



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 1/VI/2018

- **Assunto: Acompanhamento da baixa taxa de execução do orçamento e do PIDDA, da fiscalização das empresas de capitais públicos e do acompanhamento das outras questões identificadas na execução orçamental de 2016.**

1. INTRODUÇÃO

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 pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009, 1/2013, 1/2015 e 2/2017.

A Comissão aprovou, no dia 1 de Novembro de 2017, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 77.º e no artigo 88.º do Regimento da Assembleia Legislativa, as regras relativas ao seu funcionamento – Regras de Funcionamento da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas (doravante, “Regras de Funcionamento”) –, constantes do

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



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

Anexo da sua Deliberação n.º 1/2017.

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”.

No cumprimento das suas atribuições, a Comissão realizou uma reunião no dia 1 de Março de 2018, para o acompanhamento da baixa taxa de execução do orçamento e do PIDDA, da fiscalização das empresas de capitais públicos e do acompanhamento das outras questões identificadas na execução orçamental de 2016.

Essa reunião contou com as presenças do Secretário e da Chefe do Gabinete da Secretaria para a Economia e Finanças, respectivamente, Lionel Leong e Teng Nga Kan, do Administrador do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), Mak Kim Meng, do Chefe dos Serviços Financeiros e Informáticos do IACM, Lam Sion Un, do Director dos Serviços de Finanças (DSF), Iong Kuong Leong, da Subdirectora da DSF, Ho In Mui, do Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da DSF, Tang Sai Kit, do Presidente do Conselho de Administração da Autoridade Monetária de Macau (AMCM), Chan Sau Son, do Chefe do Departamento de Assuntos Monetários e Cambiais da AMCM, Lei Vai Ban, da Subchefe do



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

Departamento de Assuntos Monetários e Cambiais da AMCM, Ho Sok Fong, da Vice-Presidente do Instituto Cultural (IC), Ieong Chi Kin, da Chefe do Departamento de Organização e Gestão Administrativa e Financeira do IC, Lo Lai Mei, da Directora dos Serviços de Turismo (DST), Helena de Senna Fernandes, da Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro da DST, Fong Tan Nei, do Director Substituto do Instituto do Desporto (ID), Lau Cho Un, do Chefe do Departamento de Organização e Gestão Administrativa e Financeira do ID, Lam Kuok Hong, da Vice-Reitora da Universidade de Macau (UM), Kou Mei, da Subchefe do Departamento Financeiro da UM, Pang Sin Va, do Chefe do Departamento de Gestão e Desenvolvimento do *Campus* Universitário da UM, Lai Meng Kai, da Secretária do Gabinete do Reitor da UM, Chan Ka Hei, da Subdirectora do Instituto de Habitação, Kuok Vai Han, da Presidente do Conselho de Administração da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, Loi Hong, do Vice-Presidente do Conselho de Administração da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, Cheong Hoi Hong, e da Gerente para os Estudos de Estratégia e Relações Públicas da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, Lao Kit I, para efeitos de apresentação e troca de opiniões com a Comissão sobre os assuntos referidos.

Depois de concluídos os referidos trabalhos de acompanhamento, a Comissão vem agora apresentar o presente relatório.



2. PONTO DE SITUAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO

A Comissão solicitou ao Governo que fosse prestado um esclarecimento face à constatação que certos serviços públicos registaram taxas de execução orçamental inferiores a 40%, nos quais se incluem o Instituto de Habitação (0,7%), a Direcção dos Serviços de Turismo (6,5%), o Instituto Cultural (13,8%), o Instituto do Desporto (15,7%), a Universidade de Macau (38,7%) e o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (39,6%). Em resposta, os representantes do Governo presentes na reunião explicaram que a situação constatada se deveu a diferentes motivos, como seja, o facto de as previsões de encargos terem sido pouco abrangentes aquando da elaboração dos projectos, das leis e dos regulamentos e se apresentarem insuficientes, da necessidade de se ter que aguardar por nova legislação ou por formação e equipamentos didácticos, problemas na cooperação interserviços, complexidade nos procedimentos de autorização para a aquisição de materiais e, ainda, atrasos nalgumas empreitadas, resultando em divergências dos valores orçamentais. Em sede da Comissão, houve quem sugerisse que o trabalho de análise dos orçamentos devia ser entregue a profissionais, caso contrário, irão surgir mais casos de falha orçamental. Por outro lado, segundo as opiniões expressas por alguns membros da Comissão, o tempo prolongado para a apreciação e autorização da aquisição de bens e serviços tem sido um factor que afecta os serviços públicos, resultando numa baixa taxa de execução orçamental, pelo que foi apontada a necessidade de



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

nova legislação sobre a aquisição de bens e serviços, que deve entrar em vigor e ser implementada em paralelo à *Lei de Enquadramento Orçamental*. O Secretário para a Economia e Finanças, Lionel Leong, interveio, referindo que, no respeitante à baixa taxa de execução orçamental dos serviços públicos, já tinha emitido uma ordem no sentido dos serviços públicos darem cumprimento ao disposto na *Lei de Enquadramento Orçamental*, e acrescentou que a consulta pública sobre a futura lei para o *Regime das despesas com obras e aquisição de bens e serviços* teria lugar no segundo trimestre do corrente ano.

No âmbito do acompanhamento que foi dado pela Comissão ao funcionamento das empresas de capitais públicos, o referido governante da tutela afirmou que, nos termos do Decreto-Lei n.º 30/99/M, cabe à Direcção dos Serviços de Finanças orientar, coordenar e fiscalizar a actividade financeira do sector público administrativo do território de Macau. Recordou ainda que, em Macau, as operações dessas empresas estão regulamentadas por leis, havendo também medidas de fiscalização que passam pela nomeação de um delegado do Governo para o órgão de administração da empresa de capitais públicos, pela auditoria externa, e pela supervisão efectuada pelos serviços de auditoria públicos. Na opinião desse governante, o Governo está plenamente de acordo com a necessidade de uma maior transparência das referidas empresas, sendo este também o rumo de trabalho por que serão envidados os esforços das autoridades competentes.



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

Na Comissão, foi apontado pelos membros que, em 1995, o Governo efectuou uma injeção de capital no valor de 417 milhões de patacas para a constituição da empresa *Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Limitada*, a qual teria acumulado prejuízos no valor de 360 milhões de patacas até finais de 2016. Posteriormente, foi declarada a falência dessa empresa, desconhecendo-se o montante do capital que o Governo conseguiu recuperar desse investimento. Em resposta a esta questão, os representantes do Governo recordaram que, na sequência do financiamento do aeroporto, o Governo constituiu cinco empresas, sendo que, para além da *Tai Lei Loi*, as outras quatro já foram dissolvidas. Essa empresa deteve quatro lotes de terrenos, dois dos quais foram utilizados para a construção de unidades hoteleiras. O prazo do arrendamento dos outros dois lotes de terrenos caducou em Dezembro de 2015, e as respectivas concessões foram também declaradas caducadas. Aquando da venda dos terrenos, os sócios da empresa não procederam à distribuição dos lucros, pelo que não se registaram movimentos de fluxos financeiros. Em finais do ano passado, as dívidas dessa empresa atingiram os 200 milhões de patacas, estando esse montante relacionado com um litígio em curso, cujo autor do processo reclamou às empresas envolvidas a importância e outras despesas que foram desembolsadas aquando da concessão do terreno, para que o montante ressarcido fosse convertido em dotação provisional.

Refira-se que os lucros e as receitas das empresas de capitais públicos, e



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

ainda a sua distribuição, bem como o número de subsidiárias detidas por essas empresas, foram também outras questões que suscitaram a atenção da Comissão. Segundo esclareceu o Secretário para a Economia e Finanças, Lionel Leong, quando as diferentes Secretarias do Governo constituem empresas de capitais públicos, cabe a estas responderem directamente ao respectivo Secretário da tutela, e este, ao Chefe do Executivo. A Comissão constatou, por seu lado, que nos termos da legislação vigente, todas as Secretarias do Governo estão habilitadas a constituir as empresas de capitais públicos que julgarem necessárias e colocá-las a operar no mercado. No caso da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, foram injectados nela, pelo Governo, mais de 4000 milhões de patacas, e desconhece-se o motivo e a eficácia dessa participação no capital da referida empresa. De acordo com o Secretário para a Economia e Finanças, Lionel Leong, a constituição de empresas com os fundos públicos tem como pressuposto prosseguir os objectivos estratégicos que foram definidos pela Administração. No exemplo da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, apesar do avultado investimento em capitais, ainda não se registaram receitas criadas por essa empresa. Na realidade, aquando da construção do Parque Científico e Industrial de Medicina Tradicional Chinesa, a companhia investiu montantes avultados de capital em várias áreas, por exemplo na infra-estrutura, razão pela qual ainda não consegue demonstrar os respectivos rendimentos. Trata-se de uma situação que se verifica quando o Governo pretende impulsionar o desenvolvimento de determinado sector de actividade e, apesar



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

de os lucros poderem ser insignificantes, registando-se mesmo até prejuízo na fase inicial das suas operações, os benefícios económicos que pode trazer à sociedade e à economia de Macau podem ser enormes, sendo por isso difícil de quantificar os benefícios e a eficácia desses investimentos.

Quanto aos lucros dessas empresas de capitais públicos, os representantes do Governo indicaram que, neste momento, as receitas provenientes dessas empresas representam um peso pouco significativo no total das receitas da RAEM. Quando se registam lucros nessas empresas, e se os respectivos órgãos directivos decidirem distribuir os dividendos aos sócios, então, o Governo vai também poder receber esses dividendos na qualidade de sócio, os quais serão revertidos para o cofre público da RAEM. No entanto, devido a necessidades da empresa, a sua administração pode reter os lucros operacionais para serem reinvestidos e deixar de proceder à sua repartição, pelo que tal depende em tudo da conjuntura que a empresa atravessa e, ainda, da decisão da própria direcção.

A Comissão também se manifestou atenta ao número de filiais e sucursais criadas pelas empresas de capitais públicos. Por outro lado, foi também questionado o papel desempenhado pelos delegados do Governo destacados para as empresas de capitais públicos e ainda a sua capacidade de supervisão dessas empresas, designadamente, quanto à finalidade da sua constituição, objectivos e salvaguarda dos interesses do Governo. Essa



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

preocupação deve-se à possibilidade de todas as Secretarias do Governo poderem constituir as suas empresas utilizando capitais públicos, e a Comissão entende que a falta de qualquer coordenação nesse processo pode originar problemas ao nível da fiscalização financeira, como seja, na composição do capital social da empresa e, ainda, na constituição de subsidiárias. Em resposta, o Secretário para a Economia e Finanças, Lionel Leong, revelou que no futuro será estudada a definição de directivas, assim como as exigências a serem cumpridas pelos delegados do Governo e pelos representantes oficiais junto dos órgãos administrativos das empresas de capitais públicos constituídas pelas diferentes Secretarias do Governo, determinando a necessidade de os mesmos responderem directamente à entidade tutelar. Acrescentou ainda que, tanto no processo de aquisições como na contratação de pessoal, será dada observância ao estabelecido no Código Comercial sobre as operações empresariais, por forma a aumentar a transparência dessas empresas. Actualmente, as empresas de capitais públicos respondem directamente ao respectivo Secretário do Governo e, no âmbito da legislação em vigor, há a dificuldade de estabelecer um sistema de fiscalização comum a todas as entidades tutelares para o controlo do funcionamento e da situação financeira das referidas empresas. No entanto, o Governo está atento às considerações dos Deputados, assim como às opiniões e sugestões dos diversos sectores da sociedade sobre o aperfeiçoamento desse trabalho de controlo e fiscalização, para se conseguir uma maior garantia do interesse público, pelo que foi referido que as



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

autoridades irão oportunamente proceder à revisão e ao aperfeiçoamento da respectiva legislação.

3. ANÁLISE FINANCEIRA

1. Conforme foi solicitado pela Comissão, o Governo apresentou o seguinte material de consulta:

- i. Participação da RAEM nas filiais das instituições privadas com participação superior a 50% e nas subsidiárias dessas filiais);
- ii. Lista de documentos sobre as filiais das instituições privadas com participação superior a 50% e as subsidiárias dessas filiais.

2. Porém, o Governo não facultou todas as demonstrações financeiras das filiais e das subsidiárias constituídas até 31 de Dezembro de 2017, conforme foi solicitado pela Comissão. As referidas demonstrações financeiras que não foram apresentadas incluem o balanço analítico, a demonstração dos fluxos de caixa e as notas relativas às demonstrações financeiras, juntamente com os relatórios de auditoria externa. Deste modo, a Comissão manifestou a sua atenção a esse facto, e o interesse em continuar a dar acompanhamento a essas informações.

3. Durante a apreciação da Execução do Orçamento de 2016, foram levantadas as seguintes questões: na Conta Geral da RAEM não estavam



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

incluídos os balanços das 14 sociedades comerciais com participação da RAEM e de um organismo (Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia).

4. Aquando da apreciação da Execução do Orçamento de 2016, a pedido da Assembleia Legislativa, o Governo facultou como material suplementar de consulta o *Relatório de Actividades e Contas das Empresas com Participação da RAEM em 2016*. Na realidade, até agora não existe qualquer legislação que determine, expressamente, a necessidade de o Governo divulgar as demonstrações financeiras dessas empresas de capitais públicos (balanço e demonstração de resultados).

5. Quanto ao *Balanço Consolidado da RAEM de 2016*, no seu conteúdo não estão incluídas as participações em capital (participações financeiras) do Governo nas referidas 14 empresas e organismo (Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia). Até 31 de Dezembro de 2016, o total dos investimentos em capitais/participações financeiras da RAEM situava-se em 6380 milhões de patacas, registando-se um crescimento de 1120 milhões de patacas, comparativamente com o montante de 5250 milhões de patacas registado em finais de 2015.

6. Até 31 de Dezembro de 2016, de entre as participações financeiras de maior montante, figuram as relativas à "CAM – Sociedade do Aeroporto

J

Y

W

Clm

W

W

W

W



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

Internacional de Macau, S.A.” (1670 milhões de patacas), à “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.” (3920 milhões de patacas), à “Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.” (410 milhões de patacas) e à “TDM-Teledifusão de Macau S.A.” (190 milhões de patacas).

7. À semelhança de anos anteriores, no ano de 2016, o Governo continuou a injectar capitais na “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.”, tendo o montante de injeção de capitais nesse ano totalizado 1130 milhões de patacas, resultando no aumento da participação de fundos públicos nessa empresa até 3920 milhões de patacas.

8. É importante salientar que a supracitada empresa de capitais públicos não tem divulgado as suas demonstrações financeiras, mas o mesmo não se verifica com uma outra empresa com participação quase total do Governo, a “TDM-Teledifusão de Macau S.A.”, cujas demonstrações financeiras têm sido apresentadas anualmente.

9. As empresas de capitais privados cotadas na bolsa de valores estão obrigadas à publicação do relatório anual e respectivas demonstrações financeiras. Porém, como se pode falar de fiscalização sobre as sociedades comerciais com participação totalmente detida pelo Governo, se nem estão sujeitas à necessidade de divulgar as informações como aquelas que as empresas cotadas estão obrigadas a revelar?



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

10. Em todas as partes do mundo, as entidades reguladoras dos mercados financeiros requerem que as empresas cotadas na bolsa de valores divulguem as respectivas demonstrações financeiras e informações, e o motivo é porque se trata de informações a que as partes interessadas estão atentas. Mais, considerando a diversidade das partes envolvidas, os seus interesses poderão ser lesados pela não divulgação dessas informações. Assim, é irrazoável o facto de as empresas de capitais públicos não terem de cumprir as regras a que estão sujeitas as empresas privadas cotadas no mercado de valores mobiliários.

11. De modo semelhante, a empresa "Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.", na qual o Governo detém uma participação maioritária (88% do capital), também não divulgava o relatório anual e a demonstração financeira, até que declarou falência, subitamente, no ano de 2016. O público desconhece, por completo, a situação financeira desta empresa durante os últimos anos e, de um momento para o outro, foi informado de que apenas restaram 109 milhões de patacas do capital social da empresa, sendo esta uma situação considerada inaceitável. Por conseguinte, a Comissão solicitou uma justificação para a situação constatada, mas os representantes do Governo responderam que apenas o Secretário da tutela conseguiria dar uma explicação melhor sobre esse assunto.



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

12. No documento complementar intitulado “Relatório de funcionamento e contas das empresas participadas pelo Governo da RAEM em 2016”, a Comissão descobriu que a “Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.” (Tai Lei Loi) utilizou o papel timbrado da “Cidade Industrial e Comercial do Aeroporto Internacional” para apresentar documentos, tais como, o relatório e a demonstração financeira da *Tai Lei Loi* do ano de 2016, a documentação sobre a dissolução da empresa e a entrada em processo de liquidação.
13. Consta no documento que um administrador se absteve, não querendo assinar a demonstração financeira. De acordo com os representantes do Governo, as empresas de capitais públicos estão sob fiscalização da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF) e do Comissariado de Auditoria (CA), por isso, a Comissão pretendeu saber se, como o Governo afirmou que as empresas de capitais públicos estão sob a supervisão de auditores externos, da DSF e do CA, os primeiros estavam dispostos a manifestar ou não uma opinião sem reservas sobre este assunto. Quanto a este assunto, a DSF e o Comissariado de Auditoria apresentaram algum relatório de supervisão ao superior hierárquico? Até à presente data, o Governo ainda não forneceu relatórios independentes dos auditores externos ou do CA sobre a empresa em causa.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'Z' and several vertical lines and scribbles.



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

14. O Governo afirmou que, como o referido administrador não é representante do Governo, portanto, não se sabe o motivo da sua abstenção. Segundo os respectivos dados, o valor das participações financeiras do Governo naquele ano foi de 417,12 milhões de patacas. A *Tai Lei Loi* registou um défice de 360 milhões de patacas ao longo dos anos. Mais tarde, os representantes do Governo afirmaram na Assembleia Legislativa que, como a *Tai Lei Loi* se envolveu numa acção judicial, deveria ter tido a necessidade de gastar os seus activos líquidos no valor de 109 milhões de patacas nesse litígio judicial, portanto, foi necessário entrar em processo de liquidação.

15. Desde a criação da *Tai Lei Loi* em 1995 até agora, um período de 21 anos, o Governo investiu 417,12 milhões de patacas, sendo que, até finais de 2016, dessa verba apenas restou o montante de 109 milhões de patacas em activos líquidos. Além disso, ainda se desconhece quanto do erário público será recuperado depois de concluído o referido processo judicial.

16. Até 31 de Dezembro de 2016, as duas empresas com maior investimento de capital do Governo foram a "CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L." e a "Macau Investimento e Desenvolvimento, Limitada", com capitais financeiros no valor de 1,677 mil milhões e 3,92 mil milhões de patacas, respectivamente. O montante total do capital de investimento das duas empresas atingiu os 5,6 mil



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

milhões de patacas, representando 87,8% dos 6,38 mil milhões de patacas do capital de investimento total/participação financeira da RAEM, ou seja, quase 90%.

17. As duas instituições criaram algumas subsidiárias, mas não publicaram a estrutura de capital, os relatórios anuais e as demonstrações financeiras dessas subsidiárias. Assim, a Comissão solicitou os respectivos dados e, através do envio, de ofício pelo Presidente da Assembleia Legislativa, o Governo apresentou as informações necessárias.

18. Segundo as informações apresentadas, o Governo detém 55,24% da quota das seis subsidiárias pertencentes à "CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.", que são: a "MAM-Sociedade Unipessoal de Gestão de Operações do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.", a "ADA-Administração Aeroportos Lda.", a "AIMS-Airport Information Management Solution Limited", a "Companhia de Segurança de Macau, Limitada", a "CNDECAUX - Megamedia do Aeroporto, Limitada" e a "Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.".

19. A "MAM-Sociedade Unipessoal de Gestão de Operações do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L." é propriedade da empresa-mãe a 100%; a "ADA - Administração Aeroportos Lda." é propriedade da empresa-mãe



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

a 99,9%, cabendo 0,1% à “MAM-Sociedade Unipessoal de Gestão de Operações do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.”, por outras palavras, a empresa-mãe detém 100%, de forma indirecta. A “AIMS-Airport Information Management Solution Limited” é propriedade da empresa-mãe a 77,5%, e os 22,5% que restam são propriedade da “MAM-Sociedade Unipessoal de Gestão de Operações do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.”, ou seja, a empresa-mãe detém 100%, de forma indirecta. A “Companhia de Segurança de Macau, Limitada” e a “CNDECAUX - Megamedia do Aeroporto, Limitada” são propriedade da empresa-mãe a 76% e 40%, respectivamente, mas o Governo não divulgou a quem pertencem as restantes quotas. A “Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.” é propriedade da empresa-mãe a 5%, mas não se sabe quem detém o restante.

20. Em 1995, o Governo injectou 417 milhões de patacas com o objectivo de, em conjunto com a “CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L.”, constituir a empresa “Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.”, da qual o Governo e CAM detêm, respectivamente, 88% e 5% da participação social, sendo desconhecidos os outros sócios dessa empresa. Até finais de 2016, os prejuízos acumulados da “Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.” somaram 360 milhões de patacas, tendo restado em activos líquidos 109 milhões de patacas.



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

21. Após ter recebido as demonstrações financeiros da *Tai Lei Loi* desde a sua criação até ao ano de 2016 e os respectivos documentos de suporte, continuar-se-á a analisar e a acompanhar o assunto, esperando conhecer melhor a situação deste caso e evitar que as empresas de capitais públicos do Governo voltem a cometer o mesmo erro.
22. A “Sociedade de Investimento e Desenvolvimento de Macau, S.A.”, com capital total do Governo, criou três empresas subsidiárias, nomeadamente, a “Sociedade de Desenvolvimento do Parque Científico e Industrial de Medicina Tradicional Chinesa Guangdong-Macau”, (adiante designada por Parque de Medicina Tradicional Chinesa), a “Parafuturo de Macau *Investment and Development Ltd.*” e a “Sociedade de investimentos e desenvolvimento Ou Tao (Hengqin), Ltd.”. As duas primeiras estão registadas em Macau, e a última em Zhuhai.
23. O Governo da RAEM detém 70% do capital da “Guangdong-Macau Traditional Chinese Medicine Technology Industrial Park Development Co., Ltd.” e, quanto à questão de quem ou qual entidade possui os restantes 30%, o Governo não revelou. Não se sabe, então, se são directamente detidos pelo Governo de Zhuhai ou, indirectamente, pelas empresas através do Governo de Zhuhai.

Handwritten signatures and initials on the right margin.



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

24. A “Guangdong-Macau Traditional Chinese Medicine Technology Industrial Park Development Co., Ltd.” criou cinco filiais, a saber: “Sociedade de farmácia Guangdong-Macau, Ltd.”, “Sociedade de administração predial do Parque científico e industrial de medicina chinesa Guangdong-Macau em Hengqin, Ltd.”, “Sociedade de exploração (Macau) do Parque científico e industrial de medicina chinesa Guangdong-Macau, Ltd.”, “Fairyland (Hengqin) Wellness Resort Management Co., Ltd.”, e “Instituto de investigação e de inovação da medicina chinesa Pak Ou da Zona Nova de Hengqin em Zhuhai”. O capital das primeiras três empresas é totalmente detido pela “Guangdong-Macau Traditional Chinese Medicine Technology Industrial Park Development Co., Ltd.”, portanto, indirectamente, o Governo da RAEM detém 70%.

25. A “Fairyland (Hengqin) Wellness Resort Management Co., Ltd.” foi criada em 6 de Fevereiro de 2018. Na informação que foi apresentada à Comissão em 7 de Maio de 2018, no entanto, estava omissa, por razões desconhecidas, a “Fairyland (Hengqin) Wellness Resort Management Co., Ltd.”, assim, a Comissão espera que o Governo lhe possa dar uma justificação fundamentada. O “Instituto de investigação e de inovação da medicina chinesa Pak Ou da Zona Nova de Hengqin em Zhuhai” foi criado em 8 de Maio de 2018. Contudo, em ambos os casos, o Governo não revelou a percentagem do capital que a respectiva empresa-mãe detém.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

[Handwritten signatures and initials]

26. A “Sociedade de investimentos e desenvolvimento Ou Tao (Hengqin), Ltd.” criou dez filiais, nomeadamente, a “Sociedade de gestão de saúde Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de turismo saudável Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de indústrias de saúde Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de comunicação cultural Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de convenções e exposições Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de serviços comerciais Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de desenvolvimento das tecnologias Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de informações e consultadoria Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, a “Sociedade de investigação científica e exploração Ou Tao (Hengqin), Ltd.”, e a “Sociedade de incubação de tecnologias Ou Tao (Hengqin), Ltd.”.

O capital é totalmente detido pela empresa-mãe, portanto, o Governo da RAEM detém, indirectamente, 100% do capital dessas dez empresas.

27. O capital da “Parafuturo de Macau Investment and Development, Ltd.” é detido pelo Governo da RAEM numa percentagem de 99%, e 1% pela “Transferência Electrónica de Dados - Macau EDI Van, S.A.”, enquanto esta última é do Governo da RAEM. Por isso, na realidade, a “Parafuturo de Macau Investment and Development, Ltd.” é totalmente detida pelo Governo da RAEM. A “Parafuturo de Macau Investment and Development, Ltd.” criou duas filiais, designadamente, a “Macau Centro de Incubação de Empreendimentos de Jovens Sociedade Unipessoal Limitada” e a “Sociedade de Investimentos Hou Wui, Ltd.”. Quanto à “Sociedade de



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

Investimentos Hou Wui, Ltd.”, a “Transferência Electrónica de Dados - Macau EDI Van, S.A.” detém 99% do seu capital, e a “Macau Centro de Incubação de Empreendimentos de Jovens Sociedade Unipessoal Limitada”, 1%. Por outras palavras, o capital é 100% detido pelo Governo da RAEM.

28. As referidas filiais ficam a jusante da sua empresa-mãe, portanto, há uma camada acrescida que enfraquece a fiscalização do Governo às filiais congéneres. De facto, no caso dessas filiais, não há necessidade de publicar a estrutura de capital, o relatório anual e a demonstração financeira.

29. Verificou-se outro problema: nos organismos autónomos a que não se aplica o regime de acréscimo, as suas contas não reúnem condições para elaborar um balanço, e não reflectem as características inerentes à autonomia financeira desses organismos e demonstrar o estado financeiro real dos seus activos.

30. No decurso da apreciação da situação relativa à execução orçamental do ano de 2016, para além dos problemas nos organismos autónomos e empresas de capitais públicos, foram também detectados problemas no relatório anual sobre a gestão efectuada e na auditoria interna respectivos. A maioria dos serviços não observou o disposto no artigo 4.º do



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

Regulamento Administrativo n.º 6/2006, *Regime de administração financeira pública*, aliás, não publicou o seu relatório anual sobre a gestão efectuada, portanto, só uma minoria dos serviços públicos é que o publicou. Porém, os relatórios publicados não estabeleceram uma comparação entre o orçamento e os objectivos previstos a atingir, e os objectivos atingidos e recursos utilizados.

31. Diversos serviços públicos não publicaram o seu plano anual, por isso, não se conhece a utilização dos recursos constantes dos activos e das despesas com a aquisição de serviços. O plano anual é um instrumento orçamental. Só através do plano anual é possível avaliar as contas finais e o relatório de gerência. Em cada ano, o Governo organiza algumas actividades de grande envergadura, tais como, o Festival de Fogo-de-Artificio de Macau, o Festival Internacional de Cinema (projecto subsidiado), o Grande Prémio de Macau, o Desfile Internacional de Macau, o Encontro de Mestres de Wushu, o Festival Internacional de Música de Macau, o Festival de Artes de Macau, a Liga das Nações de Voleibol Feminino da FIVB (*Fédération Internationale de Volleyball*), as Regatas Internacionais de Barcos-Dragão de Macau, entre outras, que implicam o uso considerável de recursos financeiros. É só na existência de um plano claro de actividades e de um orçamento sobre os custos que é possível estabelecer uma comparação com os recursos utilizados na realidade, com vista a avaliar a eficácia e a eficiência das actividades desenvolvidas.



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

32. A estrutura de auditoria interna visa garantir o cumprimento das metas de gestão em causa, contribui para o corpo da gerência proceder a uma avaliação objectiva das medidas de gestão definidas e concretizadas, e disponibiliza ainda, objectivamente, "uma garantia suficiente para a concretização de gestão, controlo e método de tratamento de riscos". A auditoria interna também contribui para elevar, constantemente, o nível de gestão e a concretização dos planos de responsabilidade. Não se sabe ao certo se o Governo procedeu, ou não, a uma auditoria interna, nos termos do artigo 81.º do Regulamento administrativo n.º 6/2006, *Regime de contabilidade pública*. Até ao momento, o Governo nunca afirmou que tinha detectado qualquer problema de gestão durante uma auditoria interna. Se o Governo fez uma auditoria, descobriu ou não problemas? Quais foram os problemas detectados? Encontrou em particular problemas de gestão financeira que constituam importantes e graves riscos para os activos? Por exemplo, se o Instituto Cultural tivesse procedido, periodicamente, a uma auditoria interna, teria sido possível, através da mesma, descobrir o caos na gestão das bibliotecas públicas e da biblioteca central, e definir medidas respectivas de correcção para elevar a qualidade desta gestão.

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



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'Z' and several other illegible marks.

4. OPINIÕES E RECOMENDAÇÕES

33. Quanto ao investimento de grande quantidade de erário público nas empresas de capitais públicos, não existem neste momento em Macau normas jurídicas sobre a transparência financeira e a retenção de lucros, sobretudo, não existem leis que definam que as pessoas colectivas públicas entregam os lucros ou pagam dividendos ao Governo. Mais, também não existem normas legais que regulem a retenção dos rendimentos pelas pessoas colectivas públicas, destino dos lucros, montante afecto ao orçamento, alienação do direito de propriedade de bens das pessoas colectivas públicas, entre outras matérias.

34. Segundo as experiências resultantes do Direito Comparado, outros países ou regiões definem regras próprias sobre o orçamento para o investimento nas empresas públicas. Por exemplo, no Interior da China, foram divulgadas sucessivamente, as "*Measures for the Administration of the Collection of Proceeds from State-owned Capital of Central Enterprises*", "*Interim Measures for the Administration of Central State-owned Capital Operation Budgets*" e as "*Interim Measures for the Management of Central State-owned Capital Operation Budgetary Expenditures*", entre outros diplomas legais. Mais, a *lei de contabilidade* e a *lei de auditoria* de Taiwan também contêm normas legais sobre as "*government enterprises*" e "*government institutions*".



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

35. Em Macau, são cada vez mais as empresas criadas com capitais públicos, com vista a evitar perda de activos, e o método de recorrer a leis para fiscalizar as empresas públicas tem sido alvo de atenção de diversas partes da sociedade. Assim sendo, é necessário definir, o mais cedo possível, as leis sobre a matéria, para regular o regime financeiro entre as empresas públicas e o Governo.
36. As empresas de capitais públicos pertencem ao domínio do direito privado e estão sujeitos à regulação das normas financeiras para empresas privadas. O Comissariado de Auditoria tem apenas a atribuição de auditar a Conta Geral e as contas dos serviços públicos integrados do Governo, ao passo que a Direcção dos Serviços de Finanças também tem atribuições nesta matéria, mas não compreendem a fiscalização das empresas de capitais públicos. Assim sendo, estas empresas de capitais públicos não são serviços públicos, por isso, as duas entidades dificilmente conseguem desempenhar o papel de fiscalização.
37. O Governo explicou que as contas da “Macau Investimento e Desenvolvimento, S.A.” foram auditadas por auditores elegíveis e vão ser entregues ao Comissariado de Auditoria, mas, mesmo assim, este método não consegue surtir o devido efeito de fiscalização, uma vez que quer os auditores privados quer o Comissariado de Auditoria não têm qualquer poder decisor em relação à distribuição dos lucros relacionado com

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



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

capitais públicos, receitas provenientes da alienação do direito de propriedade sobre bens, entre outras matérias, nem existam diplomas legais que possam seguir.

38. Surgiram problemas no caso da "Tai Lei Loi – Sociedade de Fomento Predial, Lda.", por isso, torna-se urgente a definição de leis e regulamentos sobre empresas de capitais públicos.
39. Depois de receber os documentos apresentados pelo Governo, a Comissão vai continuar a proceder à fiscalização e ao acompanhamento, em tempo oportuno, das referidas matérias.

5. Conclusão

40. Em conclusão, a Comissão decide:

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



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

Macau, 15 de Agosto de 2018

A Comissão,

Mak Soi Kun
(Presidente)

Leong Sun lok
(Secretário)

Ng Kuok Cheong

Chan Chak Mo

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Chan' and several illegible signatures.



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

Chan Iek Lap

Chan Hong

Wong Kit Cheng

Wu Chou Kit

Lam Iok Fong

Chan Wa Keong