



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

## Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas

### Relatório n.º 5/VI/2018

**Assunto:** Situação financeira do Fundo de Segurança Social em 2017 e do retorno do investimento

I

#### Introdução

1. A Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas (doravante designada por Comissão) foi constituída nos termos do artigo 29.º do Regimento da Assembleia Legislativa aprovado pela Resolução n.º 1/1999, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 1/2004, Resolução n.º 2/2009, Resolução n.º 1/2013, Resolução n.º 1/2015 e Resolução n.º 2/2017.
2. No dia 1 de Novembro de 2017, a Comissão aprovou, nos termos do n.º 1 do artigo 77.º e do artigo 88.º do Regimento da Assembleia Legislativa, as regras relativas ao seu funcionamento - Regras de Funcionamento da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos das Finanças Públicas (doravante Regras de Funcionamento) -, constantes do Anexo da sua Deliberação n.º 1/2017.
3. O n.º 1 do artigo 9.º das Regras de Funcionamento estipula que *“a Comissão deve elaborar um relatório ou parecer quando termine o acompanhamento de um assunto, podendo propor medidas consideradas adequadas à matéria em análise”*.



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

4. Para efeitos de acompanhamento da situação financeira do Fundo de Segurança Social em 2017 e do retorno do investimento, a Comissão realizou uma reunião no dia 7 de Junho do corrente, que contou com a presença do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Dr. Tam Chon Weng, da presidente substituta do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social, Dra. Un Hoi Cheng, da assessora do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, Dra. Ho Lai Chun da Luz, da técnica superior da Divisão de Assuntos de Investimento do Fundo de Segurança Social, Dra. Tai Pok loi, e da técnica superior da Divisão Administrativa e Financeira do Fundo de Segurança Social, Dra. Kong Chim Chan, os quais procederam a uma apresentação sobre o tema.
  
5. Tendo concluído os trabalhos de acompanhamento da situação financeira do Fundo de Segurança Social em 2017 e do retorno do investimento, a Comissão vêm agora apresentar o presente relatório.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical line and several illegible signatures.



II

**Situação financeira do Fundo de Segurança Social em 2017 e do retorno do investimento**

6. O Governo entregou à Comissão informações sobre o Fundo de Segurança Social (FSS), nomeadamente, a demonstração financeira, as estimativas dos activos totais, a distribuição e o retorno de activos, bem como as despesas com os gestores de fundos em 2017.
7. Nessa reunião, os representantes do Governo procederam a uma apresentação sobre a situação financeira geral do FSS em 2017. O Governo afirmou que para o FSS, o ano de 2017, foi de ruptura.
8. Foi nesse ano que se implementou o aumento do valor das contribuições do primeiro nível do sistema de segurança social, que passaram de 45 para 90 patacas; e quanto ao segundo nível, a proposta de lei intitulada Regime de previdência central não obrigatório foi aprovada na especialidade na Assembleia Legislativa, definindo-se que a mesma entraria formalmente em vigor em 2018. Com vista à articulação com este novo regime, o FSS procedeu à revisão do seu organograma, em prol da implementação efectiva do sistema de segurança social a dois níveis, e de uma melhor protecção dos residentes na velhice.
9. As principais fontes das receitas do FSS incluem as contribuições do jogo, 1 % das participações, contribuições para o regime de segurança social, taxa de contratação de trabalhadores não residentes e rendimento dos investimentos. As despesas principais incluem as prestações do regime de segurança social, os abonos sociais e as despesas de funcionamento.
10. Conforme a apresentação do Governo, em 2017 as receitas totais do FSS atingiram cerca de 10,8 mil milhões de patacas, das quais 5,5 mil milhões dizem respeito às contribuições do jogo e a 1% das participações, cerca de 700



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large vertical signature and several smaller marks.

milhões às contribuições para o regime de segurança social e à taxa de contratação de trabalhadores não residentes, 4,5 mil milhões aos rendimentos decorrentes de juros, investimentos e câmbios, e cerca de 13 milhões às diversas receitas.

11. Em 2017, os rendimentos do jogo voltaram a crescer, o que impulsionou o aumento das receitas decorrentes das contribuições do jogo e das participações, ou seja, um aumento de cerca de 900 milhões relativamente a 2016. Nesta mesma época, o ajustamento do valor das contribuições provocou um aumento para o dobro das receitas das contribuições do regime de segurança social, relativamente a 2016.

12. No âmbito das despesas, em 2017 as despesas totais do FSS atingiram cerca de 4 mil milhões, 94% das quais, ou seja, 3,8 mil milhões, dizem respeito a despesas com as prestações do regime de segurança social e com os abonos sociais. Relativamente a 2016, as despesas com as pensões e subsídios aumentaram cerca de 300 milhões, ou seja, um aumento de cerca de 10%. As despesas administrativas e as diversas despesas atingiram cerca de 300 milhões (6%). Portanto, as receitas líquidas do FSS em 2017 atingiram cerca de 6,8 mil milhões de patacas.

13. Até 31 de Dezembro de 2017, os activos líquidos do FSS atingiram cerca de 77,4 mil milhões de patacas. Os activos do FSS eram, principalmente, depósitos à ordem e a prazo nos bancos locais, bem como investimentos financeiros. O FSS tem adoptado uma estratégia de investimento prudente e estável, por isso, os depósitos bancários a prazo ocuparam 60% da carteira de investimentos, enquanto 40% foram investimentos financeiros em mercados internacionais

14. Em 2017, os rendimentos líquidos decorrentes dos depósitos bancários a prazo do FSS atingiram cerca de 1,1 mil milhões, e graças ao aumento dos rendimentos



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

子  
[Handwritten signature]  
[Handwritten signature]  
[Handwritten signature]  
[Handwritten signature]  
[Handwritten signature]

cambiais, a taxa de rendimento real, cerca de 2,4%, aumentou relativamente a 2016.

15. Quanto aos investimentos financeiros em mercados internacionais, em 2017, a melhoria da economia mundial provocou prosperidade no mercado, e o desempenho dos investimentos de fundos melhorou relativamente a 2016. Deduzidas as despesas com a gestão dos fundos, os rendimentos líquidos dos investimentos financeiros em 2017 atingiram 3,4 mil milhões de patacas, e a sua taxa de rendimento real foi 13%, ou seja, um aumento significativo relativamente aos 4,8% de 2016.

16. Tendo em consideração os resultados dos investimentos, em 2017 os rendimentos totais dos investimentos atingiram cerca de 4,5 mil milhões, montante este que foi suficiente para cobrir as despesas no ano de 2017, na ordem de 3,8 mil milhões, com as pensões para idosos e as diversas prestações. Fazendo os cálculos com base no peso das aplicações em depósitos a prazo e em investimentos financeiros, em 2017 a taxa de rendimento médio dos investimentos foi 6,4%, com uma subida evidente relativamente a 2016.

17. Os membros da Comissão exigiram ao Governo que prestasse esclarecimentos sobre os programas de investimento actualmente aplicados pelo FSS. Segundo os representantes do Governo, os activos do FSS são principalmente constituídos por 3 partes: 1. Depósitos bancários a prazo; 2. Investimentos financeiros em mercados internacionais, nomeadamente, acções e obrigações; 3. Diversos activos, por exemplo, obras de remodelação, veículos, equipamentos e mobiliário de escritório, equipamentos informáticos e software, entre outros. A proporção dos activos é: cerca de 58.38%, 40.79% e 0.83% respectivamente. Os "Depósitos bancários a prazo" e "Investimentos financeiros em mercados internacionais" são bens de investimento, enquanto os "Diversos activos" não se incluem nos investimentos.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '7' at the top and several illegible signatures below.

18. A Comissão debruçou-se sobre o *benchmark* do investimento, se o FSS alcançou o que estava previsto para 2017. Segundo as afirmações do Governo, em 2017, o retorno dos investimentos em mercados internacionais efectuados pelo próprio FSS atingiu 13,16%, e o respectivo *benchmark return* foi cerca de 12,49%. Portanto, o retorno da carteira de investimentos em mercados internacionais do FSS foi 0,67% mais alto do que o *benchmark return*.

19. A composição da carteira de investimento já é a mesma há muitos anos, daí os membros da Comissão terem questionado se vai ser alvo de reajustamento. Segundo os representantes do Governo, o Governo já tem um plano de reajustamento, desde o terceiro trimestre de 2016, com o objectivo de actualizar, gradualmente até 2019, a proporção dos depósitos bancários e dos investimentos em mercados internacionais, de 60% e 40%, para 50% e 50%.

— 20. Durante a reunião, os membros da Comissão dedicaram a sua atenção às elevadas despesas do FSS com os recursos humanos e a gestão.

21. De acordo com a explicação dos representantes do Governo, as despesas administrativas abrangem as taxas de gestão, de consultoria e de custódia, no âmbito dos investimentos; e quanto aos recursos humanos, com a reforma introduzida no ano passado, o FSS passou a ter mais competências, sem no entanto se ter verificado qualquer aumento significativo do pessoal. Os gastos com o pessoal incluem principalmente dois aspectos: as despesas com os trabalhadores e as despesas médicas. Dada a natureza de organismo autónomo do FSS, as despesas médicas são consideradas como gastos com o pessoal, daí resultando um total relativamente elevado.

22. Quanto à estabilidade financeira, alguns membros da Comissão mostraram-se preocupados com a situação financeira do FSS nos próximos 50 anos. Os representantes do Governo frisaram que, de acordo com as previsões, se o crescimento anual da atribuição da dotação regular do Governo for de 3,5%, o FSS



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

não vai ter défice nos próximos 50 anos.

23. Além disso, para o bom funcionamento e uso das finanças do FSS, houve quem na Comissão sugerisse a criação dum mecanismo de fiscalização pública das previsões financeiras.

24. Os representantes do Governo afirmaram que, quanto às previsões financeiras, o Governo tem contratado actuários e empresas de contabilidade para prestar apoio nas previsões e análises das receitas e despesas do FSS. E o FSS incumbiu 9 empresas de fundos de investimento de proceder a investimentos, e destacou ainda funcionários para dar acompanhamento aos respectivos investimentos.

25. Para garantir a objectividade das análises, há a necessidade de recorrer a uma terceira parte para apoiar nas previsões e análises, pois os actuários, como são profissionais, garantem mais cientificidade nas análises e respectivos dados.

26. Quanto aos mecanismos de fiscalização, existe uma comissão de fiscalização no âmbito do FSS, que é responsável pela monitorização do funcionamento do Fundo e das variações de investimento, e à qual o FSS apresenta mensalmente um relatório. Além disso, o Comissariado de Auditoria também exige que o FSS entregue todos os anos um relatório de actividades.

27. O Governo frisou que a situação do FSS é de estabilidade financeira, e que a gestão vai continuar a ser prudente, adoptando estratégias de investimento seguras e distribuindo os riscos, no sentido de garantir o desenvolvimento contínuo do FSS e uma melhor protecção dos residentes na velhice.

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.



III

Análise financeira

28. A pedido da Comissão, o Governo facultou as seguintes informações:

- i. Demonstrações financeiras do FSS em 2017: conta de ganhos e perdas, balanço, demonstração de alterações no património líquido, demonstração de fluxos de caixa, notas das demonstrações financeiras (num total de 19 páginas);
- ii. Estimativas dos activos totais do FSS em 2017 (num total de 5 páginas);
- iii. Distribuição de activos, retorno de investimentos e despesas com os gestores de fundos (taxas de gestão + taxas de custódia + taxas administrativas) do FSS em 2017.

Contudo, o Governo não disponibilizou informações sobre os passivos contingentes do FSS reportadas até 31 de Dezembro de 2017 nem o relatório actuarial que a Comissão solicitou.

29. Segundo o Governo, o FSS elabora as demonstrações financeiras de acordo com as políticas contabilísticas actualmente adoptadas pelos organismos especiais. Quanto às respectivas bases de elaboração e às principais políticas contabilísticas, pode consultar-se os relatórios de auditoria de contas do Comissariado da Auditoria. Assim sendo, não há necessidade de escriturar os passivos contingentes, mas com a implementação da nova Lei de enquadramento orçamental, aqueles vão ser escriturados conforme as instruções a emitir pela Direcção dos Serviços de Finanças (DSF).

30. De acordo com a antiga Lei de enquadramento orçamental, os passivos contingentes não tinham de ser escriturados nas contas contabilísticas, mas o Governo deve ter conhecimento do valor actual das prestações sociais que vai precisar de pagar, ou seja, das dívidas resultantes das prestações sociais a ser suportadas pelo Governo, para que possa dominar a situação financeira do FSS e avaliar se os activos de que este dispõe são suficientes para liquidar as dívidas,





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

quer as existentes quer as futuras.

31. O relatório actuarial pode fornecer informações sobre os passivos contingentes e serve-se de informações primárias para apurar as contribuições actuarialmente determinadas (*actuarially determined contributions*) e a situação financeira do fundo de pensões, sendo portanto um documento de relevância. A avaliação actuarial é uma avaliação sobre os activos e passivos do FSS, em que se recorre a diversas hipóteses actuariais sobre o futuro desenvolvimento económico e demográfico para determinar se os activos existentes e os activos estimados para o futuro do FSS são suficientes para liquidar as dívidas, quer as existentes quer as futuras.

32. A avaliação actuarial tem como objectivo: 1) fixar o montante das contribuições actuarialmente determinadas (ou seja, se o montante das contribuições determinadas pelo relatório actuarial, ao qual acrescem os rendimentos de investimentos, é suficientes para pagar, integralmente e a longo prazo, as prestações sociais prometidas) e 2) avaliar a suficiência de capitais do FSS.

33. Como o Governo não disponibilizou o relatório actuarial, não é possível examinar as seguintes informações:

- i. Contribuições actuarialmente determinadas: as contribuições actuarialmente determinadas referem-se ao valor dos capitais necessários para as prestações sociais com a evolução do tempo. Se as contribuições não forem pagas integralmente, pode haver lugar a insuficiência contínua de capitais, o que vai acabar por prejudicar a sustentabilidade do FSS.
- ii. Proporção entre os passivos, activos e capitais: os passivos actuariais devidos (*actuarial accrued liability*) referem-se ao valor actual das prestações sociais obtidas, calculado segundo o método de custo actuarial. O valor actuarial de activos (*actuarial value of assets*) reflecte os recursos financeiros susceptíveis de ser destinados à liquidação de dívidas. Os passivos actuariais devidos não financiados (*unfunded actuarial accrued liability*) representam a



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

*[Handwritten signatures and initials on the right margin]*

diferença entre os passivos actuariais devidos e o valor actuarial de activos; a parte dos passivos actuariais devidos que excede o valor actuarial de activos corresponde à parte do valor actual das prestações sociais obtidas, que ainda não foram pagas pelos activos existentes. O rácio de financiamento (*funding ratio*) (valor actuarial de activos / passivos actuariais devidos) reflecte o nível de suficiência dos activos acumulados do Fundo para o pagamento das prestações sociais futuras.

34. A falta dos dados acima referidos não permite determinar se o FSS tem recursos suficientes para pagar as prestações sociais nos próximos 50 anos, tal como afirmaram os representantes do Governo. Em relação a isso, a Comissão manifestou a sua preocupação.

35. O documento intitulado “Estimativas dos activos totais do FSS em 2017”, facultado pelo Governo, contém parte do conteúdo do relatório actuarial, mas não apresenta dados relativos, por exemplo, aos passivos actuariais devidos, ao valor actuarial de activos e ao rácio de financiamento, nem revela as hipóteses actuariais adoptadas, tais como a inflação, o retorno de activos do Fundo e a taxa de desconto, portanto, esse documento não é um relatório actuarial. Desconhecem-se as razões pelas quais o Governo não disponibilizou o relatório actuarial – será porque, até ao momento, o FSS não chegou a contratar nenhum actuário profissional qualificado para proceder à avaliação actuarial? Ou será que estão em causa outros motivos?

36. Um actuário profissional qualificado procede a análises rigorosas, recorrendo a hipóteses actuariais sobre o investimento, a economia e a demografia, para determinar a situação dos capitais no âmbito dos planos do FSS. Essas hipóteses baseiam-se em estudos estatísticos e na experiência.

37. As estimativas do Governo não tiveram em consideração o retorno de investimento de capitais, apenas tiveram por base as hipóteses de um aumento anual possível da atribuição da dotação regular do Governo entre 2,5% e 4,0%, de um crescimento anual de 2,5% da pensão para idosos (3450 patacas por mês), da



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

inalterabilidade, nos próximos 50 anos, do montante das contribuições por parte de empregadores e de trabalhadores (90 patacas por mês) e da taxa de contratação de trabalhadores não residentes (200 patacas por mês). É evidente que as referidas estimativas tiveram por base hipóteses irrazoáveis, portanto, o valor total dos activos estimado pode ficar muito aquém da situação futura.

38. Segundo o "Sumário dos resultados das estimativas", se, tal como acima referido, a pensão para idosos (3450 patacas por mês) apresentar um aumento anual de 2,5%, o montante das contribuições por parte de empregadores e de trabalhadores (90 patacas por mês) e a taxa de contratação de trabalhadores não residentes (200 patacas por mês) se mantiverem inalterados nos próximos 50 anos, e a dotação regular do Governo (5518 milhões de patacas por ano) aumentar 2,5% anualmente após 2017, então, em 2067, ou seja, 50 anos contados a partir de 2017, o valor total dos activos vai apresentar um défice de 170 mil e 300 milhões de patacas, por outras palavras, os activos não conseguem suportar as dívidas, resultando, assim, numa falta de capital no montante de 170 mil e 300 milhões de patacas. Se a dotação regular do Governo aumentar 3% anualmente após 2017, o valor total dos activos vai também apresentar défice, mas reduzido a 44 mil milhões de patacas, ou seja, uma equidade negativa de 44 mil milhões de patacas. E se a dotação regular do Governo aumentar 3,5%, 3,75% ou 4% anualmente após 2017, os activos totais estimados em 2067 vão apresentar um valor positivo de 128 mil e 600 milhões, de 226 mil e 700 milhões e 333 mil milhões, respectivamente, o que significa que se a dotação regular do Governo aumentar anualmente entre 3,5% e 4% após 2017, os activos do Fundo são positivos, ou seja, há capital suficiente para pagar todas as dívidas futuras.

39. Segundo a conta de ganhos e perdas do FSS em 2017, as receitas totais e as despesas totais foram, respectivamente, 10 mil e 763 milhões de patacas e 4024 milhões de patacas, e as receitas líquidas atingiram 6739 milhões de patacas.

40. Quanto às receitas, as respeitantes às contribuições do jogo, à transferência



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

orçamental e às comparticipações, e ao rendimento dos investimentos foram, respectivamente, 4411 milhões de patacas, 1106 milhões de patacas e 3420 milhões de patacas, representando 41%, 10,3% e 31,8% das receitas totais, respectivamente; as receitas relativas à dotação regular do Governo cifraram-se em 5518 milhões de patacas (4411 milhões de patacas das contribuições do jogo + 1106 milhões de patacas da transferência orçamental e das comparticipações), ocupando 51,3% das receitas totais, ou seja, mais de metade das mesmas.

41. A proporção das diversas receitas nas receitas totais do FSS em 2017 é a seguinte:

Receitas	MOP	Percentagem nas receitas totais
Contribuições do jogo	4,411,538,010.00	41,0%
Transferência orçamental e comparticipações	1,106,653,662.00	10,3%
Contribuições para o FSS	382,281,375.00	3,6%
Taxa de contratação de trabalhadores não residentes	357,573,000.00	3,3%
Multas, juros de mora e Outras receitas legais	12,591,156.00	0,1%
Juros credores	834,267,445.21	7,8%
Rendimentos decorrentes de investimentos	3,423,880,272.23	31,8%
Rendimentos decorrentes de câmbios	234,102,105.38	2,2%
Diversas receitas	541,441.96	0,0%
Receitas totais	10,763,428,467.78	100,0%



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

42. No âmbito das despesas, as prestações do Regime da Segurança Social e os abonos sociais atingiram 3770 milhões de patacas, e foram a maior despesa única, representando 93,7% das despesas totais; as participações financeiras, os gastos com o pessoal e as outras despesas administrativas atingiram, respectivamente, 17 milhões e 910 mil patacas, 132 milhões de patacas e 89 milhões e 90 mil patacas, ocupando 0,4%, 3,3% e 2,2 % das despesas totais, respectivamente.

43. A proporção das diversas despesas nas despesas totais do FSS em 2017 é a seguinte:

Despesas	MOP	Percentagem nas despesas totais
Prestações do Regime da Segurança Social e abonos sociais	3,771,906,979.00	93,7%
Participações financeiras	17,919,150.00	0,4%
Gastos com o pessoal	132,471,399.00	3,3%
Gastos financeiros	5,751,309.00	0,1%
Perdas cambiais	-	0,0%
Outras despesas administrativas	89,095,143.85	2,2%
Depreciações e amortizações	6,960,785.54	0,2%
Despesas totais	4,024,104,766.39	100,0%

44. No que toca aos activos, os activos não-correntes cifraram-se em 31 mil e 600 milhões de patacas - os activos fixos e os activos intangíveis do FSS atingiram 45 milhões de patacas, e os activos financeiros ascenderam a 31 mil e 590 milhões de



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

patacas; os activos correntes foram 45 mil e 813 milhões de patacas, com os depósitos a prazo a atingirem 45 mil e 216 milhões de patacas. O valor total dos activos foi 77 mil e 450 milhões de patacas.

45. Os activos líquidos, ou seja, os activos totais (77 mil e 450 milhões de patacas) descontados dos passivos totais (41 milhões e 310 mil patacas), foram 77 mil e 411 milhões de patacas.

46. Fazendo uma avaliação dos activos do FSS sob o ponto de vista do investimento, os bens de investimento totalizaram 76 mil e 809 milhões de patacas e são compostos pelos investimentos financeiros em mercados internacionais (31 mil e 593 milhões de patacas) e pelos depósitos bancários a prazo (45 mil e 216 milhões de patacas). Em termos de distribuição de activos, os depósitos bancários a prazo ocuparam 58,9% do total dos bens de investimento, isto é, aproximadamente 60%, enquanto os investimentos financeiros em mercados internacionais representaram apenas 41,1%, isto é, 40%.

47. Os bens de investimento foram distribuídos da seguinte forma:

Activos	MOP	Percentagem nas despesas totais
Investimentos financeiros em mercados internacionais	31,593,329,842.08	41,1%
Depósitos bancários a prazo	45,216,024,787.78	58,9%
Total de investimentos	76,809,354,629.86	100,0%

48. Aplicar 60% dos bens de investimento em depósitos a prazo dos activos correntes é uma estratégia muito rara na distribuição de activos. Geralmente, o retorno do



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including a large signature and several smaller ones.

investimento em depósitos bancários a prazo é muito inferior ao retorno do investimento em acções e obrigações, portanto, é raro os organismos aplicarem mais de metade do capital em depósitos a prazo, em vez de o aplicarem em melhores instrumentos de investimento para obtenção de retorno mais elevado.

49. O retorno do investimento em depósitos a prazo é de 2,43%, um valor que fica muito aquém da inflação e do retorno dos Investimentos financeiros em mercados internacionais (13,03%). A longo prazo, esta forma de distribuição de activos não vai acompanhar a inflação nem resultar em valorização dos activos para pagar as despesas com as prestações sociais, tal como a pensão para idosos.

50. A carteira de investimentos do FSS distribui os activos em investimentos em acções preferenciais, acções e obrigações, cujo valor de mercado registado nos finais de 2017 foi, respectivamente, 1218 milhões de patacas, 13 mil e 334 milhões de patacas e 17 mil e 40 milhões de patacas, tendo totalizado 31 mil e 592 milhões de patacas. Em 2017, a taxa de retorno das acções preferenciais, acções e obrigações, foi de 10,3%, 26,8% e 4,6%, respectivamente, tendo totalizado 13,0%.

51. Contando-se a taxa de retorno relativa aos depósitos bancários a prazo, o total do retorno de investimentos baixou para 6,3%. Como não se sabe qual é o *benchmark* do investimento do FSS, não há condições para avaliar se o desempenho dos investimentos realizados pelo FSS em 2017 foi superior ou inferior ao *benchmark* do investimento definido, ou seja, se o desempenho foi bom ou mau.



IV

Opiniões e sugestões

52. O relatório anual do FSS tem de ser divulgado juntamente com as demonstrações financeiras (conta de ganhos e perdas, balanço, demonstração de alterações no património líquido, demonstração de fluxos de caixa, notas das demonstrações financeiras), de modo a permitir aos cidadãos ficarem a conhecer a situação financeira, os resultados do exercício e os fluxos de caixa do FSS, e terem assim condições para analisar a capacidade de reembolso das dívidas e os rendimentos decorrentes dos investimentos do Fundo, tudo em prol de uma fiscalização dos respectivos activos.

53. As demonstrações financeiras do FSS têm de conter notas, as quais contribuem para a compreensão da Assembleia Legislativa e do público sobre as políticas contabilísticas correspondentes e sobre os pormenores dos itens constantes das demonstrações financeiras. As notas das demonstrações financeiras têm como objectivo facilitar aos utentes a compreensão do conteúdo respectivo, e contêm explicações sobre as bases, os fundamentos, os princípios e o método da sua elaboração, assim como sobre os principais itens. Trata-se de esclarecimentos complementares sobre as demonstrações financeiras e de uma parte integrante da relevância do relatório da contabilidade financeira.

54. Sugere-se ao Governo que contrate actuários profissionais qualificados para proceder à avaliação actuarial do FSS, de modo a determinar dados como os passivos actuariais devidos, o valor actuarial de activos e o rácio de financiamento no âmbito do regime de segurança social, permitindo-se assim que a Assembleia Legislativa possa avaliar se os activos do FSS são suficientes para fazer face às futuras dívidas.

55. Neste momento, 60 % dos activos do FSS são aplicados em depósitos bancários





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

a prazo, e esta estratégia de investimento parece ser um bocado conservadora e não consegue garantir o poder de compra dos respectivos activos a longo prazo. O Governo afirma que já tem um plano de reajustamento, desde o terceiro trimestre de 2016, com o objectivo de actualizar, gradualmente e até 2019, a proporção dos depósitos bancários e dos investimentos em mercados internacionais, de 60% e 40%, para 50% e 50%.

56. Contudo, mesmo que se altere a distribuição dos bens de investimento para a proporção de 50% e 50%, será que se vai conseguir atingir os objectivos de investimento do FSS e garantir um poder de compra a longo prazo? A Comissão só pode proceder à respectiva avaliação depois de ter conhecimento daqueles objectivos de investimento.

57. O FSS constitui a base do sistema de protecção aos idosos, sendo também um activo importante para os cidadãos, portanto, necessita de encontrar um equilíbrio adequado entre a liquidez, os riscos e o retorno. Face ao actual ambiente financeiro, há que reforçar a gestão de riscos no âmbito da gestão dos fundos de investimento, com vista à obtenção de maior retorno de investimento por parte do FSS, evitando-se que este seja prejudicado devido a problemas decorrentes da gestão dos investimentos.

58. Os lucros e as perdas são apenas resultados da gestão dos investimentos. Os resultados são, naturalmente, importantes, mas mais importante é o seguinte: como é que se efectua a gestão dos investimentos? Portanto, sugere-se ao Governo que proceda aos estudos necessários para definir as regras de gestão dos investimentos a adoptar pelo FSS, no sentido de elevar a respectiva taxa de retorno.

59. O Governo tem de aperfeiçoar o regime de gestão dos investimentos do FSS, definindo os respectivos objectivos, políticas, estratégias e *benchmark*, assim como regras de gestão dos riscos. O *benchmark* de investimento serve-se de critérios



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

para regulamentar a estratégia de investimento a longo prazo e para avaliar o retorno de investimento da carteira de investimento.

60. O *benchmark* de investimento define, tomando como referência os riscos que a respectiva carteira de investimento pode suportar, uma forma de distribuição ideal dos activos e das moedas a longo prazo. Se se comparar o retorno efectivo da carteira de investimento com o *benchmark return*, pode avaliar-se o desempenho de investimento do FSS.

61. A Comissão vai proceder à fiscalização contínua destes assuntos e dar-lhes o devido e atempado acompanhamento.

V

Conclusão

62. A Comissão conclui o seguinte:

- i) Entregar o presente relatório ao Sr. Presidente da Assembleia Legislativa e propor a distribuição do mesmo a todos os Deputados;
- ii) Enviar o presente relatório ao Governo.

Macau, 15 de Agosto de 2018

A Comissão,

Mak Soi Kun  
(Presidente)



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

Leong Sun lok  
(Secretário)

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wong Kit Cheng



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

*Wu Chou Kit*

Wu Chou Kit

*Lam Lok Fong*

Lam Lok Fong

*Chan Wa Keong*

Chan Wa Keong

*Handwritten notes and signatures on the right margin*