



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 'Z' and several illegible signatures.

**Comissão de Acompanhamento para os
Assuntos de Finanças Públicas**

Relatório n.º 3/VI/2020

Assunto: Apresentação sobre as competências e o trabalho do Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau

1. 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 pelas Resoluções n.ºs 1/2004, 2/2009, 1/2013, 1/2015 e 2/2017.
2. No dia 01 de Novembro de 2017, a Comissão aprovou, 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



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

Finanças Públicas (doravante, “Regras de Funcionamento”) –, constantes do Anexo da sua Deliberação n.º 1/2017.

3. De acordo com o n.º 1 do artigo 9.º das supracitadas “Regras de funcionamento”: “[a]s comissões de acompanhamento devem elaborar um relatório ou parecer sempre que terminem o acompanhamento de um assunto, podendo propor as medidas consideradas necessárias ou adequadas à matéria em análise”.

4. No cumprimento das suas competências, esta Comissão de Acompanhamento reuniu-se, no dia 13 de Janeiro de 2020, para auscultar a apresentação, por parte dos representantes do Governo, sobre as competências e o trabalho do Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau, bem como para o acompanhamento desse assunto.

5. A referida reunião contou com a presença da Coordenadora e do Coordenador-Adjunto do Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos, respectivamente, Chan Hoi Fan e Lio Chi Hon, e ainda do Assessor do Gabinete do Secretário para a Administração e Justiça, Sam Chan Io, a quem coube prestar os necessários esclarecimentos à Comissão sobre o referido Gabinete do Governo.

6. A Comissão, tendo concluído os referidos trabalhos de acompanhamento,

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large vertical mark at the top and several smaller marks below.



apresenta o relatório que se segue.

II. PONTO DE SITUAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO

7. De acordo com a apresentação dos representantes do Gabinete para o Planeamento da Supervisão dos Activos Públicos da Região Administrativa Especial de Macau (adiante designado por Gabinete):

“a maior parte dos activos públicos encontra-se numa situação de gestão descentralizada. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau considera que se deve estabelecer um regime de gestão uniformizada para que essa gestão financeira seja mais institucional e, ainda, para que a utilização do erário público seja mais rigorosa, transparente, razoável e eficaz. Desta forma, a fiscalização será facilitada, pois, trata-se de um regime para a gestão dos direitos de propriedade e salvaguarda dos interesses dos subscritores do capital. Tendo em conta esses objectivos, este novo Gabinete foi criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 195/2019, de 20 de Dezembro de 2019. Assim, esse Gabinete visa rever o regime de supervisão e gestão dos activos públicos da Região Administrativa Especial de Macau, doravante RAEM, bem como promover os trabalhos legislativos e acompanhar as medidas de aperfeiçoamento. Compete a este Gabinete, designadamente:



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

- 1) *Analisar e estudar o modo de funcionamento e gestão das empresas de capitais públicos e, ainda, dos fundos autónomos da RAEM, bem como submeter opiniões ou sugestões ao Chefe do Executivo;*
- 2) *Apoiar o Governo da RAEM na elaboração de políticas e diplomas para o funcionamento eficaz e a gestão aperfeiçoada das empresas de capitais públicos e fundos autónomos;*
- 3) *Estudar o aperfeiçoamento do regime global de gestão dos activos, nomeadamente, os bens imóveis que a RAEM ou outras pessoas colectivas de direito público possuem;*
- 4) *Constituir um sistema de supervisão e gestão centralizado e unificado dos activos públicos das empresas de capitais públicos e dos fundos autónomos.*

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, corresponding to the list items.

O Gabinete procede ao trabalho de organização e de avaliação do estado em se encontram os activos públicos, bem como dos respectivos regimes, trabalhando fundamentalmente com três tipos de activos: os imóveis titulados pela RAEM e pelos fundos autónomos, as empresas de capitais públicos (incluindo as empresas totalmente detidas ou participadas pelo Governo da RAEM, e as suas filiais e sucursais), e os fundos autónomos.

Na primeira fase do seu funcionamento, o Gabinete procede à recolha de dados para serem organizados e analisados, em articulação com o



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

Handwritten marks at the top right of the page, including a large '1' and some illegible characters.

regime, com vista ao aperfeiçoamento deste.

Actualmente, a Direcção dos Serviços de Finanças já entregou a este Gabinete as informações sobre os activos imobiliários do Governo (dados actualizados até 31 de Dezembro de 2018) e, ainda, parte das informações relativas as empresas públicas. O Gabinete já se reuniu com a Direcção dos Serviços de Finanças, estando agora a proceder à classificação e análise das informações disponíveis, e espera poder identificar eventuais problemas que possam existir, através da análise da forma de utilização dos referidos activos, para além do aperfeiçoamento do trabalho de informatização da sua base de dados.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including 'Cle-', a signature, and other illegible marks.

Em conjunto com a Direcção dos Serviços de Finanças, este Gabinete tem acompanhado a elaboração das "Instruções para a divulgação de informações pelas empresas de capitais públicos", estando quase a chegar-se a um consenso sobre o seu conteúdo. Prevê-se que a sua divulgação ocorra em Fevereiro do corrente ano, e o público será também informado posteriormente sobre esse trabalho. Quanto aos fundos autónomos, o Gabinete vai realizar visitas a todos esses fundos para a recolha de informações e iniciar a respectiva análise."

8. Além disso, os representantes do Gabinete revelaram que as "Instruções para a divulgação de informações pelas empresas de capitais públicos" (adiante designadas por "Instruções") se aplicam às empresas de capitais



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

Handwritten marks and signatures on the right side of the page, including a large '8', a vertical line, and several illegible signatures.

públicos em que a RAEM ou outras pessoas colectivas públicas da RAEM detenha, directa ou indirectamente, mais de 50% das suas participações sociais, enquanto as outras empresas de capitais públicos podem publicar as suas informações também de acordo com as mesmas Instruções. Antes da conclusão do respectivo trabalho legislativo, o Gabinete não possui as necessárias competências de supervisão, pelo que, quando as empresas de capitais públicos aplicarem as Instruções, será a respectiva entidade tutelar que se responsabilizará pelo trabalho de fiscalização.

9. Alguns membros da Comissão perguntaram quais seriam as informações a publicar no futuro, de acordo com as Instruções, tendo os representantes do Gabinete esclarecido que essas informações compreendem aspectos relativos aos dados sobre a estrutura organizacional das empresas de capitais públicos, os seus órgãos de gestão, as demonstrações financeiras, o relatório anual do exercício e as aquisições. Após a publicação das Instruções por Despacho do Chefe do Executivo, o Gabinete acredita que tal irá aumentar a transparência das operações e da situação financeira das empresas de capitais públicos. Por outro lado, os representantes do Gabinete reiteram que estava a acelerar o trabalho de recolha de informações sobre o funcionamento e a gestão das empresas de capitais públicos da RAEM, com vista à análise posterior dos dados recolhidos. Para o futuro, está a ser planeada a criação de um grupo de estudo sobre os diplomas legais em conjunto



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 the characters '考' and '考'.

com a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e a Direcção dos Serviços de Finanças, no sentido de se elaborar, em conjunto, um regime jurídico relativo à fiscalização das empresas de capitais públicos.

10. Alguns membros da Comissão apresentaram dúvidas sobre a estrutura, o quadro de pessoal e o modelo de fiscalização do Gabinete. Segundo os esclarecimentos dos representantes do Gabinete, este dispõe de um coordenador e de dois coordenadores-adjuntos (com uma das vagas deste cargo ainda por preencher). Actualmente, o número de trabalhadores no Gabinete é inferior a 10 pessoas, prevendo-se que o seu quadro de pessoal seja alargado para 25 trabalhadores, sendo grande parte constituída principalmente por profissionais das áreas jurídica e de gestão financeira. No que respeita ao modelo de fiscalização dos investimentos (ou da eficácia desses investimentos) que será adoptado no futuro para as empresas de capitais públicos, apenas poderão ser conhecidos mais pormenores sobre esse trabalho depois de concluído o processo de revisão legislativa nesse âmbito.

11. Diversos membros da Comissão manifestaram a sua preocupação sobre a eventual sobreposição de competências funcionais entre o Gabinete e o Comissariado de Auditoria. Foi esclarecido que, em muitos países e regiões, a supervisão dos activos públicos e estatais cabe a diferentes organismos institucionais. Neste contexto, o Governo da RAEM exerce a fiscalização sobre as empresas de capitais públicos (incluindo as suas



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

1 号 J |

filiais e sub-filiais, e assim por diante), bem como a gestão unificada da propriedade que é detida por essas empresas, na qualidade de prestadora de capitais públicos, ou na qualidade de titular da propriedade detida por estas empresas de capitais públicos. A fiscalização pelo Gabinete será efectuada em permanência a partir do início, prolongando-se até à fase intermediária de todo o processo, abrangendo as etapas desde a instituição do regime unificado de fiscalização e aplicação desse regime, até ao balanço dos investimentos e investimentos que foram efectuados, bem como a situação do provimento dos trabalhadores. Por seu lado, o Comissariado de Auditoria responsabiliza-se fundamentalmente pela fiscalização durante a fase final do processo. Deste modo, apesar do paralelismo da actividade desses dois organismos supervisores, inexistente sobreposição das competências, podendo o trabalho de fiscalização ser exercido simultaneamente por ambos.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'J' and several illegible signatures.

12. Foi também colocada pelos membros da Comissão a questão do número de empresas de capitais públicos existentes e, ainda, quais as entidades fiscalizadas. Os responsáveis do Gabinete responderam que, com base nas informações da Direcção dos Serviços de Finanças, este Gabinete irá classificar os activos públicos sujeitos a fiscalização em três grupos, designadamente:

- 1) Os imóveis titulados pela RAEM e outras pessoas colectivas de



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

direito público;

- 2) Os activos patrimoniais das empresas de capitais públicos (incluindo as empresas com participação total do Governo, assim como, aquelas com participação maioritária, e com quotas parcialmente detidas pelo Governo). A esse respeito, foi referido que neste momento existem 23 empresas de capitais públicos da RAEM (incluindo as pessoas de utilidade pública e administrativa, como seja o Laboratório de Engenharia Civil de Macau e o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia de Macau). Segundo os representantes do Gabinete, apesar de as empresas de capitais públicos estarem sujeitas à regulamentação do Código Comercial, o Governo, enquanto financiador de capitais, tem o direito de exigir que as empresas totalmente detidas e aquelas com participação maioritária do Governo divulguem as informações que sejam pertinentes ao público. Relativamente às empresas parcialmente detidas pelo Governo, o Gabinete irá, nos termos do Código Comercial de Macau, estudar a possibilidade de elas divulgarem, no futuro, apenas as informações relativas à quota de participação do Governo. Além disso, em relação à divulgação das informações sobre os montantes das despesas com aquisições pelas empresas de capitais públicos, o Gabinete irá definir um limite máximo para o montante de aquisições cujas informações terão de ser divulgadas, sendo esse valor de

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the word 'Claro' and several initials.



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

Handwritten marks and signatures at the top right of the page.

referência definido com base no que está fixado no texto de consulta da futura proposta de lei intitulada "Lei de Aquisições Públicas";

- 3) Quanto aos fundos autónomos, actualmente existem 21 dessas entidades (com excepção do Fundo de Segurança Social e do Fundo de Pensões) cuja fiscalização cabe a este Gabinete, o qual irá realizar estudos sobre o modo como será efectivada a fiscalização desses fundos no futuro.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including the name 'Clara'.

13. Na opinião de alguns membros da Comissão, o número de empresas de capitais públicos com investimentos do Governo da RAEM tem vindo a aumentar nos últimos anos, mas ainda há falta de fiscalização adequada e de suficiente transparência. Consideram ainda que o Governo deve estabelecer um mecanismo de gestão permanente para fiscalizar se as empresas de capitais públicos atingiram os objectivos visados, e que a fiscalização não deve ser apenas uma simples auditoria financeira. Ouvida essa sugestão, os representantes do Gabinete concordaram que, no futuro, o Governo da RAEM deve estabelecer um mecanismo de gestão contínua para fiscalizar as empresas de capitais públicos.

14. Por fim, houve membros da Comissão que prestaram atenção ao momento em que o Gabinete podia concluir o estudo e elaboração do respectivo regime jurídico. Os representantes do Gabinete responderam que este organismo de fiscalização foi constituído há menos que um mês,



Handwritten signature or initials in the top right corner.

no entanto, irá sucessivamente efectuar visitas às empresas de capitais públicos e aos fundos autónomos, e obter as informações necessárias para o trabalho de análise, e será também criado um grupo de trabalho para a produção legislativa. Relativamente ao momento de conclusão da legislação necessária, o plano desse trabalho apenas poderá ser definido depois da constituição do grupo de trabalho de produção legislativa.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the word 'Clc' and several illegible signatures.

III. Opiniões e sugestões

15. A Comissão concorda com a criação pelo Governo da RAEM do Gabinete de Planeamento e Fiscalização dos Activos Públicos, o que permite uma melhor fiscalização das empresas de capitais públicos e dos fundos autónomos. Mas salientou que, sem uma base legal suficiente, seria difícil para este Gabinete fiscalizar se as empresas de capitais públicos e os fundos autónomos constituídos por diversos serviços públicos respeitam, ou não, uma gestão financeira prudente e os princípios de justiça na utilização de fundos públicos. Por isso, a Comissão sugeriu ao Governo que estabelecesse, o mais cedo possível, um regime jurídico de fiscalização, uma vez que um regime jurídico completo é essencial para garantir a utilização adequada do erário público.

16. Tendo em conta que o Governo vai publicar, em breve, as “Instruções para a divulgação de informações pelas empresas de capitais públicos”, a Comissão sugere que essas empresas terão de divulgar todas as



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

informações relativas aos seus investimentos e as suas receitas, entre outras, salvo quando haja motivo atendível para a não prestação dessa informação. A Comissão sugeriu a necessidade de acelerar a elaboração de mais orientações relacionadas com o funcionamento das empresas de capitais públicos, com vista a assegurar que os interesses públicos não sejam prejudicados.

IV. Conclusão

A Comissão conclui o seguinte:

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

Macau, 21 de Abril de 2020.

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



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

Handwritten marks resembling the number '21'.

Wong Kit Cheng

Wu Chou Kit

Lam Lok Fong

Chan Wa Keong