3.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 2/II/2003

Assunto: Proposta de lei intitulada “Autorização para a contracção de dívidas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau”.

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, no dia 11 de Abril do corrente ano, a proposta de lei intitulada «Autorização para a contracção de dívidas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau», a qual foi na mesma data admitida pelo Vice-Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

Essa proposta de lei foi aprovada, na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 22 de Abril e, na mesma data, distribuída a esta Comissão para efeitos de análise e emissão de parecer.

A Comissão reuniu para o efeito nos dias 24 e 28 de Abril e 9 de Maio, tendo contado com a presença e a colaboração dos representantes do Governo na reunião realizada no dia 28 de Abril.

Dessa colaboração resultou a apresentação, pelo Executivo, de uma nova versão da proposta de lei.

II – Apreciação genérica

1. Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, as razões que motivaram o Executivo a apresentar a presente iniciativa legislativa prendem-se com a sua determinação em implementar medidas de apoio às pequenas e médias empresas de Macau, medidas estas a concretizar através do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas e do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas Destinados a Projecto Específico. Pretende o Governo com esta medida dar cumprimento às medidas de incentivo e de relançamento da economia anunciadas aquando da discussão, na Assembleia Legislativa, das Linhas de Acção Governativa para o ano de 2003. Estas medidas revestem-se agora de extrema urgência e oportunidade, dadas as consequências nefastas que a Síndrome Respiratória Aguda Severa, SRAS (pneumónia atípica) poderá ter na economia da RAEM.

2. Entende o Governo que a forma mais apropriada de ajudar as pequenas e médias empresas é facilitar-lhes o acesso ao crédito bancário, avalizando os empréstimos destas empresas junto da banca. Poderão, as empresas, assim, aceder ao financiamento da banca, quer para desenvolverem de forma geral as suas actividades, quer através da implementação de novos projectos com vista à exploração de novos mercados, modernização de instalações e equipamentos, etc. Julga desta forma o Governo que, em face das garantias ao crédito por si prestadas, os empresários poderão obter mais facilmente junto da banca os

financiamentos necessários ao desenvolvimento do seu negócio e fazer desta forma face aos problemas que a actual situação económica não tem ajudado a ultrapassar.

3. A Comissão entende que os propósitos do Executivo com a implementação desta medida são merecedores do seu apoio, acreditando que servirá para incrementar a economia, ajudar à modernização das empresas e a dinamizar o tecido empresarial de Macau. Acredita que a forma encontrada pelo Governo, de garantir os créditos solicitados pelas empresas junto da banca responsabilizando-se pelo ressarcimento dos mesmos em caso de incumprimento por aquelas, criará junto do sector bancário a confiança necessária ao desbloqueamento dos capitais necessários ao desenvolvimento das empresas. Por outro lado, esta forma de ajuda obrigará a que os financiamentos avalizados sejam utilizados criteriosamente, uma vez que serão autorizados face a um plano/projecto devidamente apreciado pelo Governo.

A Comissão considera de extrema importância o apoio do Governo às PMEs, uma vez que estas são um sector determinante na economia de Macau. Por outro lado, considera esta forma de incentivo muito adequada uma vez que, contrariamente aos incentivos comumente chamados a fundo perdido, estes que agora estamos a discutir obrigarão as empresas a assumir as suas responsabilidades, impondo-lhes a necessidade de, num prazo determinado, amortizarem os empréstimos avalizados pelo Governo, podendo ser penalizadas caso o não façam.

4. A Comissão analisou a presente proposta de lei face às competências que a Lei Básica atribui à Assembleia Legislativa em matéria de contracção de dívidas pelo Governo da RAEM em conjugação com o regime jurídico da concessão de avales previsto da Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto, tendo considerado que a presente iniciativa legislativa sofria de insuficiente densificação normativa, não

se coadunava com os pressupostos previstos naquela Lei e não especificava de forma clara e objectiva os fins e propósitos da lei.

A Comissão compreende que a realidade económica de Macau é hoje diferente da que determinou a elaboração da Lei n.º23/96/M, assim como o tipo e amplitude financeira das garantias de crédito que o Governo pretende, neste momento, prestar. Por outro lado, também compreende que a amplitude das disposições constitucionais que regulam hoje esta matéria é diferente da que se encontrava consagrada no passado. Mas, e ainda assim, considera que não é de todo possível escamotear o regime vigente, considerando que continua a fazer sentido que determinadas matérias, como sejam as garantias da RAEM em caso de incumprimento por parte das empresas, o direito à fiscalização pelo Governo das empresas beneficiárias das garantias, a competência para a prestação das garantias, etc, constem da futura lei. Por outro lado, considera que a lei deveria definir melhor o seu âmbito e objecto, de forma a possibilitar uma percepção clara do seu conteúdo e dos seus objectivos, pelos futuros utilizadores.

Assim, e em estreita colaboração com o proponente, foi feito um esforço de densificação da proposta de lei, esforço este consubstanciado em nova versão entretanto apresentada à Assembleia Legislativa e a que nos referiremos aquando da apreciação na especialidade.

III – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada pela Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 118.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Nestes termos, a proposta de lei foi analisada na especialidade, em estreita colaboração com o proponente, tendo sido discutidas várias questões, de que resultou a inserção, no articulado inicial, de várias matérias consideradas pertinentes, a saber:

Artigo 1.º - Autorização

Nesta disposição a Assembleia Legislativa autoriza o Governo a contrair dívidas no montante de 300.000.000,00 de patacas. Trata-se de uma dívida indirecta, uma vez que apenas se concretizará caso as empresas a quem for avalizado o crédito não cumpram os seus compromissos junto da banca. Ou seja, com a presente autorização o Governo não contrairá de imediato qualquer dívida mas apenas assumirá junto das entidades bancárias que, face aos projectos por si avaliados e considerados adequados às necessidades das empresas, se responsabilizará pelo pagamento dos créditos concedidos por aquelas entidades em caso de incumprimento por parte das empresas.

A Comissão considerou que esta norma apenas deveria prever a autorização para a contracção de dívidas e o montante total em que se poderá traduzir a dívida, entendendo mais adequado do ponto de vista técnico que, quer a especificação dos Planos através dos quais as empresas podem candidatar-se às garantias de crédito, quer a regulamentação da futura lei, quer ainda a intervenção do Chefe do Executivo, deveriam constar em normas à parte. Por outro lado, considerou importante que ficasse claro no texto da lei que o Governo apenas se responsabiliza por crédito concedido por entidades bancárias autorizadas a operar na RAEM e não por crédito concedido por quaisquer outras instituições de crédito ou financeiras. O Governo considerou oportunas as opiniões da Comissão, tendo elaborado um novo texto para o artigo 1.º da proposta de lei.

Artigo 2.º - Âmbito

A proposta de lei inicialmente apresentada à Assembleia Legislativa não esclarecia se o Governo se responsabilizava apenas pelo capital referente ao crédito concedido ou se também avalizava os juros decorrentes do empréstimo, os encargos inerentes à amortização do mesmo e outros que por força da lei, dos usos ou por disposição das partes fossem devidos. Face às dúvidas suscitadas pela Comissão, o Governo esclareceu que com a presente lei apenas pretende avalizar o capital do crédito concedido às pequenas e médias empresas, no âmbito dos Planos referidos no artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei. Face a este esclarecimento, a Comissão sugeriu que se determinasse de forma mais clara o âmbito da lei, o que foi conseguido com a inserção, pelo Governo, do artigo 2.º na nova versão.

Artigo 3.º - Finalidade

Esta norma identifica de forma clara o objectivo da proposta de lei. Pretende o Governo com esta iniciativa legislativa apoiar as pequenas e médias empresas na obtenção de crédito junto da banca, crédito este destinado ao funcionamento das empresas em geral e a que podem candidatar-se através do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas e crédito destinado ao desenvolvimento e implementação de projectos específicos, podendo as empresas solicitar garantias de crédito ao Governo através do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas Destinados a Projecto Específico. Trata-se de Planos que visam fins diferentes, consoante o crédito garantido se destine ao funcionamento das actividades das empresas em geral, ou se destine a ser aplicado na implementação de projectos com um fim determinado.

Artigo 4.º - Competência

Esta norma determina que a competência para a prestação das garantias de crédito é do Chefe do Executivo. Esta matéria estava prevista no número 3 do artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei, tendo-se considerado mais adequado que ficasse autonomizada.

Artigo 5.º - Encargos

O artigo 5.º prevê que em caso de incumprimento por parte das empresas dos compromissos assumidos junto da banca no âmbito dos Planos referidos no artigo 3.º da nova versão, o Governo assumirá a responsabilidade, garantindo o seu pagamento através do Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização, para onde serão transferidas as verbas necessárias. Segundo foi referido pelo Governo à Comissão, está neste momento a ser alterado o diploma regulador das competências deste Fundo de forma a que possa, no futuro, suportar os encargos decorrentes da prestação das garantias de crédito.

Artigo 6.º - Fiscalização

A Comissão considerou importante que ficasse consagrado na lei o direito da RAEM proceder à fiscalização da actividade das empresas que venham a beneficiar das garantias de crédito por si concedidas. Este direito traduz-se numa garantia para a RAEM, uma vez que desta forma pode certificar-se de que modo estão a ser utilizados os créditos avalizados, a estabilidade financeira das empresas, os procedimentos administrativos e financeiros, etc. O Governo aceitou as sugestões da Comissão e consagrou na nova versão da proposta o

direito à fiscalização das empresas pela RAEM, acolhendo, assim, o regime previsto na Lei n.º 23/96/M.

Artigo 7.º - Privilégio creditório

Entendeu a Comissão que a RAEM deveria ficar de alguma maneira salvaguardada nos seus interesses pelas quantias que haja de despende em função das garantias de crédito prestadas. Ou seja, caso a RAEM tenha de suportar junto da banca a totalidade ou parte do crédito concedido em função da garantia por si prestada, de que meios dispõe para se ressarcir junto da empresa beneficiária da garantia? Analisado o assunto com o proponente, considerou-se adequado que a futura lei acolhesse, nesta matéria, o regime previsto na Lei n.º 23/96/M. Assim, consagrou-se que a RAEM goza sobre os bens das empresas beneficiárias do aval, de privilégio mobiliário geral (todos os bens móveis existentes no património da empresa), o que equivale a dizer que fica com a faculdade de se fazer pagar com preferência a outros credores, pelas quantias que efectivamente tiver despendido em razão da garantia prestada.

No entanto e em face do disposto no artigo 737.º do Código Civil, que manda que os créditos privilegiados sejam pagos pela ordem referida neste Código, houve necessidade de prever que os créditos decorrentes da prestação das garantias de crédito a que se refere a presente proposta de lei, sejam rateados juntamente com os créditos da RAEM por impostos. Isto porque, nos termos da alínea a) do artigo 739.º do Código Civil, a RAEM apenas goza de privilégio creditório face a outros credores por dívidas de impostos.

Esta norma insere-se no contexto de protecção dos interesses da RAEM e proporciona, por outro lado, um carácter disciplinador quanto à não desobrigação do devedor beneficiário da garantia prestada

Artigo 8.º - Regulamentação

Esta norma remete para regulamento administrativo a aprovação dos regimes do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas e do Plano de Garantia de Créditos a Pequenas e Médias Empresas Destinados a Projecto Específico, matéria que constava no número 2 do artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei.

Artigo 9.º - Entrada em vigor

Face à urgência que a matéria encerra e à grande expectativa que existe nos meios empresariais, considerou-se oportuno que a lei entre em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

IV – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) é de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para a apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, de Maio de 2003.

A Comissão,

Cheang Chi Keong
(Presidente)

Leonel Alberto Alves

Kou Hoi In

Hoi Sai lun

Philip Xavier

Vitor Cheung Lap Kwan

João Bosco Cheang

long Weng lan
(Secretária)