

Relatório de Investigação sobre a apreciação, pelo Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau, dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

Introdução

1. Em 4 de Abril de 2005, o Governo da RAEM promulgou o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 (Regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados). De acordo com o referido regime, os cidadãos não residentes podem requerer a residência temporária em Macau mediante a realização de “investimentos relevantes” ou através da “aquisição de imóveis”, sendo que os quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais podem igualmente pedir autorização de residência temporária.
2. Em 3 de Abril de 2007, o Governo da RAEM promulgou o Regulamento Administrativo n.º 7/2007, tendo suspenso a implementação da norma que permitia o pedido de residência temporária com o fundamento da aquisição de imóveis. A partir de então, nos termos do referido Regulamento Administrativo, os cidadãos não residentes apenas podem pedir a residência temporária com base na realização de “investimentos relevantes” ou no facto de serem contratados na qualidade de quadros dirigentes ou técnicos especializados, actos vulgarmente designados como, respectivamente, “imigração por investimentos relevantes” e “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”.
3. O regime de obtenção de residência temporária através da realização de “investimentos relevantes” ou mediante “imigração por fixação de

residência dos técnicos especializados” foi já implementado há mais de dez anos, tendo tal regime contribuído para atrair um certo número de investimentos e profissionais do exterior para RAEM. No entanto, os problemas surgidos no decorrer da implementação do regime de residência temporária originaram muitas opiniões e discussões na sociedade, sendo que alguns deputados à Assembleia Legislativa e outras individualidades da sociedade têm-se mostrado igualmente bastante atentos a tais problemas.

4. Nos últimos anos, o Comissariado contra a Corrupção (doravante designado por CCAC) recebeu continuamente denúncias e queixas relacionadas com a “imigração por investimentos relevantes” e a “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, nas quais se puseram, sobretudo, em causa os procedimentos de apreciação, os critérios adoptados e a legalidade das decisões de alguns casos de pedidos de residência temporária, bem como revelaram situações ilegais de obtenção de residência temporária através de investimentos simulados, falsas contratações de pessoal, falsas habilitações académicas e falsas informações sobre o pagamento de contribuições para o Fundo de Segurança Social.
5. Tendo em conta os indícios da existência de problemas quer no âmbito do regime de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, quer ao nível da sua implementação, o Comissário contra a Corrupção determinou por despacho, em Dezembro de 2015 e nos termos da “Lei Orgânica do CCAC”, a instrução de um inquérito sobre o processamento de apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” levado a cabo pelo Instituto de

Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (doravante designado por IPIM).

6. O presente inquérito tem por objecto principal a análise dos procedimentos internos, dos critérios de aprovação e do mecanismo de supervisão adoptados no âmbito da apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” levada a cabo pelo IPIM, averiguando sobre a existência de lacunas e de falhas no regime jurídico em causa e no âmbito das operações daquele Instituto, apresentando ainda sugestões para o aperfeiçoamento do mencionado regime e para o reforço do mecanismo de supervisão. Em relação aos casos que indicaram suspeitas da prática de crimes descobertos no decorrer da investigação, o CCAC procedeu, de acordo com a lei e atempadamente, ao respectivo tratamento.

Parte I: Disposições legais relativas à “imigração por investimentos relevantes” e “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

1. O Regulamento Administrativo n.º 3/2005 (Regime de fixação de residência temporária de investidores, quadros dirigentes e técnicos especializados) estabelece disposições gerais relativas aos destinatários, procedimentos do pedido e critérios de apreciação, entre outros, para a “imigração por investimentos relevantes” e a “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”. O Regulamento Administrativo n.º 7/2007 introduziu uma alteração ao referido regime, suspendendo a implementação da norma que permitia o pedido de residência temporária com o fundamento da aquisição de imóveis.
2. O artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, do requerimento da fixação de residência temporária por “investimentos relevantes” indica como destinatários deste regime tanto os titulares de investimentos relevantes realizados, como os titulares que apresentaram à Administração projectos de investimento relevantes. Nestes termos, a “imigração por investimentos relevantes” engloba as duas situações do requerimento da fixação de residência temporária, a saber os “investimentos relevantes” ou os “projectos de investimento relevantes”.
3. Nos termos do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, os seguintes projectos de investimento ou investimentos realizados poderão ser considerados relevantes:
 - 1) A instalação de unidades industriais que, pela natureza das respectivas actividades, contribuam para o desenvolvimento e

diversificação da economia da Região Administrativa Especial de Macau;

2) A instalação de unidades de prestação de serviços, designadamente serviços financeiros, de consultoria, de transporte e de apoio à indústria ou ao comércio, que se apresentem de interesse para a Região Administrativa Especial de Macau;

3) A instalação de unidades hoteleiras e similares de reconhecido interesse turístico.

4. Em conformidade com o artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, os quadros dirigentes e técnicos especializados contratados por empregadores locais que, por virtude da sua formação académica, qualificação ou experiência profissional, sejam considerados de particular interesse para a RAEM, podem requerer a fixação de residência temporária na RAEM. Assim sendo, a “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” refere-se a dois tipos de pessoal, designadamente “quadros dirigentes” e “técnicos especializados”.
5. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, quando os requerentes requererem a autorização de residência temporária através dos “investimentos relevantes/projectos de investimentos relevantes”, ou na qualidade de “quadros dirigentes/técnicos especializados”, os seus cônjuges, unidos de facto e filhos de menor idade podem requerer simultaneamente a fixação de residência temporária.
6. Em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, a Administração deve ter em consideração os seguintes factores relevantes no exercício da sua competência discricionária de apreciação:

- 1) O valor e espécie dos projectos de investimento ou dos investimentos;
 - 2) O curriculum do interessado;
 - 3) A área profissional dos quadros dirigentes e técnicos especializados;
 - 4) A situação, necessidades e segurança da Região Administrativa Especial de Macau;
 - 5) O número de elementos do agregado familiar para os quais seja pedida autorização de residência temporária.
7. Nos termos do artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, se for autorizado o requerimento de fixação de residência temporária, aos titulares dos projectos de investimento que sejam considerados relevantes e aos membros do seu agregado familiar, pode ser atribuída uma autorização de residência temporária com a validade de 18 meses, renovável por uma vez; no caso dos titulares de investimentos que sejam considerados relevantes e dos quadros dirigentes e técnicos especializados, bem como dos seus respectivos membros do agregado familiar, pode ser atribuída uma autorização de residência temporária com a validade de 3 anos, renovável.
8. Nos termos do artigo 18.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, os requerentes devem assegurar, durante todo o período de residência temporária autorizada, a manutenção da situação juridicamente relevante que fundamentou a concessão dessa autorização. Se se registar qualquer alteração com o projecto de investimento ou com a situação jurídica ou trabalho dos interessados, entre outras possíveis alterações, é necessário comunicar essa alteração ao IPIM no prazo de 30 dias. O não cumprimento sem justa causa da obrigação de comunicação dentro do respectivo prazo poderá implicar o

cancelamento da autorização de residência temporária.

9. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, se os requerentes mantiverem os pressupostos que fundamentaram o deferimento do pedido inicial, podem requerer a renovação das autorizações de residência temporária. Nos termos da Lei n.º 8/1999 (Lei sobre Residente Permanente e Direito de Residência na Região Administrativa Especial de Macau), quando os requerentes e os membros do seu agregado familiar completarem 7 anos de residência temporária em Macau, reúnem as condições para requerer a residência permanente de Macau.

Parte II: Situação de apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

I) Situação de pedido e de autorização de “imigração por investimentos relevantes”

Como o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 apenas estipula as disposições gerais relativas aos pedidos de residência temporária com fundamento em “investimentos relevantes/projectos de investimento relevantes”, a Administração, atento o disposto no artigo 7.º do referido Regulamento Administrativo, procedeu a uma regulamentação sobre cada um dos critérios ali referidos e os respectivos factores de ponderação, com vista à concretização mais pormenorizada dos fundamentos de apreciação dos pedidos em causa.

De acordo com as informações mais recentes publicadas na página electrónica do IPIM, aquele Instituto tem sobretudo em conta a conjugação dos seguintes factores de análise na apreciação de pedidos de “imigração por investimentos relevantes”:

1. Tipos de projectos de investimento

Encontram-se elencados os tipos de projectos de investimento considerados relevantes, nomeadamente os investimentos na área industrial, a produção de medicamentos, o fabrico de produtos alimentares, a fabricação de produtos de alta tecnologia e na área da prestação de serviços, os serviços financeiros e o comércio electrónico, entre outros. Os projectos causadores de poluição e de baixa eficiência energética, entre outros, são considerados como tipos de projectos de investimento sem relevância.

2. Situação de implementação dos projectos de investimento

Quer os projectos de investimento já implementados, quer os que não se encontram ainda implementados, podem ambos constituir fundamento do pedido de fixação de residência temporária. Em relação aos projectos já implementados, o requerente deve apresentar documentos comprovativos relativos ao registo comercial da sua empresa, ao montante do investimento, ao volume de negócios, etc.; em relação aos projectos que não foram ainda implementados, é requerida a entrega de documentos comprovativos da viabilidade do respectivo projecto.

3. O projecto de investimento realizado ou a ser realizado

Em princípio, quanto mais elevado ou maior for o montante de investimento efectivamente aplicado, o nível tecnológico, o capital social, o valor de investimento e a percentagem nas quotas, na realização do projecto de investimento em Macau (concluído ou em curso) pelo requerente, mais vantajoso será para o mesmo. Caso o projecto de investimento se encontre já implementado, o requerente deve apresentar os documentos comprovativos do montante do investimento ou da participação no capital referente aos vários itens do investimento já implementados, da situação operacional e do registo fiscal. Não se encontrando o projecto de investimento ainda implementado, o requerente deve apresentar informações relativas aos pormenores do projecto de investimento, ao montante do investimento ou da participação no capital e sua distribuição, ao nível tecnológico, ao capital social registado, ao montante da participação no capital e respectiva percentagem nas quotas, etc. Todos os investimentos aplicados devem estar em conformidade com as exigências do respectivo projecto de investimento.

4. O contributo para a criação de postos de trabalho local

Quanto mais postos de trabalho local forem criados, maior será o contributo para o mercado de emprego de Macau. Caso o projecto de investimento se encontre já implementado, será sobretudo ponderado o número registado de trabalhadores residentes/não residentes. Caso o projecto de investimento não se encontre ainda implementado, será tido em consideração o contributo do projecto para o número de postos de trabalho a serem criados e a avaliação é realizada baseando-se principalmente na dimensão do negócio resultante do projecto.

5. Os factores favoráveis para o desenvolvimento da economia de Macau a longo prazo

Será tida em consideração a natureza e a particularidade do negócio resultante do projecto de investimento, analisando-se se o mesmo apresenta melhores vantagens quando em comparação com empresas semelhantes de Macau, se o mesmo está em conformidade com as linhas de acção governativa da RAEM, se o mesmo é benéfico para o desenvolvimento futuro de Macau, entre outros factores. Neste âmbito foram elencados 13 critérios de apreciação, incluindo a possibilidade de introdução de tecnologia avançada, a possibilidade de se gerar competição entre indústrias similares, etc.

6. Situação do requerente

Serão considerados as qualificações académicas, a qualificação profissional, a experiência profissional ou de investimento do requerente, a forma como detém acções, bem como o número de elementos do agregado familiar para os quais seja pedida a autorização de residência temporária.

7. Segurança, situação e necessidades da RAEM

Com vista a ter uma análise mais completa e objectiva sobre os projectos de investimento, o IPIM terá em consideração as opiniões dos serviços públicos relacionados, o desenvolvimento da competitividade da respectiva indústria, bem como a situação do desenvolvimento económico geral. Situações, tais como, a existência de antecedentes criminais, o comprovado incumprimento das leis da RAEM ou em que se verifique a anterior expulsão, nos termos legais, do requerente da RAEM, constituem factores desfavoráveis ao seu pedido de autorização de residência temporária.

Segundo os dados disponibilizados na página electrónica do IPIM, entre 2008 e 2017, um total de 574 pedidos de autorização de residência temporária por “investimentos relevantes/projectos de investimento relevantes” foram recebidos pelo IPIM, dos quais 186 pedidos foram autorizados após apreciação e a 410 pessoas foi autorizada a residência temporária na RAEM:

Situação de pedidos apresentados e autorizados relativos à fixação de residência temporária por investimentos relevantes/projectos de investimento relevantes											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
N.º de pedidos apresentados	20	31	36	65	84	105	80	79	24	23	574
N.º de pedidos autorizados	22	17	22	10	8	41	45	7	4	10	186
N.º de pessoas autorizadas	63	34	41	18	18	83	104	14	11	24	410

Observações: Os números de pedidos autorizados e de pessoas autorizadas incluem os pedidos apresentados no próprio ano e os que transitam do ano anterior.

Pode-se observar da tabela estatística acima que, em relação à “imigração por investimentos relevantes”, o número de pedidos apresentados foi de apenas, aproximadamente, 20 a 30 por ano entre 2008 e 2010. Todavia, a partir 2011, o número de pedidos apresentados

começou a aumentar, atingindo 105 em 2013. Apesar do número de pedidos apresentados ter descido para 80 em 2014, o número de pedidos autorizados atingiu 45, sendo este o seu máximo anual, tendo o número de pessoas autorizadas chegado a 104.

Apesar de o número de pedidos apresentados se manter em 79 em 2015, o número de pedidos autorizados desceu significativamente para 7 e o número de pessoas autorizadas foi de 14. Em 2016 e 2017, os dados mantiveram uma tendência descendente.

II) Situação dos pedidos e da autorização da “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

Do mesmo modo, tendo em conta que o Regulamento Administrativo n.º 3/2005 estabelece apenas uma disposição geral relativa aos critérios de apreciação dos pedidos de fixação de residência temporária por “quadros dirigentes/técnicos especializados”, a Administração procedeu a uma regulamentação relativamente aos respectivos critérios. Segundo as informações actualizadas disponibilizadas na página electrónica do IPIM, aquando da apreciação do pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, tem sobretudo em conta a conjugação dos seguintes factores de análise:

1. Qualificação académica do requerente

Em princípio, devem os requerentes possuir habilitações de nível universitário ou superior e as qualificações académicas apresentadas pelos requerentes devem ser reconhecidas pelos países/regiões aos quais as entidades emitentes pertencem, sendo ponderado principalmente se a formação académica e qualificação que os requerentes possuem são de particular interesse para Macau, nomeadamente, se os mesmos forem profissionais qualificados carecidos em Macau.

2. Qualificações profissionais / Trabalhos académicos / Prémios:

É tido em consideração se o grau de qualificação profissional, os trabalhos académicos e prémios ganhos pelo requerente são reconhecidos internacional/regionalmente, e se as qualificações profissionais estão relacionadas com o trabalho que exerce. Em princípio, o requerente que possui mais qualificações profissionais, trabalhos académicos e prémios terá maior vantagem.

3. Experiência profissional

É tido em consideração se o requerente possui a experiência de trabalho ou de gestão que corresponde ao seu grau académico ou nível profissional.

4. Cargo que ocupa

É tido em consideração se o cargo que o requerente ocupa corresponde a um cargo profissional ou de gerente que seja considerado de particular interesse para Macau, e se a natureza e a dimensão dos negócios da empresa em que o requerente trabalha é particularmente benéfica para Macau. Durante o processo de análise, é tido em consideração, nomeadamente, se as qualificações do requerente são superiores às dos candidatos a emprego locais no mercado de Macau, e se a respectiva indústria carece de tais quadros profissionais.

5. Remuneração de base

Em princípio, a remuneração do requerente não deve ser inferior ao valor mediano salarial/valor médio salarial da indústria em questão (Com referência aos dados estatísticos publicados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau).

6. Segurança, situação e necessidades da RAEM

Situações, tais como, a existência de antecedentes criminais, o comprovado incumprimento das leis da RAEM ou em que se verifique a anterior expulsão, nos termos legais, do requerente da RAEM, constituem factores desfavoráveis ao seu pedido de autorização de residência temporária.

De acordo com as informações disponíveis na página electrónica do IPIM, este Instituto recebeu, entre 2008 e 2017, um total de 5.039 pedidos de fixação de residência temporária a título de “quadros dirigentes e técnicos especializados”, dos quais 3.296 pedidos foram autorizados, e a 5.376 pessoas foi autorizada a residência temporária na RAEM.

Situação de pedidos apresentados e autorizados relativos à fixação de residência temporária a título de quadros dirigentes e técnicos especializados considerados de particular interesse											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
N.º de pedidos apresentados	596	753	542	490	540	587	436	482	305	308	5.039
N.º de pedidos autorizados	618	549	538	412	240	251	277	81	99	231	3.296
N.º de pessoas autorizadas	938	836	847	643	382	453	506	150	209	412	5.376
Observações: Os números de pedidos autorizados e de pessoas autorizadas incluem os pedidos apresentados no próprio ano e os que transitam do ano anterior.											

Pode verificar-se mediante o mapa estatístico acima que, de 2008 a 2015, o número de pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” em cada ano situaram-se entre os 500 e os 700, enquanto que em 2009, os números subiram para 753, no entanto, em 2016 e 2017, os números de pedidos reduziram para cerca de 300 por ano. O número de pedidos autorizados entre 2008 e 2011 foi de mais de 400 por ano, a respectiva percentagem de autorizações superou os 70%; enquanto que, de 2012 a 2014, o número de pedidos autorizados

reduziram para cerca de 250 por ano, no entanto, a respectiva percentagem de autorizações aproximou-se ou superou os 50%.

Apesar de haver 482 pedidos recebidos em 2015, os pedidos autorizados diminuíram para 81. Registou-se uma descida para 305 pedidos recebidos em 2016, dos quais 99 pedidos foram autorizados; receberam-se 308 pedidos em 2017, mas os números de pedidos autorizados aumentaram até aos 231. A percentagem de autorizações de pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” em 2015 e em 2016 diminuiu para 17% e 32%, no entanto, a respectiva percentagem aumentou para 75% em 2017.

III) Revisão dos critérios de apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

De acordo com as informações fornecidas pelo IPIM ao CCAC, a partir de Fevereiro de 2010, o IPIM efectuou um estudo de aperfeiçoamento relativamente aos critérios de aprovação da “imigração por investimentos relevantes”. A partir de Agosto de 2012, o IPIM começou a utilizar a título experimental a “tabela para análise do pedido de investimento relevante”, passando a analisar se os pedidos pertencem à categoria de “investimentos relevantes” mediante uma forma de cálculo da pontuação. A partir de 24 de Abril de 2013, o IPIM implementou oficialmente a referida tabela e desde 17 de Novembro de 2015, o IPIM aumentou o valor mínimo de referência de investimento de 1,5 milhões para 13 milhões.

Por outro lado, desde Julho de 2014, o IPIM utilizou a título experimental a “tabela para análise do pedido a título de quadros dirigentes e técnicos especializados”, apreciando os pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” através da forma de cálculo da pontuação. A partir de 17 de Março de 2015, o IPIM implementou oficialmente o referido formulário, enquanto os respectivos critérios foram parcialmente ajustados e aperfeiçoados em 15 de Setembro de 2016.

Parte III: Problemas existentes no processo de apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes”

Na sequência da investigação, o CCAC descobriu que, no decorrer da apreciação de pedidos de “imigração por investimentos relevantes” por parte do IPIM, faltam mecanismos rigorosos de apreciação e de verificação relativamente aos valores e às situações da implementação de projectos de investimento, fazendo com que não apenas se encontre facilitada a possibilidade de ocorrerem casos de aquisição do direito à residência temporária através de investimentos falsos, mas também que a política de “imigração por investimentos relevantes” se desviasse, num certo sentido, da intenção legislativa original relativamente à atracção de investimentos relevantes do exterior com o intuito de promoção do desenvolvimento económico e da diversificação industrial de Macau. Especificam-se seguidamente os principais problemas detectados no decorrer da investigação:

D) Valores de investimento demasiados baixos em alguns projectos no âmbito da “imigração por investimentos relevantes”

1. Obviamente, a obtenção de autorização de fixação de residência temporária tem como base o “investimento relevante” efectuado pelos requerentes de “imigração por investimentos relevantes”. Em relação à expressão “investimento relevante”, tal significa que a área de investimento deve ser considerada relativamente importante, ou que o valor do investimento seja relativamente significativo. De facto, o artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005 já define quais as áreas de investimento que poderão ser consideradas “relevantes”.

2. Nos termos do artigo 2.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, os seguintes três tipos de projectos de investimento podem ser considerados “investimentos relevantes”: projectos industriais que contribuam para o desenvolvimento e diversificação da economia de Macau; projectos de prestação de serviços, designadamente serviços financeiros, de consultoria, e de transporte, que se apresentem como tendo interesse para Macau; e projectos hoteleiros e similares de reconhecido interesse turístico.
3. De acordo com as disposições acima referidas, os projectos de investimento que podem ser considerados relevantes englobam três sectores principais, designadamente os sectores industrial, de prestação de serviços e turístico. Quanto às questões de saber se estes projectos “contribuem para o desenvolvimento e diversificação da economia de Macau” e se se apresentam como sendo “de interesse para Macau”, uma vez que a Administração não tem um critério de ponderação pormenorizado, é difícil para o CCAC fazer um juízo em relação se a área, sobre o qual recai um determinado projecto de investimento, satisfaz o critério de “contribuem” ou “de interesse” para Macau acima mencionado.
4. Por outro lado, apesar de não estar expressamente regulado no Regulamento Administrativo n.º 3/2005 o valor mínimo de investimento para a “imigração por investimentos relevantes”, de acordo com as instruções internas do IPIM, o valor mínimo de investimento antes de 2015 tinha como referência o mesmo valor de “imigração por aquisição de imóveis”, ou seja, 1,5 milhões de patacas. A partir de 17 de Novembro de 2015, o IPIM aumentou este valor mínimo de referência de investimento para 13 milhões de patacas.

5. Segundo os dados do IPIM, desde 2008 até 2017, o número total dos pedidos de residência temporária por “imigração por investimentos relevantes” autorizados pela primeira vez foi de 186. Apresentam-se seguidamente os dados estatísticos relativos aos valores de investimento declarados pelos requerentes na altura de pedido:

Estatísticas dos pedidos autorizados pela primeira vez para investimentos relevantes/projectos de investimento relevantes				
Valor de investimento declarado pelo requerente (MOP)	Projectos de investimento relevantes	Investimentos relevantes	Total	Percentagem
Mais de 13.000.000	14	42	56	30,11%
8.000.000 a 13.000.000	17	18	35	18,82%
5.000.000 a 8.000.000	10	15	25	13,43%
1.500.000 a 5.000.000	16	25	41	22,03%
1.000.000 a 1.500.000	4	10	14	7,53%
500.000 a 1.000.000	0	10	10	5,38%
250.000 a 500.000	1	1	2	1,08%
100.000 a 250.000	0	2	2	1,08%
Insuficiência de dados	1	0	1	0,54%
Total	63	123	186	100%

6. Pode-se observar da tabela estatística acima que, de entre os pedidos de autorização de residência temporária através de “imigração por investimentos relevantes” que foram aprovados, há 28 casos cujos valores de investimento, declarados pelos requerentes, são inferiores a 1,5 milhões de patacas, representando 15,07% do número total. A maioria destes pedidos apresenta valores de investimento obviamente inferiores a 1,5 milhões de patacas, que é o valor mínimo de referência para investimento fixado nas instruções internas do IPIM.
7. Apresentam-se seguidamente os cinco casos com os valores de investimento mais baixos: o valor de investimento de uma empresa que exerce a actividade de produção de espectáculos foi de 142.376 patacas;

o valor de investimento para aquisição de participações numa sociedade anónima de lavandaria foi de 379.686 patacas; o valor de investimento de uma empresa que exerce as actividades de investimento, publicidade, e compra de produtos alimentares e de tabaco foi de 496.000 patacas; o valor de investimento de uma empresa que explora a actividade de câmbios foi de 639.724 patacas; o valor de investimento para aquisição de participações numa determinada agência de viagens foi de 727.406 patacas.

8. Dos casos acima expostos, podemos inferir que os valores de investimento declarados pelos requerentes são bastante inferiores quando comparados com o valor mínimo de referência de investimento de 1,5 milhões de patacas fixado nas instruções internas emitidas pelo IPIM, não sendo elevados os montantes dos investimentos realizados. Os investimentos em causa foram realizados em projectos tradicionais, nomeadamente os que envolvem a realização de espectáculos, a aquisição de bens, lavandarias, serviços de câmbio, agências de viagens, etc, não estando em causa os sectores das novas tecnologias ou das indústrias criativas e culturais que o Governo da RAEM está determinado a desenvolver.
9. Por outro lado, como um determinado projecto de investimento pode servir de fundamento a pedidos de residência temporária formulados por vários investidores, sucede que apesar de se terem registado 186 casos de pedidos de “imigração por investimentos relevantes” no período entre 2008 e 2017, o número de projectos de investimento de facto em causa foi de apenas 131. Segundo as informações do IPIM, foram registados 6 casos em que foram formulados, no total, 4 pedidos de residência temporária com base num mesmo projecto de

investimento. As áreas envolvidas abrangem investimentos em hotéis, obras de construção, vendas de produtos digitais, restauração, etc.

10. A título de exemplo, o montante global de investimento realizado por uma determinada sociedade de comércio e de investimento que se dedica a vendas por grosso e a retalho de aço inoxidável e de materiais de construção foi de 6 milhões de patacas. Com base nesse projecto de investimento, houve, na totalidade, 4 requerentes que formularam os seus pedidos de residência temporária, sendo que, em média, o montante de investimento por cada requerente é de 1,5 milhões de patacas. Por outro lado, tendo em conta que a autorização dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” pode beneficiar também o respectivo agregado familiar, além dos referidos 4 requerentes, houve 18 membros dos respectivos agregados familiares a quem foram concedidas autorizações de residência temporária.
11. Não obstante a lei actual não prever expressamente o montante mínimo de investimento a realizar no âmbito da “imigração por investimentos relevantes”, e não podendo os benefícios sociais e económicos derivados dos investimentos serem avaliados simplesmente pelo montante, elevado ou baixo, do dinheiro investido, ainda assim, quando o montante de investimento do projecto que fundamenta a obtenção de residência temporária for demasiado baixo, podendo ser por isso facilmente suportado também por investidores comuns do exterior ou mesmo por investidores locais, perde inevitavelmente o sentido da utilização da residência temporária como meio de atracção de investimentos relevantes do exterior.
12. O CCAC entende que, antes de se ter elevado o montante mínimo de referência para investimento até aos 13 milhões de patacas em Novembro de 2015, os montantes de investimentos nos projectos

autorizados no âmbito da “imigração por investimentos relevantes” foram, de um modo geral, relativamente baixos, sendo que as áreas sobre as quais recaíam tais investimentos foram maioritariamente as indústrias tradicionais, tais como a restauração, o turismo, o comércio, a construção, etc., não conseguindo os projectos de investimento em causa reflectir cabalmente o aspecto “relevante” dos investimentos realizados, sendo também difícil alcançar o objectivo de promoção do desenvolvimento económico e da diversificação industrial de Macau subjacente à intenção legislativa original.

II) Demasiada ênfase dada aos investimentos em imóveis no âmbito de alguns projectos de “imigração por investimentos relevantes”

1. No âmbito da apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” realizada pelo IPIM, o cálculo dos montantes de investimento abrange os investimentos em aquisição ou locação de imóveis e os custos de obras realizadas nos respectivos estabelecimentos. Atendendo a que os montantes de investimento são, de um modo geral, relativamente baixos e que os preços de venda de imóveis e das rendas em Macau são relativamente altos, de entre os montantes de investimentos realizados no âmbito dos projectos de “imigração por investimentos relevantes”, aqueles relacionados com os imóveis ocupam, regra geral, uma proporção bastante significativa.
2. Por outro lado, de acordo com as informações do IPIM, de entre os 186 casos de concessão, pela primeira vez, de residências temporárias no âmbito da “imigração por investimentos relevantes” respeitantes ao período entre 2008 e 2017, existem 11 sociedades cujas actividades de exploração incluíam as actividades de “investimento e desenvolvimento imobiliário” ou actividades afins. Existe até mesmo

um caso de uma sociedade cuja actividade de exploração declarada se cingia apenas ao “investimento em propriedades”.

3. No decorrer da investigação, o CCAC descobriu que alguns requerentes apresentaram um documento denominado “projecto de investimento” aquando da formulação dos seus pedidos iniciais, conseguindo assim obter a autorização da residência temporária, sendo que aquando da renovação desses pedidos, e por forma a conseguirem obter uma simulação da implementação efectiva do projecto de investimento, os mesmos apresentaram certidões de registo predial relativas a imóveis adquiridos em nome das respectivas sociedades, assim se aproveitando da prática adoptada pelo IPIM no sentido de dar valor aos investimentos em imóveis na apreciação dos pedidos, conseguindo obter, de forma fraudulenta, a autorização de residência temporária através de projectos de investimento falsos.
4. A título de exemplo, um indivíduo apresentou, junto do IPIM, um “projecto de investimento relevante” relativo à criação de uma sociedade de construção civil, sendo que o montante a ser investido declarado foi de 2.842.290 de patacas. Após apreciação do pedido, o indivíduo em causa e 3 membros do seu agregado familiar foram autorizados a obter residência temporária. Aquando do pedido da renovação de residência temporária, o referido indivíduo apresentou informações de registo predial relativas a duas fracções destinadas a escritórios adquiridas em nome da sociedade de construção, para servir de prova da implementação do projecto de investimento.
5. No entanto, o IPIM autorizou os pedidos da renovação de residência temporária sem que, para o efeito, tivesse confirmado, mediante vistoria *in loco*, o facto de a referida sociedade de construção

funcionar efectivamente nas duas fracções destinadas a escritórios acima mencionadas, ou sequer confirmado a autenticidade dos demais documentos relativos ao funcionamento da sociedade. Contudo, após a investigação realizada, o CCAC descobriu que as fracções destinadas a escritórios acima mencionadas foram, desde a sua aquisição, sempre dadas de arrendamento a terceiros, não constituindo as mesmas o domicílio comercial efectivo da sociedade em causa, como declarado pelo requerente.

6. Um outro exemplo diz respeito a um caso em que duas senhoras, irmãs, apresentaram, respectivamente, “projectos de investimento relevantes” relativo à criação de uma sociedade de comércio de importação e exportação de produtos electrónicos, sendo os montantes de investimento dos projectos, respectivamente, de 2.920.500 e de 2.623.500 patacas. Após apreciação dos pedidos, as duas requerentes e 3 membros do seu agregado familiar foram autorizados a obter residência temporária. Aquando dos pedidos da renovação de residência temporária, as duas requerentes apresentaram, respectivamente, informações de registo predial relativas à aquisição de imóveis para servirem de prova da implementação dos respectivos projectos de investimento.
7. Segundo as informações obtidas, as duas senhoras compraram, respectivamente, uma fracção destinada a escritório e uma fracção habitacional, e, quando dos seus pedidos de renovação da fixação de residência temporária, uma declarou ao IPIM que a fracção destinada a escritório era o local onde funcionava a sua empresa e a outra declarou que a fracção habitacional era o armazém da sua empresa. No entanto, na sequência da investigação efectuada pelo CCAC, foi apurado que as fracções em questão foram adquiridas oneradas com

contratos de arrendamento e permaneceram arrendadas mesmo após o momento da sua aquisição, nunca tendo sido utilizadas como local de trabalho ou armazém das empresas.

8. Na apreciação do valor do investimento do projecto de “imigração por investimentos relevantes”, apesar de no seio do IPIM se ter como referência os requisitos para o pedido de fixação de residência temporária por aquisição de imóveis, como previstas no Regulamento Administrativo n.º 3/2005, ou seja, tendo como critério de apreciação a aquisição de imóvel por preço não inferior a um milhão de patacas e ter fundos de valor não inferior a 500 mil patacas depositados a prazo, a “imigração por investimentos relevantes” e a “imigração por aquisição de imóvel” são dois regimes completamente distintos.
9. Tendo em conta a mudança do mercado imobiliário e a política demográfica futura de Macau, o Governo da RAEM promulgou, em 3 de Abril de 2007, o Regulamento Administrativo n.º 7/2007, tendo suspenso a implementação da norma que permitia o pedido de residência temporária com o fundamento da aquisição de imóveis. Segundo os dados do IPIM, houve 12 pedidos de “imigração por investimentos relevantes” em 2006, sendo que, todavia, o número subiu para 35 em 2007. Além do mais, registou-se uma tendência crescente nos anos seguintes.
10. Embora seja difícil fazer um juízo sobre se existe uma relação directa entre o aumento no número de pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e o fim da política de imigração por aquisição de imóveis, da observação dos casos acima referidos, não se pode excluir a possibilidade de haver quem não tenha na realidade qualquer intenção de investir em Macau e pretenda somente aproveitar a aquisição de um imóvel como se tratando de um

“projecto de investimento relevante”, realizando um “investimento falso para adquirir na realidade um imóvel”, tendo como objectivo final a obtenção do direito de residência em Macau.

11. Para além disso, no decorrer da investigação, o CCAC apurou que existem mediadoras imobiliárias que estabeleceram uma relação entre a “imigração por investimentos relevantes” e as actividades originadas da mesma, tornando isto num negócio. Primeiramente, uma empresa era estabelecida e registada por um responsável da empresa mediadora e, posteriormente, as acções da mesma seriam alienadas a um requerente. Seria dado também apoio ao requerente para que este pudesse pedir a autorização de “imigração por investimento” junto do IPIM, tendo como fundamento aquelas acções. Simultaneamente, eram prestados serviços, tais como os referentes às declarações fiscais, ao recrutamento de trabalhadores, à compra, venda e arrendamento de prédios/fracções, disponibilizando-se assim um serviço do tipo “*one-stop*”.
12. O CCAC considera que o IPIM deve apreciar com rigor os projectos de investimento quando da autorização de pedidos de “imigração por investimentos relevantes”, não podendo considerar simplesmente a aquisição de imóveis, por parte dos requerentes, como se tratando de um investimento relevante, caso contrário, a “imigração por investimentos relevantes” tornar-se-á em “imigração por aquisição de imóveis”, o que não só se afasta da intenção legislativa original de atrair investimentos relevantes do exterior, mas contraria também a política de ajustamento e controle do mercado imobiliário preconizada pelo Governo da RAEM.

III) Falta de um mecanismo de apreciação e de verificação rigoroso

1. De acordo com as exigências do IPIM, os requerentes da “imigração por investimentos relevantes” devem apresentar diversos documentos, tais como registos comerciais, licenças para o exercício de actividades, demonstrações financeiras e documentos comprovativos do pagamento do imposto das sociedades. Para além disso, devem apresentar documentos comprovativos dos montantes investidos e do volume dos negócios das sociedades. Quanto aos documentos apresentados pelos requerentes, o IPIM normalmente faz apenas uma verificação formal, sem verificar com rigor a veracidade dos documentos e apurar a verdade dos factos.
2. Por exemplo, para demonstrar a implementação de um projecto de investimento, um requerente apresentou ao IPIM as “demonstrações financeiras”, da empresa em seu nome, relativamente aos anos decorridos entre 2009 e 2014. O CCAC descobriu no decorrer da investigação que, se se comparassem, simplesmente, as referidas “demonstrações financeiras” com as declarações do imposto apresentadas à DSF e os registos da contribuição para a segurança social daquela empresa, seria muito fácil de se descobrir, a existência de receitas, custos e despesas fictícios bem como a existência de lucros não distribuídos e despesas relativas a salários de empregados falsos.
3. Num outro exemplo, um requerente, para demonstrar o funcionamento da sua empresa, apresentou, no pedido da renovação de residência temporária, ao IPIM, encomendas de fornecimento de produtos e os respectivos contratos celebrados com duas empresas. O CCAC descobriu no decorrer da investigação que as diferenças da data da encomenda e da data da sua entrega entre os dois contratos

eram de mais de meio ano, mas as referências das encomendas e os números dos respectivos documentos eram iguais, e que os representantes de ambas as partes assinaram em lugares errados nos contratos, verificando-se assim a existência de indícios óbvios do falso funcionamento da empresa e da falsificação de documentos.

4. Após os devidos esclarecimentos, apurou-se que o IPIM tem vindo a verificar a implementação ou não de projectos de investimento de requerentes através da consulta dos registos comerciais, contas de empresas e registos da contribuição para a segurança social dos requerentes, não enviando o seu pessoal para efectuar a verificação *in loco* dos locais de funcionamento declarados pelas empresas dos requerentes, nem possui um mecanismo de inspecção regular. Assim sendo, parece estar aberta uma porta que facilita a obtenção, de forma fraudulenta, de autorizações de residência temporária através de investimentos falsos ou até mesmo da criação de “empresas fictícias”.
5. No decorrer da investigação, foram descobertos pelo CCAC alguns casos suspeitos da declaração de imposto profissional e do pagamento de contribuições para o Fundo de Segurança Social com falsas informações por parte de alguns requerentes, com o intuito de criar uma simulação de que a empresa tinha contratado pessoal e que tem estado em funcionamento. Por exemplo, duas sociedades de comércio de importação e exportação de produtos electrónicos criadas por duas senhoras, irmãs, já mencionadas anteriormente, entregaram ao IPIM os documentos relativos às declarações de imposto profissional e ao pagamento de contribuições para o Fundo de Segurança Social relativamente a 19 trabalhadores, mas na realidade, nunca contrataram quaisquer trabalhadores.

6. Num outro exemplo, um determinado indivíduo pediu a identificação de trabalhador não-residente para si próprio através duma sociedade comercial em que o mesmo tinha participação, pedido esse que foi aprovado. Posteriormente, foi também autorizado um pedido, no qual, o referido requerente tinha criado uma sociedade de comércio de importação e exportação e de retalho de bebidas alcoólicas com o intuito de apresentar um pedido de “imigração por investimentos relevantes”, no entanto, o referido requerente, era, na realidade, um “*bate-fichas*” que desenvolve a sua actividade nos casinos, sendo que dos 23 empregados locais declarados por aquele requerente, 19 nunca exerceram funções naquela sociedade comercial.
7. No decorrer da investigação, o CCAC descobriu também algumas situações de empresas declaradas por requerentes que nunca funcionaram ou que deixaram de funcionar; em que os locais de funcionamento, declarados por essas empresas, estiveram desocupados por um longo período ou foram utilizados para outros fins; em que as ligações para os números de telefones declarados pelas empresas nunca obtiveram resposta, ou que deixaram mesmo de funcionar; e em que nenhuma das informações relativamente às empresas declaradas se encontram na Internet, entre outras situações. Se o IPIM efectuasse uma verificação ou fiscalização, não seria difícil descobrir se as empresas estariam realmente em funcionamento, ou não.
8. Para além disso, foram detectados alguns casos em que os “projectos de investimento” realizados na realidade pelos requerentes eram totalmente diferente dos “projectos de investimento” declarados. Por exemplo, uma sociedade de comércio e de investimento, já mencionada anteriormente, que se dedica a vendas por grosso e a

retalho de aço inoxidável e de materiais de construção, nunca se dedicou ao negócio do aço em Macau, no entanto, para satisfazer o valor prometido de investimento no “projecto de investimento”, o requerente comprou, antes da renovação do seu pedido de residência temporária, uma sala de sauna, por um valor de 6 milhões de patacas, como prova da concretização do seu “projecto de investimento”, sendo dessa forma a pretendida renovação autorizada pelo IPIM.

9. Quanto às várias situações anteriormente referidas, o IPIM referiu que aquele organismo é apenas um serviço administrativo sem competências de fiscalização e de aplicação da lei neste contexto, pelo que é difícil realizar verificações profundas relativamente aos pedidos. No entanto, o CCAC considera que, enquanto serviço responsável pela apreciação de pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e pela recomendação de autorização dos referidos pedidos, o IPIM tem responsabilidades na confirmação da veracidade dos documentos requeridos e na fiscalização da realização dos projectos apresentados, uma vez que se tratam de elementos essenciais na apreciação dos pedidos, e são também obrigações que os serviços públicos têm de cumprir.

Parte IV: Problemas existentes no processo de apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

Na sequência da investigação realizada pelo CCAC, verificou-se que, no decorrer do procedimento de apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” realizada pelo IPIM, existem problemas relacionados com a falta de rigor nos critérios de apreciação, com a ausência prolongada dos requerentes de Macau, etc., verificando-se também situações de obtenção da autorização de residência temporária através de contratação simulada. Passamos, de seguida, a expor os referidos problemas encontrados no decorrer da investigação:

I) Falta de rigor nos critérios de apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

1. De acordo com o artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, a “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” abrange dois tipos de pessoal, ou seja, os quadros dirigentes e os técnicos especializados, sendo que o pressuposto exigido para a aprovação dos pedidos em causa é o facto de a sua formação académica, qualificação e experiência profissional serem considerados de particular interesse para a RAEM. Por outras palavras, os indivíduos a quem forem autorizados os pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” devem ser “profissionais qualificados” de interesse para Macau.
2. De acordo com os elementos de análise anunciados pelo IPIM, aquando da apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, serão considerados, nomeadamente, os seguintes factores para referência: se a habilitação

académica do requerente corresponde à dos profissionais qualificados carecidos em Macau, se o trabalho desempenhado pelo requerente corresponde ao dos postos de trabalho especializado ou de gestão que demonstram particular interesse para Macau, sendo ainda alvo de ponderação a qualificação e a experiência profissional possuídas pelo requerente.

3. Não obstante, no âmbito da apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, o IPIM usar uma tabela de análise relativamente detalhada e um método de pontuação para efectuar a avaliação dos pedidos, ainda assim o CCAC descobriu, na sequência da investigação, que existem casos em que os requerentes não possuíam as devidas habilitações académicas, não possuíam formação profissional adequada aos respectivos postos de trabalho, bem como casos em que as profissões dos requerentes não eram da natureza de quadros dirigentes ou de técnicos profissionais, entre outros.
4. De entre os casos de pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, existe um certo número de pedidos que foram formulados pelos requerentes na qualidade de administradores, directores-gerais, directores financeiros, entre outros, de empresas de *offshore* constituídas em Macau. No decorrer da investigação, foi apurado pelo CCAC que existem dúvidas em relação às funções exercidas por alguns requerentes nas sociedades indicadas, e que existem requerentes que não possuíam habilitações do ensino superior, tendo o IPIM se limitado a atender à experiência profissional obtida no passado pelos mesmos para concluir que se tratam de profissionais qualificados de particular interesse para o desenvolvimento de Macau

e, por conseguinte, tendo sido autorizados os respectivos pedidos de residência temporária.

5. Um outro exemplo é o de um determinado indivíduo, que através de aquisição de participações de uma sociedade de *offshore* que explora o fabrico e venda de vestuário, apresentou, junto do IPIM, um pedido de “imigração por investimentos relevantes”, não tendo, no entanto, tal pedido sido aprovado por se considerar não estar em causa um investimento relevante. Passados dois anos, o mesmo requerente, na qualidade de director-geral da mesma sociedade de *offshore*, apresentou um pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, pedido esse que foi aprovado. No entanto, das informações do registo comercial consta que o cargo de director-geral da referida sociedade *offshore* é exercido por uma outra pessoa, sendo que o requerente em causa é apenas administrador daquela sociedade.
6. Outros exemplos dizem respeito a um caso em que um indivíduo apresentou um pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” na qualidade de director-geral de uma sociedade de *offshore* que explora actividades relacionadas com produtos de plástico, no entanto, o mesmo apenas possui um diploma de graduação do ensino secundário de uma escola secundária da província de Guangdong; um director-geral de uma sociedade *offshore* que explora actividades relacionadas com placas laminadas declarou que foi graduado numa escola secundária de Hong Kong, mas que o respectivo diploma se encontrava desaparecido; e em relação a um outro caso respeitante a um administrador de uma sociedade de *offshore* que explora actividades relacionadas com

folhas de cobre, não se encontra nenhum documento comprovativo das suas habilitações académicas no respectivo processo.

7. No decorrer da apreciação dos pedidos, o IPIM solicita normalmente aos requerentes que apresentem declarações e documentos comprovativos da sua experiência profissional. No entanto, no decorrer da investigação, o CCAC descobriu que existem casos em que o requerente se limitou a enumerar a sua experiência profissional obtida no passado, não tendo apresentado nenhum documento comprovativo, sendo que o IPIM, na ausência de qualquer confirmação da situação, transcreveu directamente para a proposta o conteúdo da experiência profissional e antiguidade declarado pelo próprio requerente, servindo isto de fundamento para propor a autorização do pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”.
8. Por outro lado, no decorrer da investigação, foi também descoberto pelo CCAC que existem casos em que a formação profissional de alguns requerentes não corresponde à exigida pelos postos de trabalho em causa. Por exemplo, existe um caso em que o requerente, na qualidade de vice-director de um determinado centro médico, viu o seu pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” autorizado. No entanto, como a licença de exploração hospitalar do referido centro médico foi suspensa pelos Serviços de Saúde, o requerente cessou as suas funções nesse momento tendo apenas trabalhado menos de um mês, passando depois a exercer funções de gerente do departamento de segurança de uma sociedade de construção, declarando auferir um salário mensal de 50 mil patacas.

9. Apesar de o requerente ter alegado que o seu trabalho era ser “responsável pela gestão de saúde e cuidados médicos de todos os trabalhadores da sociedade e a organização periódica de seminários médicos para os trabalhadores”, a referida sociedade de construção tinha apenas pouco mais de dez trabalhadores, sendo que os seus antecedentes profissionais na gestão médica são obviamente muito diferentes da natureza do trabalho de gerente do departamento de segurança. Por outro lado, apesar de o requerente não ter informado o IPIM sobre a mudança do seu posto de trabalho em cumprimento da lei, e da sua estadia máxima anual em Macau ser de 14 dias durante o período de três anos, o seu pedido de renovação de residência temporária em Macau acabou por ser autorizado pelo IPIM.
10. Outro exemplo refere-se ao caso em que o IPIM autorizou um pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” de um indivíduo de nacionalidade filipina para exercer funções de chefe de segurança em determinado escritório de advogados. Todavia, o requerente não tinha nenhuma experiência na área de gestão de segurança e os documentos comprovativos das habilitações académicas apresentados eram apenas diplomas de “Curso de formação de marinheiro” e “Práticas de Electricidade”. Na sequência da investigação, verificou-se que a função que estava a exercer era, na realidade, a de guarda-costas de determinado advogado do aludido escritório de advogados.
11. No parecer elaborado na sequência do pedido acima referido, o IPIM refere que, apesar de a profissão do requerente não corresponder ao quadro dirigente ou técnico especializado, considerando que o direito à propriedade privada e a segurança pessoal dos cidadãos são protegidos pela lei, e tendo em conta a idoneidade possuída pelo

requerente e as cartas de recomendação apresentadas pelo mesmo, foi proposta a autorização do seu pedido de residência temporária com base no seu posto de chefe de segurança.

12. O CCAC considera que, não correspondendo a profissão do requerente ao âmbito de “profissionais qualificados”, este não deveria ter visto aprovado o seu pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, na medida em que não existe aqui espaço para exercício de qualquer poder discricionário, caso contrário, irá esbater-se a linha de separação entre, por um lado, os quadros dirigentes e técnicos especializados e, por outro, os trabalhadores não residentes, desviando-se assim da intenção original de atracção de pessoal de gestão e técnico profissional para Macau através do regime de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”.

II) Ausência prolongada de Macau por parte dos requerentes de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”

1. O Regulamento Administrativo n.º 3/2005 não regulamenta sobre a duração da estadia em Macau por parte dos quadros dirigentes e técnicos especializados aquando da sua residência temporária em Macau, nem o IPIM considera o tempo da duração da estadia do referido pessoal em Macau como fundamento de aprovação ou rejeição do pedido de renovação de residência temporária. No decorrer da investigação, o CCAC descobriu que existe um certo número de requerentes que permanecem ausentes de Macau, por um longo período de tempo, depois de os seus pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” terem sido aprovados.

2. O CCAC procedeu à análise dos dados de migração referentes a mais de 600 requerentes de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, e apurou que mais de 100 pessoas, depois de terem obtido autorização dos seus pedidos iniciais, se encontram ausentes de Macau por um longo período de tempo ou que permanecem anualmente em Macau somente por um período de tempo extremamente curto. Na sequência de uma investigação detalhada, deparou-se também com situações em que o trabalho efectivo desempenhado por alguns dos requerentes não corresponde ao dos seus postos de trabalho aprovados, e situações em que o trabalho desempenhado por alguns requerentes nada tem a ver com Macau, entre outras, o que deveria suscitar a atenção da entidade competente para aprovação dos pedidos em causa.
3. Por exemplo, foi autorizado o pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” a um indivíduo na qualidade do gerente-geral adjunto e director financeiro de uma empresa comercial de produtos cárneos, frutas, óleos e mercearias. No entanto, o referido indivíduo permaneceu em Macau apenas 37 dias durante o período de 2010 a 2014, e até esteve ausente de Macau no ano inteiro de 2015. Na sequência da investigação, apurou-se que aquele indivíduo permaneceu, durante um longo período, no Interior da China, e o trabalho a que ele se dedicou foi apenas a prestação de informações relativas à entrega de propostas para concursos públicos, e à emissão de pareceres de assessoria ao proprietário da empresa comercial.
4. Num outro caso, foi autorizado o pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” a um indivíduo na qualidade de director financeiro de uma agência de viagens. O seu contrato de

emprego estipula expressamente que o seu local de prestação de serviço se situa em Macau, e que tem horários fixos para prestar o seu serviço. No entanto, entre 2013 e 2016, o referido indivíduo permaneceu em Macau, no máximo, apenas 37 dias por ano. Na sequência da investigação, apurou-se que aquele indivíduo não era, realmente, o responsável pelo trabalho financeiro da empresa, mas sim pela angariação de turistas, no interior da China, para aquela agência de viagens.

5. Num outro exemplo, foi autorizado o pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” a um engenheiro da área petrolífera que foi contratado por uma empresa de desenvolvimento imobiliário local. No entanto, o referido engenheiro esteve a trabalhar, durante um longo período, na sucursal da empresa situada na Indonésia, e permaneceu em Macau apenas 7 dias entre 2013 e 2015. Noutro caso, uma empresa de energia que se dedica ao negócio de petróleo e de carvão contratou um indivíduo para desempenhar as funções de gerente de um projecto de extracção de carvão na Mongólia. Após a autorização do pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, o referido indivíduo permaneceu apenas uma média de 8 dias, por ano, em Macau, durante o período de 2008 a 2013.
6. De acordo com os pareceres jurídicos internos do IPIM, a lei vigente faz presumir que os portadores de Bilhete de Identidade de Residente de Macau residem habitualmente em Macau, e a Lei de Fixação de Residência por Investimento não determina que o período de tempo da residência em Macau do requerente seja um dos requisitos da autorização do pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, pelo que o IPIM não efectua, no tratamento

do pedido da renovação de fixação de residência temporária, qualquer apreciação no sentido de confirmar se o requerente tem residido em Macau e qual o período de tempo em que reside em Macau.

7. O regime de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” pode atrair para Macau talentos de alto nível e de elevado prestígio, nomeadamente cientistas e artistas famosos, e, nestes casos, é difícil obrigar esses indivíduos a um determinado período de estadia em Macau. Porém, nos restantes casos, a ausência prolongada de Macau dos requerentes, após lhes ser atribuída a autorização de residência temporária, viola a intenção legislativa original relativamente à atracção de quadros dirigentes e técnicos especializados com o intuito da promoção do desenvolvimento económico e social de Macau.
8. O CCAC considera que o sentido da política de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” relativamente à atracção de profissionais qualificados, considerados como sendo de particular interesse para Macau, só se manifesta quando os requerentes autorizados permaneçam em Macau e prestem serviços em empresas e instituições de Macau. Se os requerentes puderem trabalhar para uma empresa de Macau no exterior, não será necessário pedir a sua autorização de residência temporária em Macau através do regime de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, porque a sua “normal” contratação já satisfaz os objectivos.

III) Aquisição da residência temporária através de falsas contratações de pessoal

1. No decorrer da investigação, o CCAC descobriu que alguns requerentes dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” são suspeitos de, através de relações laborais falsas, terem adquirido fraudulentamente autorizações de residência temporária. A título de exemplo, foi autorizado o pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” a um indivíduo que frequentava um curso de *design* em Macau, e que apresentou o respectivo pedido na qualidade de “gerente de desenvolvimento de negócios” de uma empresa comercial de retalho de telemóveis e de produtos electrónicos. No entanto, o referido requerente, aquando do pedido de renovação, alegou que era “director-executivo” da mesma empresa.
2. Nos termos do contrato de emprego, o salário mensal do referido requerente era de 50 mil patacas. No entanto, de acordo com os documentos apresentados na apresentação do pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, o lucro total, após a tributação, do ano anterior, da empresa comercial onde o requerente trabalhava foi apenas de 520 mil patacas. Na sequência da investigação, o CCAC descobriu que o requerente não permaneceu, durante um longo período, em Macau, e que os trabalhadores da referida empresa comercial nunca o tinham visto nem sabido da existência do referido “director-executivo”, para além disso o proprietário da referida empresa não conseguiu apresentar provas do pagamento do salário do requerente, pelo que tudo isto suscitou muitas dúvidas relativamente à referida contratação.

3. Num outro exemplo, foi autorizado o pedido de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” a um indivíduo na qualidade de gerente-geral e de editor-chefe adjunto de uma empresa jornalística. O referido indivíduo alegou que o seu salário mensal era de 40 mil patacas. No entanto, o jornal da referida empresa jornalística era apenas um jornal semanal emitido aperiodicamente, e custava cerca de 2 patacas, e a tiragem anual era de cerca de 4.000 a 5.000 exemplares. Na sequência da investigação, foi apurado que o salário anual do proprietário e do director da referida empresa era de apenas 60 mil patacas, mas o salário anual do requerente teria atingido as 480 mil patacas.
4. Nos termos do contrato de emprego celebrado entre o requerente e a referida empresa jornalística, o local de trabalho do requerente situa-se numa loja de um edifício na zona norte de Macau e o horário de serviço do requerente encontra-se definido. No entanto, após a consulta do registo dos movimentos fronteiriços do referido requerente relativamente aos anos decorridos entre 2013 e 2017, o CCAC descobriu que o requerente tinha permanecido em Macau apenas um máximo de 10 dias por ano, verificando-se indícios que demonstram a não existência da relação laboral.
5. Se o IPIM desse um pouco de atenção no decorrer da apreciação dos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” ou de pedidos de renovação, não seria difícil descobrir que existiam dúvidas relativamente a falsas contratações de pessoal nos casos acima referidos. O CCAC considera que o IPIM devia estar sempre atento aos eventuais actos ilegais ocorridos nos pedidos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, devendo acompanhar, de forma oportuna, os casos

suspeitos. O IPIM pode também recorrer, caso necessário, aos serviços competentes responsáveis pelo inquérito criminal para investigar a existência de “pseudo-profissionais qualificados” e de “falsas contratações de pessoal” nos casos recebidos, no sentido de assegurar que o regime legal de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” não seja alvo de abusos.

Parte V: Opiniões e sugestões

As políticas de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” do Governo da RAEM têm um significado importante para o desenvolvimento social e económico de Macau. O objectivo da realização de um inquérito, pelo CCAC, sobre a apreciação da “imigração por investimentos relevantes” e da “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” por parte do IPIM é o de averiguar da existência de problemas nos procedimentos administrativos e nas operações do Serviço, no sentido de promover o aperfeiçoamento dos respectivos regimes. Concluindo a presente investigação, o CCAC considera que os seguintes três pontos merecem a atenção do Instituto em questão:

D) Suprimir as lacunas de nível institucional através de uma revisão legislativa atempada

1. As políticas de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” de Macau são bastante atraentes para os investidores e os profissionais do exterior. O IPIM, enquanto serviço competente para a execução das respectivas políticas, deve exercer com rigor a sua competência de elaborar propostas relativamente à apreciação dos pedidos para evitar que pessoas não habilitadas ou com segundas intenções tentem “pescar nas águas turvas”, aproveitando esta via para obter ilegalmente o direito de residência temporária de Macau.
2. Os casos referidos nas partes anteriores do presente Relatório referem-se todos eles a pedidos iniciais de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, que foram autorizados. Embora os

pedidos de renovação de alguns desses casos não tenham sido autorizados – em virtude da fiscalização interna do IPIM, ou devido à recepção, por aquele Instituto, de participações relativas a casos fraudulentos ou comunicações efectuadas por outros serviços públicos – ainda assim verifica-se que, no âmbito desses casos, existem problemas de falta de rigor nos critérios de apreciação e nos procedimentos adoptados.

3. No decorrer da investigação, o CCAC constatou que as políticas de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” do Governo da RAEM têm sido cada vez mais exigentes no decorrer dos últimos anos, estando os pedidos sujeitos a uma apreciação cada vez mais rigorosa. O IPIM tem reforçado também a sua análise e investigação relativamente aos casos duvidosos, o que significa que o Serviço em questão já está ciente da existência de alguns problemas na implementação do Regime de Fixação de Residência Temporária de Investidores, Quadros Dirigentes e Técnicos Especializados e a tentar fazer o seu melhor para, gradualmente, resolver os problemas.
4. No entanto, recorrer apenas ao restringimento das políticas e ao reforço na apreciação dos casos, não vai suprimir as lacunas a nível institucional na sua raiz. Decorreram mais de 10 anos desde a implementação do regime jurídico relativo à “imigração por investimentos relevantes” e à “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, o Governo da RAEM deve proceder a uma revisão plena sobre a concepção e a implementação deste regime por forma a lidar com os problemas e as disposições obsoletas do respectivo diploma legal, procedendo a uma revisão e um aperfeiçoamento do mesmo o mais breve possível.

II) Minimizar a ocorrência de irregularidades através de procedimentos transparentes

1. Como a “imigração por investimentos relevantes” e a “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” são iniciativas importantes do Governo da RAEM na atracção de investimentos e de quadros qualificados do exterior, o IPIM deve realizar, para além de acções de promoção e de divulgação no exterior, a necessária apresentação pública sobre aqueles regimes em Macau, para que os cidadãos tenham conhecimento sobre as respectivas disposições legais, os procedimentos de requerimento e os critérios de apreciação, bem como sobre a implementação e os benefícios sociais das respectivas políticas.
2. No decorrer da investigação, o CCAC constatou que o público tem pouco conhecimento sobre os regimes de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” e, ao longo dos anos, o IPIM raramente tomou a iniciativa de realizar acções de divulgação sobre os mesmos em Macau, resultando daí que a maioria dos pedidos de residência temporária são apresentados através de instituições mediadoras, o que não só afecta o resultado da implementação destas políticas, mas dá, facilmente, origem a actos irregulares ou até ilegais.
3. O IPIM deve apreciar rigorosamente os pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, mas isto não significa que pode “esconder” as políticas em questão nem as respectivas informações, caso contrário, é difícil concretizar o objectivo de atrair investimentos e quadros qualificados do exterior. Só com a garantia de transparência máxima nos procedimentos de requerimento e nos resultados das

apreciações é que pode ser evitado o surgimento de irregularidades ou até de ilegalidades nos procedimentos de apreciação.

III) Aperfeiçoar o regime para a atracção de quadros qualificados para Macau

1. Através do regime de “imigração por investimentos relevantes”, podem ser atraídos investimentos de capital para os sectores favoráveis ao desenvolvimento de Macau, impulsionando assim o desenvolvimento da diversificação adequada das indústrias. No entanto, se houver falta de recursos humanos de alta qualidade, não se pode falar sobre diversificação industrial. Através da atracção de profissionais qualificados pelo regime de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” e do reforço da formação e treino dos quadros qualificados locais, o que se assume como sendo de grande relevância na diversificação adequada das indústrias de Macau.
2. O CCAC considera que não se pode pôr em causa o resultado do regime ou até negar o seu significado devido à existência actual de alguns problemas na apreciação dos processos de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, ou seja, tal como reza o ditado, “Por medo dos pardais, não se deixa de semear cereais”. No desenvolvimento de Macau, não se pode rejeitar a recepção de profissionais qualificados do exterior. Ter uma atitude conservadora ou optar por permanecer num mercado fechado relativamente à política de quadros qualificados corresponde a abdicar de competitividade por iniciativa própria.
3. O desenvolvimento de Macau necessita tanto dos quadros qualificados locais como dos profissionais qualificados do exterior, os dois podem-se apoiar reciprocamente e incentivar mutuamente.

Encontra-se a decorrer nas regiões vizinhas uma “batalha de procura de talentos” e todos estão a recorrer a diversos meios para atrair quadros qualificados. Em simultâneo com a integração na construção e desenvolvimento da Grande Baía de Guangdong-Hong Kong-Macau, Macau necessita enfrentar a competição pela atracção de quadros qualificados do exterior. Assim, deve aproveitar e aperfeiçoar a política de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, no sentido de que a recepção de profissionais qualificados e a formação de quadros qualificados locais poderem produzir um efeito sinérgico, o que relaciona directamente com o desenvolvimento do futuro de Macau.

Pelo exposto, e na sequência da investigação sobre a apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados” pelo IPIM, o CCAC apresenta as seguintes sugestões:

1. O IPIM deve aperfeiçoar os procedimentos de apreciação dos pedidos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”;
2. O IPIM deve estabelecer um mecanismo de verificação dos casos de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”;
3. O IPIM deve reforçar o seu trabalho na divulgação das políticas de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”, tornando público os critérios e os resultados dos processos de apreciação;
4. O Governo da RAEM deve proceder a uma revisão oportuna do Regulamento Administrativo n.º 3/2005, no sentido de aperfeiçoar o

regime jurídico de “imigração por investimentos relevantes” e de “imigração por fixação de residência dos técnicos especializados”.

Apresenta-se, para efeitos de referência, o presente Relatório a Sua Excelência o Chefe do Executivo.

Comissariado contra a Corrupção, aos 22 de Junho de 2018.

O Comissário,

Cheong Weng Chon