

UM BREVE OLHAR PORTUGUÊS SOBRE O MODELO DE SUPERVISÃO FINANCEIRA EM MACAU

Rute Saraiva

ABSTRACT: Former territory under Portuguese administration, Macao is the new Chinese jewel and, under the logic of “one country – two systems”, presents a very unique institutional framework for financial regulation and supervision. Inspired in the Portuguese model of the 90’s, it has a very pragmatic Chinese touch: although the Monetary Authority of Macao as an integrated agency monitors the stability of the financial system, the core powers to regulate and supervise are in the hands of the Chief Executive, undermining the mainstream western paradigm of regulator’s independence.

SUMÁRIO: 1. Considerações introdutórias. 2. Enquadramento histórico do sistema de supervisão financeira de Macau. 3. O sistema de supervisão financeira macaense. 4. Conclusão.

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Macau, pequeno território encrustado na orla meridional da China, na margem oeste do delta formado pelo Rio das Pérolas e pelo Rio do Oeste, hoje destino turístico cimeiro em grande parte devido ao jogo, teve administração lusa desde meados do século XVI até 20 de dezembro de 1999. Durante este período, como se escreveu noutra sede¹, assiste-se ao exercício de uma soberania limitada dividida de forma oscilatória entre os ventos que sopram de Portugal e da China com as relações luso-chinesas em torno da denominada “questão de Macau”² a caracterizarem-se pelo seu pragmatismo e pela tolerância das autoridades chinesas, gerando, deste modo, um universo ímpar graças à con-

1 Saraiva, 2004.

2 Prende-se com os títulos de presença dos Lusitanos naquele território, com a extensão dos seus poderes e com a delimitação das fronteiras terrestres e marítimas do Estabelecimento.

fluência e sedimentação de uma convivência institucional luso-chinesa de cerca de 450 anos.

Face ao dinamismo atual do antigo Estabelecimento português integrado na estratégia de crescimento económico-financeiro do gigante chinês, interessa aqui um olhar mais próximo das opções de supervisão³ financeiras de Macau, passando pelas suas origens e estrutura institucional.⁴

2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO SISTEMA DE SUPERVISÃO FINANCEIRA DE MACAU

Quatro séculos e meio de presença lusitana, ainda que sob a observação atenta da China, deixam um legado muito para lá da língua⁵ ou urbanístico, residindo essencialmente na cultura humanista e jurídica. É notável a herança do Direito de matriz lusa, mesmo no contexto de “localização” legal⁶ conduzido nos últimos anos de Administração Portuguesa que acaba por subsidiar os propósitos chineses na construção do modelo de “um país, dois sistemas” – em rigor de “um país, três sistemas”⁷ – e promover a modernização do sistema jurídico macaense⁸.

Afinal, a continuidade jurídica encontra-se expressamente consagrada na Declaração Conjunta sobre a Questão de Macau de 1987, em especial no seu ponto 2.4 e Anexo I – III, prevendo que “as leis manter-se-ão basicamente inalteradas” durante um período de transição de cinquenta anos (artigo 5.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (LBRAEM)), salvo o que contrariar a LBRAEM, porta deixada aberta pelas autoridades

3 Para efeitos deste artigo, emprega-se, salvo indicação em contrário, um conceito lato de supervisão e de regulação, que podem, assim, coincidir.

4 Este artigo corresponde genericamente à apresentação feita pela autora no âmbito do Ciclo de Conferências “O Portugal Atlântico, Europeu e Lusófono: Uma Nação de Portas Abertas”, organizado pela PICOO, no Centro Nacional de Cultura, a 11 de dezembro de 2012.

5 Falada hoje por apenas 0,6% da população ainda que usada a nível da Administração.

6 A reversão de Macau levanta a questão estrutural e essencial da continuidade jurídica para segurança, confiança e estabilidade quotidiana da população de Macau, assim como dos operadores jurídicos e económico-financeiros. Uma vez que o recorte do universo normativo a manter basicamente inalterado divergia entre portugueses (que incluíam a legislação portuguesa e a produzida especialmente em Macau) e chineses (que apenas consideravam as normas locais), inicia-se um processo hercúleo de localização que não se reconduz a uma mera reaprovação local de diplomas portugueses mas a uma nova sistematização e ajustamento às especificidades macaenses das soluções lusas anteriores, sem esquecer as exigências de uma futura região administrativa especial chinesa.

7 Nas palavras de Garcia, 1994: 44.

8 Nos anos 90, cerca de 265 diplomas legais foram “localizados”, incluindo os grandes Códigos.

chinesas que, se abusada, pode esvaziar a estabilidade jurídica pretendida. A ideia é reiterada na LBRAEM nos seus artigos 8.º e 18.º, com a salvaguarda do artigo 145.º. O que se entenderá por “basicamente inalteradas” e a sua extensão decorre, na prática⁹, de um jogo de forças diplomático e de interesses em que Portugal tem, quer se queira quer não, uma posição frágil, muito embora a Universidade de Macau e a sua Faculdade de Direito possam desempenhar um papel fundamental de esclarecimento, assim como todos os operadores de Direito do Território, desde o advogado ao magistrado.

No contexto da regulação e supervisão financeiras, o espólio português vem a lume, servindo à abertura ao modelo capitalista do artigo 31.º da Constituição da República Popular da China e ao passado de porto franco de Macau com liberdade de circulação de capitais e um sector bancário com um volume de transações crescente¹⁰. Deste modo, os principais diplomas referentes ao sector financeiro mantêm-se praticamente inalterados desde a década de 90, designadamente o Regime Jurídico das Sociedades Financeiras – RJSF (Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de julho), o Regime Financeiro dos Serviços e Fundos Autónomos (Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de setembro), o Estatuto

9 Em teoria, obriga à identificação dos traços característicos do ordenamento jurídico de Macau. Nas palavras de Cabrita, 1998: 103, “o carácter básico de alteração deverá ser interpretado face ao ordenamento jurídico pré-existente em Macau, de acordo com o respeito pela identidade do sistema jurídico do território, e não face à relevância do princípio ou norma face ao Direito chinês. O elemento teleológico a considerar aqui é manifestamente a salvaguarda do sistema jurídico, enquanto elemento caracterizador da maneira de viver de Macau, e não da sua convergência com o direito da RPC.”

10 O mercado bancário macaense, em meados de 2014, é constituído por vinte e nove bancos, com dez sediados localmente, incluindo a Caixa Económica Postal, e dezanove sucursais de bancos sediados no exterior, tendo todos licenças plenas de atividade à exceção de duas instituições *off-shore*. Somam-se ainda uma sociedade financeira constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 15/83/M, de 26 de fevereiro, explorando atividades bancárias limitadas; uma sociedade constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 51/93/M, de 20 de setembro, para exercício da atividade de locação financeira; e uma instituição de crédito não bancária para emissão e gestão de cartões porta-moedas eletrónicos constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 32/93/M, de 5 de julho. De referir ainda, onze casas de câmbios, seis balcões de câmbios, duas sociedades de entrega rápida de valores em numerário, dois intermediários financeiros e um escritório de representação de uma outra instituição financeira com sede no exterior, autorizadas nomeadamente ao abrigo do Decreto-Lei n.º 38/97/M, de 15 de setembro, para casas de câmbios, do Decreto-Lei n.º 15/97/M, de 5 de maio, para sociedades de entrega rápida de valores em numerário, bem como os artigos 116.º a 120.º no Título III do RJSF, para intermediários e outras instituições financeiras. Por fim, no sector segurador, em 2012, contavam-se vinte e três seguradoras (onze das quais do ramo vida), sendo oito locais e quinze sucursais de seguradoras com sede no exterior, representando seis territórios e uma Região Administrativa Especial da República Popular da China (Hong Kong); e três mil trezentos e sessenta e quatro mediadores de seguros, sendo dois mil e duzentos e sessenta e seis pessoas singulares, sessenta e nove pessoas coletivas, mil e dezasseis angariadores e treze corretores de seguros. O sector segurador local é representado por três associações: a Associação de Seguradoras de Macau, a Associação dos Mediadores de Seguros de Macau e a “Federation of Macau Professional Insurance Intermediaries”. Para mais informações ver <http://www.amcm.gov.mo/plindex.htm>.

da Autoridade Monetária e de Câmbio de Macau – AMCM (Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 11 de março), o Regime Jurídico da Atividade Seguradora – RJAS (Decreto-Lei n.º 27/97/M, de 30 de junho) e o Regime da Mediação de Seguros (Decreto-Lei 38/89/M, revisto pelos Regulamentos administrativos n.º 27/2001 e 14/2003)¹¹.

A existência deste enquadramento jurídico sedimentado permite um clima de confiança fundamental para as ambições chinesas de transformação de Macau num novo centro financeiro asiático e mundial, face ao dinamismo demográfico e económico daquele Território baseado numa indústria, o jogo, não muito diferente, para alguns, da lógica do mercado de capitais.

Por outro lado, o *boom* regulador macaense no âmbito dos mercados financeiros não surge por acaso nos anos 90. Não se trata apenas do fenómeno acima explicado de localização. Está em causa o *timing* chinês de aposta no desenvolvimento económico através de uma alteração de paradigma; um fenómeno de globalização e de evolução (criativa) destes mercados, através da sua integração, desregulação, desintermediação (ainda que a banca consiga manter uma posição central) e inovação tecnológica; e de maior maturidade financeira e crescimento económico em Portugal em boa parte ligados à entrada na então CEE. Basta recordar que, pouco antes, em 1987, um ano após a adesão europeia, a Bolsa lusa e o seu enquadramento e supervisão apresentavam enormes fragilidades, bem patentes na crise então enfrentada após ações de publicitação governamental para o seu desenvolvimento.

Ora, o panorama português na última década do Século XX, além de otimista, muito depende do dinamismo e das modas importadas da Europa comunitária, em especial do movimento tecnocrático e “autonomizador/independentista” galopante em torno de denominadas “autoridades reguladoras”. Assim se compreende o surgimento da Lei Orgânica do Banco de Portugal (Lei n.º 337/90, de 30 de outubro), que, com os olhos postos na Europa, diminui os poderes do Ministro das Finanças (por exemplo no plano sancionatório), que contava, na orgânica do seu Ministério, com uma Inspeção-geral de Crédito e Seguros, e reforça os poderes do banco central subsequentemente fortalecidos com a aprovação da nova Lei Orgânica (Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro); a aprovação do primeiro Código de Valores Mobiliários com o Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de abril, e a criação da Comissão do Mercado de Valores

11 Por uma questão pragmática, opta-se neste trabalho por centrar as referências legislativas mais no RJSF do que no RJAS.

Mobiliários que vem substituir o Auditor Geral do Mercado de Títulos engendrado, na sequência do *crash* bolsista lusitano, pelo Decreto-Lei n.º 335/87, de 15 de outubro, e a sua renovação com a aprovação do novo Código de Valores Mobiliários com o Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, e o novo Estatuto da CMVM (Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro)¹² com a transposição da Diretiva 93/22/CEE; a publicação do Regime Geral de Acesso à Atividade Seguradora (Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de abril¹³) e mais tardiamente do estatuto do Instituto de Seguros de Portugal com o Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de novembro¹⁴, que põe termo a uma competência reguladora e supervisora exclusiva do Ministério das Finanças.

Sumariando, o regime jurídico relativo à supervisão financeira macaense constrói-se no início da década de 90, num período em que o movimento pela independência das autoridades reguladoras não se encontra muito vincado em Portugal e marcado pela tradição centralizadora chinesa, culminando, deste modo, do ponto de vista atual, num sistema algo datado.

3. O SISTEMA DE SUPERVISÃO FINANCEIRA MACAENSE

O sistema de supervisão financeira macaense apresenta duas peças chaves: o Chefe do Executivo (que substitui o anterior Governador) e a Autoridade Monetária de Macau (AMCM¹⁵). Historicamente, é curioso mencionar o papel do Banco Nacional Ultramarino em Macau, diferindo da prática noutras colónias, onde acabou, como em Angola, Cabo Verde ou em Moçambique, por ser integrado no novo banco central local, aproveitando-se a sua experiência. Fundado por Carta de Lei de 16 de maio de 1864, desempenhou funções de Banco Emissor para as ex-colónias portuguesas e de Banco de Fomento e Comercial, fixando designadamente uma sucursal em Macau em 1902 e expandindo-se para as regiões circundantes, em Hong-Kong em 1904 e em Zhuhai em 1993. No Território, o BNU manteve o exclusivo da emissão de notas em Patacas até 1989, passando depois, até 1995, a emitir na qualidade de Agente do Território. Com efeito, desde 1 de julho de 2001, transforma-se num banco incorporado na RAEM (agora sob a denominação de Banco Nacional

12 Entretanto alterado e substituído recentemente pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro.

13 Entretanto alterado e substituído recentemente pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro.

14 Entretanto alterado e substituído recentemente pela Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

15 Pese embora, com o processo de transição para a China, o nome tenha sido simplificado de Autoridade Monetária e Cambial de Macau para Autoridade Monetária de Macau, a sigla manteve-se.

Ultramarino, S.A.), ainda que na condição de subsidiário da Caixa Geral de Depósitos (única acionista), conservando, porém, o seu papel de emissor de moeda (notas¹⁶), juntamente com o Banco da China, Sucursal de Macau, S.A., e de Agente do Tesouro.

Ora, a partir do final do Século XX, com a afirmação económico-financeira de Macau e uma maior atenção aos *standards* internacionais e às experiências estrangeiras, torna-se importante definir para as entidades supervisoras os seus poderes de autoridade e as suas responsabilidades.

O Chefe do Executivo é, nos termos dos artigos 15.º e 47.º da LBRAEM, nomeado e exonerado pelo Governo Popular Central com base nos resultados eleitorais ou de consultas locais, que, de acordo com o Anexo I, incluem a auscultação dos principais representantes do sector económico-financeiro¹⁷ que são em número superior aos relativos aos outros sectores. O seu mandato dura, segundo o artigo 48.º LBRAEM, cinco anos, renovável por uma vez, o que abre as portas a que, pelo menos no primeiro mandato, haja uma preocupação de agradar ao Governo central.

No artigo 50.º da LBRAEM não se encontra uma previsão especial da sua competência em matéria de regulação e supervisão financeiras (à semelhança do que sucede com o Governo do Território no artigo 64.º da LBRAEM), que pode todavia caber no n.º 2 a propósito do cumprimento da lei ou no n.º 5 relativamente à elaboração de regulamentos administrativos. Ainda assim, pensando na AMCM, o n.º 11 do artigo 50.º da LBRAEM, em alinhamento com o artigo 15.º do EAMCM, atribui ao Chefe do Executivo competência de nomear e exonerar titulares de funções públicas.

O artigo 75.º *in fine* da LBRAEM condiciona, por seu turno, os projetos de lei e de resolução da Assembleia Legislativa do Território sobre matérias da política do Governo a consentimento escrito prévio do Chefe do Executivo. Ora, nos termos do artigo 107.º da LBRAEM, cabe ao Governo estabelecer “por si só” tanto a política monetária e financeira, como assegurar a livre operação do mercado financeiro e das instituições financeiras e regular e fiscalizar as suas atividades em conformidade com a lei.

16 A moeda metálica é emitida pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

17 Recorde-se, aliás, a este propósito que nos termos do artigo 19.º n.º 1 do EAMCM integram o Conselho Consultivo da AMCM, entre outros, os presidentes da Associação de Bancos de Macau e da Associação de Seguradoras de Macau e os diretores-gerais do BNU, S.A. e da sucursal, no Território, do Banco da China.

Algumas notas a propósito desta última disposição.

Em primeiro lugar, à semelhança do sistema português, estabelece o princípio da legalidade e de reserva de lei na construção do sistema financeiro.

Em segundo lugar, pese embora não seja claro, a LBRAEM parece usar o termo financeiro de uma forma mais restrita do que a lei fundamental lusa, uma vez que trata das finanças públicas e orçamento nos artigos 104.º e 105.º, dos impostos no artigo 106.º e distingue entre monetário (depois tratado nos artigos 108.º e 109.º) e financeiro. Ademais, no artigo 107.º, o adjetivo financeiro é usado quatro vezes: duas vezes em acrescento (mas diferenciado) a monetário, uma vez a propósito de mercados e uma vez quanto a instituições. Ora, assumindo a coerência terminológica do legislador, em especial na mesma disposição, retira-se que este se reporta ao sector financeiro (banca, seguros, valores mobiliários) de médio/longo prazo.

Em terceiro lugar, o artigo dispõe sobre um modelo concorrencial nestes mercados (reafirmado nos artigos 109.º *in fine* e 111.º *in fine*), com a regulação a servir de garante da mesma, sublinhando o paradigma chinês de um país dois sistemas.

Em quarto lugar, ao contrário do caso português em que constitucionalmente se prevê o Banco de Portugal (mesmo se não de forma expressa nas suas funções de supervisor financeiro) ou em que existe uma alusão genérica a autoridades administrativas independentes (que incluiriam também a CMVM e a ASF), na LBRAEM não há qualquer referência à AMCM, nem mesmo em matéria monetária nos já mencionados artigos 108.º e 109.º, com o Governo a emergir sempre na linha da frente. Tal ajuda pois a explicar os vastos poderes do Chefe do Executivo face à AMCM, com os artigos 4.º do RJSF e 9.º do RJAS a estabelecerem expressamente as suas competências de superintendência, coordenação e fiscalização dos mercados financeiros e da atividade dos seus agentes e seguradora.

Com efeito, cabe ao Chefe do Executivo:

- 1) Autorizar, caso a caso, por portaria ou despacho respetivamente, instituições de crédito com sede no Território, sucursais de instituições de crédito com sede no exterior e subsidiárias, sucursais e escritórios de representação no exterior de instituições de crédito macaenses (artigo 19.º, n.º 1 e n.º 2 do RJSF) e igualmente o exercício da atividade própria de intermediários e instituições financeiros (artigo 118.º, n.º 1 do RJSF) e ainda instituições *off-shore* (artigo 23.º, n.º 1 do Decreto-Lei

n.º 58/99/M, de 18 de outubro). Acresce a autorização de instituições de seguro e resseguro e o estabelecimento de sucursais ou quaisquer outras formas de representação no exterior, assim como de escritórios de representação (artigos 3.º, n.º 1, 30.º e 41.º do RJAS). A AMCM instrói os processos e elabora um parecer prévio mas nada sugere que este seja absolutamente necessário ou vinculativo, até porque não estão previstas sanções para a eventualidade da sua ausência e são conferidos (cf. dois pontos seguintes) amplos poderes delimitadores de enquadramento concreto ao Chefe do Executivo;

- 2) Autorizar a emissão de obrigações ou outros títulos de dívida por parte de seguradoras e estabelecer as respetivas condições, após parecer da AMCM (artigo 18.º n.º 2 do RJAS);
- 3) Delimitar os requisitos e condições específicos de exercício da atividade de instituições de crédito (artigo 19.º, n.º 3 do RJSF) e dos intermediários e demais instituições financeiras (artigo 118.º, n.º 1 *in fine* do RJSF). O legislador não estabelece quaisquer critérios quanto à utilização deste poder (“pode o Chefe do Executivo fixar quaisquer critérios ou condições específicas”), dando, na primeira situação, apenas exemplos, tais como o condicionamento da origem dos recursos mobilizáveis ou o recorte do tipo de aplicações para onde podem estes ser canalizados;
- 4) Recusar a autorização de entrada no mercado macaense a instituições de crédito de acordo com uma discricionária demonstração de que os detentores de participações qualificadas reúnem as condições adequadas à garantia da sua gestão sã e prudente (22.º, n.º 5 do RJSF) mas também de inadequação dos objetivos dos requerentes à política económica e financeira prosseguida pelos órgãos competentes do Território (22.º n.º 4, alínea *d*) do RJSF), critério inexistente hoje, em Portugal, pela sua dimensão mais política do que técnica inconsistente com um supervisor que se quer tecnocrático e independente. Note-se que em nenhuma das disposições apontadas se evoca qualquer parecer ou contributo da AMCM;
- 5) Impor ou autorizar a redução do capital social das instituições de crédito, sob parecer (não vinculativo?) da AMCM (artigo 58.º da RJSF);
- 6) Autorizar certas operações excecionais, mediante parecer da AMCM (artigo 67.º, n.º 2, alínea *f*) do RJSF);
- 7) Fixar limites de exposição ao risco, mediante parecer da AMCM (artigo 73.º do RJSF);

- 8) Estabelecer medidas excepcionais em situações de desequilíbrio e saneamento, mediante parecer da AMCM (artigo 83.º do RJSF);
- 9) Determinar, mediante parecer da AMCM, a intervenção na gestão de instituições de crédito em situação de sério desequilíbrio (artigo 85.º do RJSF) e definir, sem necessidade de qualquer pronúncia da AMCM embora em certas situações esta deva ser informada, os poderes dos respetivos delegados, a sua eficácia e poderes das comissões administrativas (artigos 87.º, 88.º, n.º 2, 89.º e 91.º, n.ºs 3 e 4 do RJSF);
- 10) Nomear, sem parecer prévio da AMCM, os liquidatários (artigo 95.º do RJSF);
- 11) Autorizar a AMCM (que acaba por funcionar como instrumento de atuação) a praticar atos adequados à manutenção da estabilidade do sistema financeiro macaense (artigo 103.º, n.º 1);
- 12) Autorizar a fusão, cisão ou transformação de instituições de crédito, mediante parecer da AMCM (artigo 113.º do RJSF) e a modificação das instituições de seguros e resseguro (artigo 92.º do RJAS);
- 13) Decidir sobre infrações e sanções no âmbito dos mercados financeiros, incluindo a suspensão preventiva, embora mediante parecer da AMCM que instaura e instrói os processos relativos às contravenções (artigos 131.º e 133.º do RJSF e 6.º, n.º 2, alínea *c*) do EAMCM) e em quem pode ser delegada a competência no caso de multa no sector segurador (artigos 133.º e 134.º, n.º 1 do RJAS).

A posição de protagonismo e supremacia do Chefe do Executivo na regulação e supervisão dos mercados financeiros macaenses é pois inegável. Considerando a amplitude dos poderes do Chefe do Executivo aqui descrita, cedo se percebe que o papel da AMCM é mais de coadjuvante, servindo de conselheiro e de veículo de informação e de braço executivo daquele, a quem responde nos termos de artigo 25.º EAMCM. Aliás, tal decorre dos artigos 5.º, n.º 2 do RJSF e 10.º, n.º 1 do RJAS, em que se assume expressamente o papel instrumental da AMCM em relação ao Chefe do Executivo. Vejam-se também, entre outros, os artigos 5.º, alíneas *a*) e *c*), 6.º, n.ºs 1 e 2 do EAMCM; no RJSF muitas das obrigações das instituições de crédito passam por prestar informações à AMCM, designadamente nos seus artigos 10.º e 17.º, n.º 4; ou nos artigos 12.º e 29.º do RJAS.

Criada pelo Decreto-Lei n.º 39/89/M, de 12 de junho (alterado com reforço dos poderes pelo Decreto-Lei n.º 14/96/M, de 11 de março que aprova o seu

novo Estatuto), a AMCM assume-se como a sucessora do Instituto Emissor de Macau, fundado em 1980 enquanto supervisor financeiro local dos sectores bancário e segurador e as demais atividades financeiras, com três objetivos principais: *i)* fomentar o crescimento saudável do sector financeiro; *ii)* emissão de moeda local; e *iii)* defesa do sistema cambial e gestão da reserva cambial. Em suma, um banco central de facto.

Trata-se, na sequência do artigo 1.º do seu Estatuto, de uma pessoa coletiva de direito público, à imagem das entidades supervisoras portuguesas, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Descrita legalmente como “autoridade de supervisão” no n.º 2 do artigo 5.º do RJSF, apresenta uma natureza de serviço público personalizado, remetendo portanto para a administração indireta do Estado (neste caso da RAEM) e sugerindo, ao contrário da epígrafe do artigo 4.º do Estatuto, uma situação de poderes de superintendência e não de mera tutela por parte do Chefe do Executivo, com a alínea *j)* deste artigo a prever, no rol de poderes que lhe são atribuídos, à semelhança do disposto no artigo 4.º, n.º 2 do RJSF, o de definir orientações e de emissão de diretivas com vista à prossecução dos seus objetivos. Os já referidos n.º 1 do artigo 4.º do RJSF e artigo 9.º do RJAS explicitamente preveem a superintendência.

A independência do supervisor, pedra de toque do atual Direito lusitano por importação europeia, não transpira no sistema macaense. Para além dos aspetos focados no parágrafo anterior e de o legislador não usar o termo independência, outros atestam a ausência desta característica. Um indício encontra-se na ordenação sistemática, com o EAMCM, o RJSF e o RJAS a tratar primeiro do Chefe do Executivo e só depois a abordar a AMCM. Também a suscetibilidade daquele contratar, nomear e exonerar os membros de três órgãos estatutários da AMCM¹⁸ enfatiza a não independência. Além disso, a este propósito, curiosamente, o n.º 1 *in fine* e n.º 4 do artigo 15.º EAMCM estatuem que os membros destes órgãos não têm um cargo similar a quaisquer outros da administração pública e que celebram contratos individuais de prestação de serviços nos quais são definidas as condições de exercício e cessação de funções, diferenciando-os dos funcionários públicos comuns e, desta feita, sublinhando o carácter especial das suas funções e, por inerência, da entidade onde colaboram. Todavia, a lei não especifica as condições contratuais, o que

18 A saber, nos termos do artigo 14.º do Estatuto, um Conselho de Administração – com um departamento de supervisão bancária, um departamento de supervisão de seguros e um departamento de assuntos monetários e cambiais –, um Conselho Consultivo e uma Comissão de Fiscalização.

abre as portas a uma captura dos membros dos órgãos da AMCM pelo poder executivo. Por outro lado, face à tecnicidade exigida pelos cargos, nos termos do artigo 99.º LBRAEM, em exceção à regra de residência permanente no Território, parece ser possível a contratação de portugueses (e outros estrangeiros), valendo tal também para boa parte dos funcionários e técnicos da AMCM que, aliás, poderiam manter, após a transição, os seus lugares, nas condições do artigo 98.º LBRAEM. Esta solução ajusta-se bem a um sector, como o financeiro, em que o enquadramento jurídico é de matriz lusa.

Ademais, aprovar o plano atual de atividades e os orçamentos privativos de exploração e investimento (respetivamente alíneas *a*)¹⁹, *e*) e *f*) do artigo 4.º do Estatuto) são igualmente formas de possível interferência do Executivo na esfera do supervisor. Acrescem, entre outros, como limitações à independência tanto face ao poder executivo como face à própria indústria financeira, expondo o flanco a fenómenos de captura do regulador: a permissão genérica, nos termos do artigo 12.º, alínea *a*) do Estatuto, de compra e venda de títulos da dívida pública do Território; ou da alínea *j*), de garantia e caução com meios próprios dos empréstimos de que o estabelecimento seja mutuário ou garante; ou da alínea *d*), de concessão às instituições de crédito autorizadas de empréstimos destinados ao refinanciamento de operações consideradas como de relevante interesse para o fomento da economia macaense (excecional face à alínea *a*) do artigo 13.º do Estatuto); ou do artigo 30.º, de participação, por determinação ou autorização do Chefe do Executivo, no capital de instituições no domínio monetário, financeiro, monetário e segurador ou nos seus órgãos (excecional face à alínea *b*) do artigo 13.º do Estatuto); o poder de homologar o regulamento interno da AMCM (artigo 3.º do EAMCM); o poder de preparação e aprovação do orçamento desta, podendo, deste modo, condicionar através do instrumento orçamental a atividade da AMCM (artigo 22.º do EAMCM); o poder de autorizar a aquisição de bens e serviços (artigo 23.º do EAMCM); o poder de definir os limites da competência do Conselho de Administração da AMCM para a realização de despesas e execução das operações quanto às funções de supervisão (artigo 24.º do EAMCM); o poder de distribuir o lucro líquido apurado em cada exercício, suscitando, conseqüentemente, problemas de captura (artigo 31.º do EAMCM).

Mesmo assim, a AMCM detém um conjunto de competências e de poderes importantes.

19 E ainda artigo 15.º do Estatuto.

No plano macro prudencial, de sublinhar, para lá da competência de zelar pela estabilidade do sistema financeiro (artigos 5.º, n.º 2 do RJSF, 5.º, alínea *g*) primeira parte, e 8.º do EAMCM e, em menor grau, 103.º, n.º 1 do RJSF), incluindo, através da elaboração de estudos e estatísticas (alíneas *d*) e *e*) do artigo 11.º do EAMCM), a função de “refinanciador” de última instância reconhecida na parte final da alínea *g*) do artigo 5.º do EAMCM.

Em termos de poderes normativos, atente-se aos artigos 6.º, n.º 1, alínea *f*), 9.º e 11.º, n.º 1, alínea *f*) do EAMCM, 6.º, 13.º, n.º 2 e 23.º, n.º 1 do RJSF, 15.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 58/99/M (que inclui códigos de conduta para instituições *off-shore*), ou alínea *a*) do n.º 2 do artigo 10.º do RJAS, com as diretivas, instruções técnicas e princípios reguladores a tomarem a forma de avisos ou de circulares.

Quanto a poderes executivos, recordem-se, a título de exemplo, as alíneas *a*) e *e*) do n.º 2 do artigo 6.º do EAMCM, os artigos 8.º, 10.º e 12.º do EAMCM, tais como 2.º, n.º 2, 5.º, n.º 2 e 8.º do RJSF e artigos 13.º, n.ºs 2 e 3, 25.º, 45.º, 61.º e alíneas *b*) e *c*) e *e*) *g*) do n.º 2 do artigo 10.º do RJAS.

Por fim, na construção de uma autonomia financeira, não se esqueça que a AMCM possui património próprio (artigo 20.º do EAMCM) e receitas próprias (artigo 26.º do EAMCM), incluindo as taxas de fiscalização (artigo 11.º, n.º 3 *in fine* do RJSF e 15.º, n.º 3 *in fine* do RJAS).

4. CONCLUSÃO

Do exposto, resulta que o sistema de supervisão financeira macaense se encontra enraizado no paradigma luso do início dos anos 90, ainda que com opção por um modelo monista²⁰, mais centralizado e menos independente do poder executivo, revelando desta forma o toque chinês e a sua nota pragmática e controladora num Território de pequena dimensão. Afinal, estando como se viu, o sistema demasiado centrado na figura do Chefe do Executivo, com válvulas discricionárias e de abertura a considerações políticas como a alínea *d*) do artigo 23.º, n.º 4 do RJSF, verifica-se um afastamento da tendência hodierna, já incorporada no regime jurídico lusitano neste início do século XXI e reforçada com a intervenção da *Troika* com a importação das soluções europeias, de independência e de carácter tecnocrático das autoridades de supervisão.

20 Não contando com o papel do Executivo, apenas uma entidade supervisora para a supervisão micro e macroprudencial e comportamental dos vários mercados, ao contrário da solução institucional lusa com três supervisores, grosso modo um para o sector bancário, outro para o segurador e outro para o dos mercados de valores mobiliários.

Ora, se da corrente perspectiva portuguesa este sistema choca pela ausência de independência, na verdade esta crítica é mais ideológica do que prática. Afinal, olhando para a construção do modelo de independência em voga, verifica-se a necessidade de o compensar por uma panóplia vasta de soluções de *accountability* que visam contrabalançar o aumento de poderes de entidades tecnocráticas com falta de sindicabilidade democrática, num jogo infundável e dificilmente perfeito de compensações.

Mesmo assim, pese embora se possa até esperar que a solução macaense venha a convergir com as opções *mainstream* face ao vigor, exigências, integração e globalização céleres dos mercados financeiros e à pressão dos pares no plano internacional, aproximando-se, deste modo, apesar do compromisso convencional de estabilidade e continuidade jurídicas no Território por 50 anos (opção algo limitativa e até contraindicada, se interpretada de forma demasiado estrita, no âmbito dos mercados financeiros, com a sua dinâmica acelerada e até volátil), do modelo cada vez mais generalizado de recurso a autoridades independentes, a solução agora prevista beneficia os interesses chineses e a sua forma peculiar de gerir a atividade económico-financeira, mantendo-se enquanto servir.

BIBLIOGRAFIA

CABRITA, Eduardo do Nascimento

1998 *Limites de Natureza Internacional e Constitucional à Autonomia da RAEM*, in *Perspectivas de Direito*, n.º 5, Vol. III, 2º, Lisboa .

LEANDRO, Garcia

1994 *Os Problemas de Localização e de Autonomização Jurídicas em Macau*, in *Assembleia da República*, Lisboa .

SARAIVA, Rute

2006 *Ventos de Este, Ventos de Oeste – A “Questão de Macau” nas Relações Luso-Chinesas*, Estudos em Honra de Ruy de Albuquerque, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora.