenientes de investimentos realizados;
- As multas aplicadas às instituições de crédito (art. 17.º da Lei n.º 9/2012);
- As importâncias cobradas no exercício dos direitos dos depositantes ou dos beneficiários em que o FGD fique sub-rogado (art. 8.º da Lei n.º 9/2012).
- Quaisquer outros recursos que venha a receber por qualquer título, designadamente a título de liberalidade (art. 8.º, n.º 2, do Regulamento Administrativo n.º 24/2012).

Os recursos do FGD destinam-se a suportar o reembolso ou compensação dos depósitos abrangidos pela garantia, os encargos com o processo de compensação de depósitos, os encargos inerentes ao funcionamento e atribuições do Fundo (art. 9.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2012).

E no uso da sua autonomia financeira, o FGD pode, na prossecução dos seus fins (art. 8.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2012):

- Adquirir, alienar ou onerar, a qualquer título, direitos e bens móveis ou imóveis, incluindo participações financeiras;
- Aceitar quaisquer liberalidades, desde que as respetivas condições ou encargos sejam adequados e compatíveis com as suas atribuições;
- Realizar, com os seus recursos, investimentos adequados;

- Praticar todos os atos necessários a uma correta administração financeira, nomeadamente celebrando contratos de gestão com entidades locais ou do exterior.

5.2. Em Portugal, *os recursos financeiros do Fundo de Garantia de Depósitos são provenientes de contribuições dos participantes, sejam contribuições iniciais* (art.160.º do RGICSF) — hoje de 50.000 euros, nos termos do Aviso do Banco de Portugal n.º 7/2001 (DR, I Série-B, de 6 de Junho de 2001), que revogou o Aviso n.º 8/95, de 15 de Setembro —, *sejam contribuições anuais* em função do valor médio dos saldos mensais de depósitos (art. 161.º, do RGICSF; Aviso n.º 11/2004 do BP, alterado pelo Aviso 6/2014); *sejam contribuições especiais* (art. 162.º do RGICSF), e ainda de empréstimos, rendimentos de aplicação de recursos (art.163.º da Lei bancária), liberalidades e *produtos das coimas aplicadas às instituições de crédito* (art. 159.º, al. f), do RGICSF), bem como recursos facultados pelo Banco de Portugal em situação de emergência da estabilidade sistémica (art. 162.º, n.º 2, al. a), e n.º 8, do RGICSF). No regime transitório instituído pelo art.12.º do Decreto-lei n.º 211.º-A/2008, de 3 de Novembro, a estes recursos podem ainda acrescer complementarmente as *transferências ou empréstimos do tesouro* (n.º 2) — hoje é o art. 162.º, n.º 2, al. b), do RGICSF.

O não cumprimento dos deveres decorrentes da participação obrigatória no Fundo de Garantia de Depósitos constitui fundamento de revogação da autorização da instituição de crédito (art. 22.º, n.º 1, al. g), do RGICSF) — a Nova Directiva 2014/49/UE diz não poder o banco receber depósitos.

6. Natureza do FGD: D) Autonomia patrimonial

A mais da autonomia administrativa e financeira, em Macau é dito expressamente na lei que o FGD goza de auto-

nomia patrimonial (art. 2.º da Lei n.º 9/2012; art. 2.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2012), sendo o seu património “constituído pelos bens adquiridos e pelas obrigações contraídas no exercício da sua atividade” (art. 6.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2012). Neste sentido, o Regulamento Administrativo adota a noção de *património global*, direitos e obrigações ou dívidas em dinheiro e de que é titular (sujeito ativo e passivo) o FGD — Pessoa Coletiva de Direito Público em resultado de relações jurídicas constituídas no exercício da sua atividade.

Deve, todavia, dizer-se que a assinalada autonomia patrimonial é uma consequência da personalidade jurídica do FGD (Pessoa Coletiva de Direito Público), diferentemente do dito “património autónomo” *stricto sensu*, que não é uma pessoa jurídica — pense-se nos Fundos de Investimento Mobiliário ou nos Fundos de Investimento Imobiliário, que são verdadeiros patrimónios autónomos ou patrimónios separados, de afetação especial a dívidas próprias e privativas desses Fundos de Investimento.

No caso do FGD, tanto em Macau como em Portugal, a autonomia patrimonial é efeito da personalidade jurídica: os elementos patrimoniais ativos (os recursos financeiros sobreviventes) da pessoa coletiva pública que é o FGD “só respondem e respondem só eles” (Manuel ANDRADE) pelas dívidas dessa pessoa jurídica e próprias do seu ativo patrimonial — as compensações ou reembolsos dos depósitos garantidos e correspondentes encargos processuais, bem como os demais encargos inerentes ao funcionamento e atribuições do Fundo.

Sendo assim, se os recursos financeiros do FGD se revelarem insuficientes para o pagamento das suas próprias dívidas, designadamente dos reembolsos dos depósitos garantidos e indisponíveis em vários dos bancos participantes, *não existe responsabilidade subsidiária do Estado português nem da RAEM ou da Autoridade Monetária de Macau perante os depositantes.*

É que o FGD não se traduz numa garantia do Estado português nem da RAEM aos depositantes ou às próprias instituições de crédito. Pelo FGD garante-se a compensação ou o reembolso nos termos sobrevistos de depósitos indisponíveis constituídos em instituições nele participantes, mas não se garante a solvabilidade e liquidez dessas instituições participantes em ordem a prevenir a indisponibilidade dos depósitos.

Consequentemente, não podem os depositantes acionar o Estado português, a RAEM ou a Autoridade Monetária de Macau, em caso de impotência patrimonial do FGD: ao Estado português, à RAEM ou Autoridade Monetária não cabem suprir a insuficiente solidariedade da praça financeira e suas instituições de crédito.

7. Papel activo do FGD no saneamento e prevenção da liquidação de um seu participante em crise

Ensinávamos ser desejável que o Fundo de garantia de Depósitos pudesse vir a desempenhar papel activo no saneamento e prevenção da liquidação de um seu participante em crise, a exemplo do que sucedia noutros países, designadamente em Espanha, de que constituiu paradigma o caso *Banesto*, em que o Fundo interveio e o alienou em leilão ao *Santander*, salvando assim a situação. Em último termo, o Fundo de Garantia de Depósitos podia ser um bom catalisador da chamada *solidariedade da praça* na viabilização do processo de saneamento de uma instituição de crédito participante no sistema de garantia.

Essa natureza de fundo activo veio a ser consagrada pelo Decreto-Lei n.º 201/2002, de 26 de Setembro, no art. 142.º, n.º 5 (hoje revogado), no art. 155.º, n.º 2, e no art. 167.º-A, todos do RGICSF. Notem-se a nova al. b) do n.º 2 do art. 155.º, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 162/2009 — “O Fundo pode prestar apoio financeiro ao Sistema de Indemnização de Investidores, nas modalidades de empréstimos ou de prestação

de garantia, nomeadamente nos casos em que na origem do seu accionamento se encontrem instituições de crédito participantes do Fundo” — e o n.º 6 do art. 167.º-A, igualmente introduzido pelo Decreto-Lei n.º 162/2009.

Estas alíneas foram introduzidas para e por causa da insolvência do Banco Privado Português ..., com grande resistência dos participantes no Fundo de Garantia de Depósitos. As mesmas alíneas vieram entretanto a ser revogadas pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012 — este diploma manteve, todavia, o carácter activo do Fundo de Garantia de Depósito no art. 145.º-F; n.º 7 (hoje n.º 8), no art. 145.º-H, n.º 7, no art. 155.º, n.º 2, e no art. 167.º-A, todos da Lei bancária. Deste modo, o Banco de Portugal pode convidar o FGD a cooperar na execução das duas medidas de resolução: na alienação de depósitos garantidos para outra instituição autorizada a desenvolver a actividade ou para um Banco de transição (art. 145.º-F; n.º 8, art. 145.º-H, n.º 7, do RGICSF).

O Fundo de Garantia de Depósito e o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo mantém-se solidários (art. 155.º, n.º 3, da Lei bancária); art. 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de Novembro).

A novel Directiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, a transpor até 3 de Julho de 2015, mantém a obrigação de os Estados-membros da União Europeia assegurarem um sistema de garantia de depósitos no seu território, sem prejuízo da fusão dos SGD — Sistemas de Garantias de Depósito de diferentes Estados-membros ou da criação de SGD transfronteiriços ou fundidos, se for esse o entendimento dos Estados-membros (art. 4.º).

Não se prevê, todavia, a criação de um Sistema Único de Garantia de Depósitos Europeu, a significar a não edificação do anunciado terceiro pilar da União Bancária:

O primeiro pilar é o MUS — Mecanismo Único de Supervisão constituído por BCE e Autoridades Nacionais Competentes (Regulamento (UE) n.º 1024/2013, do Conselho de 15 de Outubro de 2013);

O segundo pilar é o MUR-Mecanismo Único de Resolução (Regulamento (UE) n.º 806/2014 e Directiva 2014/59/UE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Maio de 2014).

Resumo: No presente Artigo aprecia-se o sentido e fim do Fundo de Garantias de Depósitos — protecção dos aforradores e da estabilidade do sistema bancário —, o objecto protegido (depósitos indisponíveis garantidos), sublinhando tratar-se de limites de garantia por depositante e não por conta de depósito, deixando de fora do raio de protecção os depositantes qualificados, institucionais ou profissionais.

Sublinha-se a natureza do Fundo de Garantia de Depósito (pessoa colectiva de direito público, com autonomia patrimonial), alimentado pelas contribuições dos seus participantes, sejam contribuições iniciais, sejam contribuições anuais, sejam contribuições especiais, e pelas coimas aplicáveis às instituições de crédito. No caso de impotência patrimonial do Fundo de Garantia de Depósito, os depositantes protegidos não podem accionar o Estado português a quem não cabe suprir a insuficiente solidariedade da praça financeira e suas instituições de crédito.

Por fim, põe-se em relevo o papel activo do Fundo de Garantia de Depósito no saneamento e resolução de um seu participante em crise, lamentando a não criação de um prometido Fundo Único Europeu de Garantia de Depósitos, como Terceiro Pilar da União Bancária Europeia a par do MUS (Mecanismo Único de Supervisão) e do MUR (Mecanismo Único de Resolução).

Palavras-chave: protecção de consumidores/aforradores; depósitos garantidos; depósitos excluídos.

*Deposit Guarantee Fund in Portugal and in the Special
Administrative Region of Macau*

Abstract: In the present article the meaning and the objective of the Deposit Guarantee Fund — protection of savers and stability of the banking system — as well as the protected object (unavailable guaranteed deposits) are assessed. Emphasis is laid on the guarantee limits per depositor and not per deposit account, while leaving the qualified, institutional or professional depositors outside the realm of protection.

It highlights the nature of the Deposit Guarantee Fund (legal person under public law, having patrimonial autonomy), raised by the participants through initial, annual or special contributions, and by the fines applicable

to credit institutions. In case of patrimonial incapacity of the Deposit Guarantee Fund, protected depositors are unable to take legal action against the Portuguese State, because it is not to it to meet the insufficient solidarity of the financial markets and their credit institutions.

Finally, the active role of the Deposit Guarantee Fund in providing a participant in crisis with financial rehabilitation and bank resolution is highlighted, being lamented the non-creation of the promised Single European Fund for Deposit Guarantee as the Third Pillar of the European Banking Union alongside the Single Supervision Mechanism and the Single Resolution Mechanism.

Keywords: protection of consumers/savers; guaranteed deposits; excluded deposits.

João Calvão da Silva

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra