

A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL DE MACAU

Sun Tong Peng

Assessor, Assembleia Legislativa, Macau

1. Nota introdutória

De modo geral, a nível mundial, existem dois paradigmas legislativos da segurança social; um deles é adoptado por países como a Alemanha, onde se legisla separadamente sobre os assuntos de seguros, subsídios e providências sociais. Cada um destes assuntos visa regular certas categorias de relação de segurança social, pelo que se poderia apelidar de paradigma disperso. Outro paradigma legislativo é o adoptado por exemplo pelos EUA, um paradigma “geral-especial”, ou seja, onde se começa por estabelecer uma lei de bases uniforme onde se regulam os aspectos fundamentais como seguros, subsídios e providências sociais, e num segundo nível estabelecem-se legislações particulares sobre cada um destes assuntos referidos, obviamente alicerçadas na lei de bases¹.

O sistema legislativo de segurança social de Macau equipara-se sensivelmente ao primeiro dos paradigmas referido². O sistema estabelecido pelo Decreto-Lei 84/89/M pressupõe de modo geral que haja uma contribuição para o gozo do benefício da segurança social³. Assim, o que se trata aqui é da criação

¹ Cfr. Zheng Shangyan, *Direito de Trabalho e Segurança Social*, Faculdade de Direito e Ciência Política Editora, 2008, pg. 438; Jianfei, *Lei da Segurança Social*, 3.ª edição, Faculdade de Direito e Ciência Política Editora, pgs. 1-2 e 341.

² Em Macau existe o regime de providência exclusivamente para a função pública. Este texto centra-se na análise do sistema de segurança social para aqueles que não são funcionários públicos.

³ O Decreto-Lei n.º 58/93/M que revogou o Decreto-Lei n.º 84/89/M consagrou como forma de prestação a pensão social, e o direito ao qual não pressupõe contribuição, pelo que é apenas um tipo de apoio social, não sendo garantia de natureza de seguro social. O Regulamento Administrativo n.º 6/2007 revogou o referido diploma quanto à disposição de pensão social e passou a dispor que no regime do subsídio a atribuir a indivíduos e a agregados familiares em situação de carência económica, o respectivo subsídio é atribuído pelo Instituto de Acção Social.

de um sistema de seguro social, ou seja, um regime de segurança social tomado *strictu sensu*. Este tipo de regime de segurança social é implementado através do Fundo de Segurança Social, enquanto o regime de segurança *latu sensu* abrange os aspectos como subsídios sociais e providência social. Para a atribuição dos benefícios dispensa-se qualquer contribuição prévia. Neste domínio cabe ao Instituto de Acção Social, Direcção dos Serviços de Saúde, Instituto da habitação e outros departamentos públicos implementar as acções conducentes à segurança social no âmbito do seu respectivo pelouro; tais como proporcionar tratamentos médicos gratuitos a cidadãos de grupos específicos, conceder o uso de habitação social a pessoas com rendimentos mais baixos, etc.

Em Novembro de 2007, o Governo promulgou o Plano Consultivo de Reajustamento do Sistema de Segurança Social e Protecção de Velhice, mais tarde transformado em Plano de Reforma de Reajustamento do Sistema de Segurança Social e Protecção de Velhice, em que se propôs a ideia de criação de um sistema de segurança social com dois níveis, composto pelo Fundo de Segurança Social para o primeiro nível e o Fundo de Providência Central Não-obrigatório. Assim, o Governo desencadeou o correspondente processo legislativo e até ao momento presente a Assembleia Legislativa já concluiu os trabalhos legislativos relativamente ao primeiro nível (implementado através do Fundo de Segurança Social), sendo que os trabalhos legislativos acerca do segundo nível (Regime do Fundo de Providência Central Não-obrigatório) estão em curso.

De modo geral, o regime de segurança social em Macau vai-se concretizar numa estrutura de garantia pluri-dimensional que compreende seguro social, fundo de providência central, subsídios sociais e providências sociais, etc. Este texto concentra-se na análise da evolução histórica do regime de segurança social *strictu sensu* (ou seguro social), a linha mestre reformadora e a sua situação actual com uma breve avaliação.

2. Evolução histórica e essência do regime de segurança social em Macau

2.1. Evolução histórica do regime de segurança social em Macau

Antes de 1990, em Macau não havia um regime de segurança de natureza de seguro social. A segurança social era administrada através de subsídios e de providências sociais. Cabia ao Instituto de Acção Social prestar apoio e ajuda económica recorrendo a fundos públicos, dispensando-se qualquer contribuição prévia dos beneficiários. Este tipo de apoio público baseado numa avaliação prévia das características dos potenciais beneficiários, o qual se destinava a ajudar os cidadãos financeiramente mais desfavorecidos de forma pecuniária ou por outras regalias, consubstanciava-se num regime social de natureza caritativa, correctiva

e de providência⁴.

Na década de 80 do século XX a economia de Macau desenvolveu-se aceleradamente e a questão da segurança social dos trabalhadores atraiu a atenção da comunidade. Por isso, o Governador estabeleceu o Regime de Segurança Social através do Decreto-Lei n.º 84/89/M que *assenta essencialmente num regime de capitalização, ainda que com elementos ocasionais de natureza distributiva. Para além da participação do orçamento do Território, os respectivos encargos são fundamentalmente satisfeitos através de contribuições que incumbem aos empregadores e aos próprios trabalhadores beneficiários, como forma de cobertura de riscos sociais*⁵.

O Fundo de Segurança Social foi formalmente criado em 1990 e só após foi criado o Regime de Segurança Social. Os Decretos-Leis n.º 58/93/M e 59/93/M vieram alterar e substituir sucessivamente o Decreto-Lei n.º 84/89/M. O primeiro regula especificamente as regras gerais de segurança social bem como o seu regime, enquanto o segundo postula organização e as regras de funcionamento do Fundo de Segurança Social. Daí em diante, os dois referidos diplomas foram alvo de várias modificações por outros diplomas legais, mantendo-se contudo inalterada a moldura e as bases do regime de segurança social.

2.2. Essência e características do regime de Segurança Social

2.2.1. Beneficiários e contribuintes

O regime de segurança social anteriormente existente visava proporcionar garantias sociais aos trabalhadores em situações especiais como a velhice, deficiência, doença e desemprego. Por isso se disponha que: *são obrigatoriamente inscritos no Fundo de Segurança Social, como beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem, residentes em Macau, incluindo os contratados para o desempenho de tarefas concretas, ocasionais ou sazonais*⁶.

O Chefe do Executivo, em consonância com as disposições deste Decreto-Lei, alargou o âmbito dos beneficiários por forma a abarcar também no regime

4 Tang Iok Va, *Evolução do sistema de segurança social de Macau*, 2009.

5 Vide. o preâmbulo do DL n.º 84/89/M, de 1 de Dezembro.

6 No que toca ao universo de beneficiários, o DL utilizou como critério de inscrição “os trabalhadores por conta de outrem, residentes em Macau”, e obrigou, desta forma, os empregadores a pagar contribuição para os trabalhadores não residentes, que na realidade, não tinham direito às prestações do Fundo de Segurança Social. Isto suscita dúvidas acerca da natureza da contribuição a favor do empregado não residente. Por este motivo, a Lei n.º 21/2009 (Lei de contratação dos trabalhadores não residentes) introduziu uma alteração ao DL n.º 58/93/M, substituindo o termo anteriormente utilizado de “residente em Macau” por “residente da RAEM”, no sentido de limitar o universo de beneficiários para residente de Macau. Além disso, a Lei ainda dispõe que *o empregador fica sujeito ao pagamento de uma taxa de contratação por cada trabalhador não residente efectivamente contratado*, e deixou de necessitar de pagar a contribuição para o efeito de segurança social, por forma a eliminar as contradições existentes nas leis anteriores.

da segurança social a trinta categorias de trabalhadores por conta própria. Os beneficiários que subscrevem, caso queiram cessar a sua relação de trabalho por conta de outrem, e caso satisfaçam as exigências legais, podem continuar a descontar voluntariamente. No que se refere ao aspecto do contribuinte, os empregadores devem subscrever como contribuintes para poderem descontar na fonte nos termos legais a percentagem referente à segurança social. O valor da contribuição que os empregadores e trabalhadores devem descontar mensalmente é fixado por Despacho do Chefe do Executivo. Os trabalhadores por conta própria e os contribuintes voluntários devem pagar a contribuição integralmente.

2.2.2. Modalidades de prestação da segurança social

As modalidades de prestação anteriormente existentes no regime de segurança social eram: a pensão de velhice, pensão de invalidez e assistência de desemprego, subsídios de nascimento, de casamento, de funeral e prestação por pneumoconioses. De entre os tipos de prestações sociais acima referidas, as pensões de velhice, de invalidez e assistências de desemprego e o subsídio de doença não podem ser duplicados. Além disso, cabe ainda ao regime de segurança social garantir os créditos emergentes da relação de trabalho, quando não seja possível ao trabalhador obter a respectiva cobrança, e tomar as medidas de segurança social no âmbito do plano de apoio específico aprovado pelo Chefe do Executivo. Cabe ao Chefe do Executivo fixar o valor das prestações sociais por Despacho.

Dentre os tipos de prestações sociais, as pensões de velhice têm prioridade, destinando-se aos beneficiários de idade não inferior a 65 anos e que residem habitualmente na RAEM por um período contínuo de pelo menos sete anos, e que tenham realizado as respectivas prestações durante um período mínimo de 60 meses. Os beneficiários com idade não inferior a 60 anos que satisfaçam as requeridas exigências, podem requerer que lhe sejam atribuídas as pensões proporcional e antecipadamente. Caso se verifique um caso de acentuada degenerescência devidamente comprovada pela junta médica do Fundo de Segurança Social, poderá a pensão ser atribuída na sua íntegra a partir dos 60 anos de idade.

2.2.3. Natureza e atribuições do Fundo de Segurança Social

O Fundo de Segurança Social é uma pessoa jurídica de natureza pública com personalidade jurídica dotada de poder financeiro e administrativo autónomo e com património próprio, responsável pela implementação do Regime de Segurança Social. As suas atribuições consistem em colaborar na avaliação das necessidades de protecção social dos trabalhadores e estudar e propor as medidas adequadas ao aperfeiçoamento do sistema de segurança social; controlar o sistema de segurança

social e executar o seu regime, em tudo o que não esteja directamente atribuído a outras entidades públicas; gerir os recursos da segurança social⁷.

As receitas financeiras do Fundo de Segurança Social provêm das contribuições das duas partes da relação laboral e da percentagem de 1% das receitas correntes efectivamente apuradas em cada exercício, das quais a segunda se considera até ao momento como a receita principal do Fundo de Segurança Social. Uma parte do montante afectado ao Programa de Desenvolvimento de Construção Urbana, Fomento do Turismo e Prestação da Segurança Social promovido pelas companhias concessionárias dos jogos de fortuna e azar, constitui outra fonte importante da receita. De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 59/93/M, pela satisfação das prestações da segurança social é solidariamente responsável a RAEM.

3. Enquadramento e linhas mestras da reforma da segurança social em Macau

3.1. Falhas e problemas detectados no Regime de Segurança Social

O regime de Segurança Social de Macau foi estabelecido em 1990 e desempenhou uma função de garantia para os seus subscritores. Contudo, à medida que o tempo foi passando e a sociedade se complexificou e desenvolveu economicamente, têm-se notado falhas e problemas que se podem resumir aos seguintes aspectos.

3.1.1. Falha quanto ao universo de alcance

Como o regime de Segurança Social visa prestar garantia aos trabalhadores, o seu alcance é limitado, afastando uma grande fatia dos residentes, os quais não podem gozar das respectivas garantias. Por exemplo, no ano de 2007, o número de idosos que recebe pensões de velhice foi de 13811, ainda que, de acordo com os dados dos Serviços de Identificação, a população com idade não inferior a 65 anos em Macau totalizava 39032 pessoas. Assim, a percentagem de pessoas abrangida pela pensão de velhice foi de 36,3%⁸. Como Macau entrou numa situação de forte envelhecimento demográfico, regista-se cada vez mais uma maior expectativa relativamente à necessidade de segurança social, pelo que não se deve procurar apenas resolver a questão da garantia só para os que já sendo idosos não possuem os requisitos para requerer apoio próprio, mas é necessário haver uma preocupação acerca dos problemas de segurança social da comunidade dos idosos no futuro.

7 Vide o artigo 4.º do DL n.º 59/93/M, de 18 de Outubro.

8 Vide o Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção de Velhice, Novembro de 2008, RAEM.

3.1.2. Contribuições reduzidas desfasadas da regra do seguro social

A concepção básica do regime de segurança social consubstancia-se num plano de seguro social, todavia, os métodos reiterados na prática desviaram-se das regras de funcionamento do seguro social. Não são poucos os países que exigem normalmente a conexão directa entre o valor da contribuição do seguro social e o rendimento do trabalhador⁹. Em Macau é adoptada uma contribuição de valor fixo, sendo este valor completamente desproporcional ao valor da prestação. Por exemplo: presentemente o valor de contribuição mensal é de somente 45 patacas (15 patacas pagas pelo trabalhador e 30 pelo empregador). Neste caso o beneficiário só necessita de pagar por um período de 5 anos para lhe poder ser atribuído mensalmente uma pensão de 1700 patacas quando chegar aos 65 anos de idade. Daí se pode depreender que a contribuição do beneficiário seja somente simbólica, a qual tem uma natureza fortemente providencial e um carácter fraco de reciprocidade¹⁰. Isto significa que o regime de segurança social tende a tornar-se numa modalidade de providência que reprime a função de partilha de risco que o Fundo Social sempre possui. O encargo demasiadamente pesado para o governo desfavorece o desenvolvimento sustentável da totalidade do Fundo de Segurança Social.

3.1.3. Excessivo encargo financeiro do Fundo e sua forte dependência das finanças públicas

Por um lado, verifica-se um valor excessivamente baixo da contribuição do empregador e do trabalhador e, por outro é necessário manter um certo nível de prestação garantida, o que vai conduzir a um desequilíbrio entre a receita e a despesa do Fundo de Segurança Social. Tomando como exemplo o ano de 2007, as receitas do Fundo provenientes de contribuição foi somente de 142 milhões, mas a despesa total atingiu 309 milhões, dos quais cerca de 250 milhões foi afectada ao pagamento de pensões de velhice e prestações adicionais. Como cabe às despesas públicas do governo suportarem a diferença entre o valor total das contribuições e o valor total das prestações, o Fundo de Segurança Social fica extremamente dependente da afectação do governo, sem a qual será impossível manter o seu funcionamento. À medida que a população de Macau vai

9 Por exemplo, na Alemanha, a pensão de velhice e a contribuição dos trabalhadores prende-se com o salário. A taxa de despesas dos seguros foi em 1998 de 20,3%, baseada no salário bruto dos trabalhadores, e com uma comparticipação de 50% do empregador e do trabalhador. Cfr. Zhao Lixin, *Estudo das Leis de Segurança Social da Alemanha e do Japão*, Propriedade Intelectual Editora, 2008, pags.42 e 84.

10 Tang Lok Va, "A retrospecção e prospecção do sistema de segurança social de Macau – a criação do sistema de segurança social pluri-dimensional", in *Desenvolvimento da Providência Social de Macau: características e tendências*, Centro de Estudos da UMAC, 2006.

envelhecendo, a esperança média de vida vai aumentando, o número de cidadãos que possui condições para requerer pensões de velhice vai aumentando, pelo que se agudiza o problema, o qual exerce pressões sobre as finanças públicas e muito provavelmente se tornará num problema financeiro de ordem estrutural¹¹.

3.1.4. Baixo nível da Segurança Social

Dado que o valor da contribuição do trabalhador e do empregador é baixo, não sendo alta a proporção investida por parte das finanças públicas¹², a Segurança Social fica num nível baixo. Por exemplo, presentemente a pensão de velhice é de 1700 patacas mensais, enquanto o índice de sobrevivência mínima é 2640 patacas mensais. Obviamente a pensão de velhice de nível tão baixo dificilmente consegue prestar garantia fundamental para a vida dos idosos e, por essa razão, apareceram na sociedade mais vozes que apelam para uma regulação do valor da pensão de velhice com base no índice de mínimo de sobrevivência ou no índice médio dos salários e na taxa de inflação, etc. Tudo isto revela uma necessidade de criação do sistema de segurança social multidimensional. À parte isso, constata-se outras críticas a respeito do regime de segurança social, inclusivamente há pessoas que entendem que é excessivo o número de modalidades de prestações providenciadas pelo regime actual, tais como os subsídios de nascimento e de casamento¹³, e outras apelam a que se baixe a idade mínima para requerer a pensão de velhice. Para os 60 anos, e outras ainda que desejam mais medidas do governamentais para assegurar a vida durante a reforma dos trabalhadores, inclusivamente as medidas eficazes destinadas a promover o desenvolvimento do Fundo de Aposentação Privado, para assim assegurar melhor a vida dos trabalhadores¹⁴. Todas estas dúvidas e sugestões constituem no seu todo um motivo para uma reflexão e reforma do Regime de Segurança Social.

11 Vide Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção de Velhice, Novembro de 2008.

12 Nos termos do disposto do DL n.º 59/93/M, a comparticipação orçamental atribuída pelas Finanças Públicas é somente de 1% das receitas correntes efectivamente apuradas em cada exercício. Este valor percentual, ainda que seja maior relativamente ao da contribuição por parte de empregador e trabalhador, é mais baixo do que noutros países, sobretudo nos países desenvolvidos, na maioria dos quais as despesas afectadas à segurança social correspondem à taxa variável entre 1/3 e 1/2 das despesas totais, e a 1/4 e 1/3 do PIB. Cfr. Tong Xing, *O debate entre a conservação e a abolição do sistema de segurança social e as ideias inspiradoras*, Reforma da Segurança Social – Número Especial Comemorativo do 10.º Aniversário da Academia de Estudos de Segurança Social, 2009.

13 Tang Iok Va, “A retrospecção e prospecção do sistema de segurança social de Macau – a criação do sistema de segurança social pluri-dimensional”, in *Desenvolvimento da Providência Social de Macau: características e tendências*, Centro de Estudos da UMAC, 2006.

14 Vide o Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção de Velhice, Novembro de 2008, RAEM.

3.2. Linhas mestras de reforma: o regime de segurança social de dois níveis

Face às falhas e problemas detectados anteriormente no regime de segurança social e ao apelo da sociedade, em Novembro de 2008, o Governo publicou o Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção de Velhice em que propôs a ideia de criar um novo sistema de segurança social de dois níveis, a qual consiste em moderar devidamente o regime vigente de segurança social tendo como garantia social de primeiro nível o Fundo de Segurança Social introduzindo nele o regime de fundo de providência central não obrigatório como garantia social de segundo nível.

O Fundo de Segurança Social enquanto garantia de primeiro nível destina-se principalmente a fornecer garantia de risco de trabalho e, na fase da vida activa e à garantia fundamental para a vida na reforma, incluindo os subsídios atribuídos à população activa por acidente de trabalho, doença profissional, desemprego, etc. e pensões de velhice atribuídas na terceira idade a fim de garantir uma vida decente na reforma.

O fundo de providência central não obrigatório, como garantia de segundo nível centra-se em assegurar uma vida condigna na reforma “com o objectivo de ajudar a assegurar uma vida desafogada dos residentes permanentes”. Através da parte financiada pelo governo no Fundo de Segurança Social, pretende-se partilhar o desenvolvimento económico com os residentes permanentes de Macau e, nesta plataforma, promover o estabelecimento generalizado do regime de providência pública de reforma de contribuição conjunta de empregador e empregado a ser implementado pelas empresas. Com o apoio conjunto daquele fundo e das poupanças pessoais, vai-se assegurar uma maior garantia de reforma a todos os residentes permanentes.

O Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção de Velhice foi elaborado pelo governo depois de terem sido ouvidas as opiniões de vários sectores públicos. Já terminou o processo legislativo quanto à segurança social do primeiro nível, porém ainda não foi concluído o processo legislativo sobre o regime de providência central não obrigatório¹⁵. Mais adiante vamos focar-nos na situação mais actualizada do regime de segurança social de primeiro nível.

15 O presidente do conselho de administração do Fundo de Segurança Social sublinhou o seguinte na conferência consultiva da Assembleia Legislativa: “O sistema do Fundo Público Central de segundo nível é uma novidade em termos organizativos dos sistemas de segurança social. Nele se envolvem questões complexas como as da proporção da prestação dos trabalhadores e dos empregadores, a do valor da prestação, a questão da gestão dos bens e a da combinação com os fundos de reforma privados, bem como as questões sensíveis da gestão do fundo pela sociedade e da valorização do fundo na fase após o tsunami financeiro. A estas questões ainda acrescem outras, tais como as das competências que cabem ao empregador e ao trabalhador e as da fusão entre o fundo da reforma e o fundo de providência central. Tudo isto necessita de um estudo mais aprofundado, conforme a situação concreta de Macau”. Vd., Fong Peng Kun, “Pretende-se legislar sobre a proposta de moldura de fundo de providência central”, *Diário de Macau*, 7 de Agosto de 2010.

4. Essência e características do novo regime de segurança social

No dia 18 de Dezembro de 2009, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa o projecto do regime de segurança social quanto à segurança social de primeiro nível. O projecto introduziu algumas alterações ao regime vigente, determinando a sua função como a de proporcionar uma garantia para a vida condigna na terceira idade para os residentes de Macau e resolver a questão da deficiente cobertura de segurança social e consolidar a capacidade económica do Fundo a longo prazo¹⁶. A Assembleia Legislativa, depois de certas deliberações aprovou o projecto que se tornou na Lei n.º 4/2010. Com base no regime de segurança social anteriormente existente, as alterações relevantes introduzidas por esta lei, traduzem-se nos seguintes aspectos:

Alargar o universo de cobertura da segurança social

As ideias anteriores do regime de segurança social assentam na protecção dos empregados, não obstante os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria que cessam voluntariamente a relação de trabalho, terem sido também abarcados pela segurança social, o seu universo continua a ser limitado. À medida que a sociedade de Macau se tornou demograficamente mais envelhecida, os problemas da terceira idade atraíram cada vez mais atenção. Dado que a receita das finanças públicas vai aumentando e o governo tem capacidade financeira suficiente, constata-se uma mais acentuada procura por parte da sociedade na partilha dos frutos do desenvolvimento económico. Neste enquadramento, torna-se o ponto-chave da legislação a solução da reduzida cobertura da segurança social. Para isso, a lei consagra o princípio da universalidade segundo o qual os residentes que satisfaçam as exigências requeridas desta lei, tem o direito igual na participação do regime de segurança social. Tal disposição não apenas concretizará os preceituados na Lei Básica referentes à providência social, como também manifestará a concepção de segurança social universal. No novo regime de segurança social, para além de trabalhadores, as domésticas, os empresários comerciais pessoas singulares serão também abarcados como beneficiários¹⁷.

Reestruturação do regime de segurança social

Partindo da ideia de alargar o universo dos beneficiários e conforme a situação concreta, o novo regime de segurança social divide-se em regime

16 Vide projecto do Regime de Segurança Social apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa.

17 Vide as palavras proferidas na introdução do projecto de Regime de Segurança Social na reunião plenária da Assembleia Legislativa no dia 5 de Janeiro de 2010.

obrigatório e facultativo do ponto de vista estrutural. O regime obrigatório dirige-se aos empregados, e, de forma mais concreta, aos residentes com contrato e sujeitos ao controlo e direcção do empregador e remunerados pelo seu trabalho, à luz do regime geral das relações de trabalho (incluindo os residentes contratados pelas sucursais e representantes no exterior de empresas registadas em Macau) e aos funcionários públicos (com excepção dos activos mas registados no regime de aposentação e sobrevivência). Os empregadores obrigam-se a subscrever no Fundo de Segurança Social a favor destes, sob pena de terem de responder por ilegalidade. Isto coincide basicamente com as disposições legais do diploma anterior.

O regime facultativo aplica-se a outros residentes que satisfaçam as condições requeridas; ou seja, os trabalhadores¹⁸ cuja relação de trabalho sejam criadas nos termos do art. 3 n.º 2 alíneas 2ª a 4ª da Lei das Relações de Trabalho, os funcionários públicos activos e já registados no regime de aposentação e sobrevivência e, outros residentes de Macau com idade não inferior a 18 anos que terão de permanecer em Macau durante um mínimo de 183 dias anuais a fim de poderem ser subscritores¹⁹. Este grupo de pessoas pode inscrever-se no regime de segurança social facultativo. Trata-se então de um alargamento do universo de cobertura do regime de segurança social através de legislação.

Apesar de serem diferentes as suas relações com o regime de segurança social, o beneficiário destes dois regimes tem direitos e deveres mais ou menos idênticos. A diferença reside na contribuição. No regime obrigatório, o beneficiário e o empregador pagam proporcionalmente as quotas de contribuição até à extinção da relação laboral sem limite de duração, enquanto no regime facultativo, o próprio

18 As situações referidas pela Lei das Relações de Trabalho no artigo 3.º n.º 2 alíneas 2) a 4) são: Relações de trabalho estabelecidas entre cônjuges ou pessoas com relação de união de facto; Relações de trabalho estabelecidas entre pessoas com vínculo familiar até ao segundo grau e que vivam em comunhão de mesa e habitação; Relações estabelecidas ao abrigo de contratos de aprendizagem ou do sistema de formação profissional inserido no mercado de emprego.

19 Esta norma foi resultado final das amplas discussões durante os trabalhos legislativos. No projecto inicial do governo, dispôs-se que só podem subscrever no regime os residentes permanentes com idade não inferior a 22 anos, e que tenham permanecido em Macau por período mínimo de 183 dias em cada um dos dois anos anterior à subscrição. Todavia, apareceram opiniões opostas quer dentro da Assembleia Legislativa, quer nos outros sectores da sociedade no decurso dos trabalhos legislativos, relativamente aos critérios de idade, estatuto de residente, o tempo de permanência decorrido. Por fim, neste projecto, foi introduzida uma alteração relevante segundo a qual os residentes de Macau, com idade não inferior a 18 anos (seja ou não residente permanente) podem subscrever como beneficiário caso tenham permanecido em Macau por período mínimo de 183 dias à data de subscrição. A par disso, o projecto dispôs de forma flexível quanto ao período do tempo de permanência decorrido para efeito de subscrição. Vide o parecer n.º 3/IV/2010, da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

beneficiário paga a contribuição na íntegra com a duração máxima de 30 anos²⁰. Além disso, o beneficiário no regime obrigatório tem direito a assistência no desemprego, enquanto que no regime facultativo não possui este direito.

Ajustamento das formas de prestação e essência da segurança social

O novo regime de segurança social consagra as formas de prestação como pensões de velhice, subsídios de invalidez, de desemprego, de doença, nascimento, casamento e funeral²¹. A par disso, o regime de segurança social pode ainda abranger outras medidas no âmbito do Plano de Apoio Específico aprovado pelo Chefe do Executivo, o que está mais ou menos conforme com o regime anterior. As duas maiores mudanças verificam-se na forma e essência das prestações como o seguinte:

Antes de mais, no que toca à forma das prestações, a nova lei manteve as disposições relativamente à garantia que se preste aos créditos emergentes da relação de trabalho, quando não seja possível ao trabalhador obter a respectiva cobrança, não obstante o governo ter anunciado criar regras sobre este assunto²². No que se refere às prestações por pneumoconioses no regime anterior, que no fundo fora regulada pelo Decreto-Lei n.º 40/95/M (Aprova o regime jurídico da reparação por danos emergentes de acidentes de trabalho), não se encaixa no âmbito de risco social suportado pelo regime de segurança social e, assim sendo, o legislador pela consideração técnica legislativa colocou o referido dispositivo na parte final daquela lei, sem ter alterado a sua substância²³.

Em segundo lugar, a alteração relevante na essência da segurança social consiste em ligar directamente o valor da pensão de velhice ao valor da contribuição efectiva do beneficiário, desde que este satisfaça as condições requeridas, segundo a proporção meses de contribuição/ 360, ao invés de fazer depender o direito à

20 O plano de reforma do sistema de segurança social e o seu texto de base proposto pelo governo pretende instaurar um período de contribuição padronizado e uniforme de 30 anos, com base no qual será atribuída a pensão de velhice proporcionalmente correspondente ao número de meses de contribuição. Durante o decurso do processo legislativo, através da discussão, decidiu-se que o critério do prazo máximo de contribuição se aplica apenas aos beneficiários do regime facultativo, enquanto os empregados se obrigam a pagar contribuição no período activo. Mantêm-se a linha mestra inicial da atribuição proporcional quanto ao direito a pensão de velhice.

21 O texto inicial do projecto proposto pelo governo não abarcava os subsídios de casamento e de nascimento. Durante os trabalhos legislativos, o governo, tendo ouvido as opiniões da assembleia legislativa e de outros, manteve estes dois subsídios no texto alterado que ganhou valor de lei com a aprovação da assembleia legislativa.

22 Vide as alegações do projecto de Regime de Segurança Social, apresentadas pelo governo à Assembleia Legislativa.

23 Vide o parecer n.º 3/IV/2010 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

pensão de velhice na íntegra de um período mínimo de 60 meses de contribuição e da satisfação de outras condições.

Acrescentar o regime de contribuição retroactiva

O regime de contribuição retroactiva é uma importante disposição transitória, porque uma parte dos residentes, por razões históricas não puderam inscrever-se na segurança social, ou, se o fizeram, foi por um tempo relativamente curto, de modo que estes não tinham direito a pensão de velhice na terceira idade. Para resolver esta questão, a lei consagra especialmente o regime de contribuição retroactiva em abono dos idosos, para que a estes lhes sejam asseguradas condições condignas de vida.

De acordo com as disposições da nova lei, as seguintes três situações podem requerer desconto adicional: *os beneficiários, inscritos após a entrada em vigor da presente lei, que nessa data tenham completado trinta e cinco anos de idade; os beneficiários, inscritos antes da entrada em vigor da presente lei, que nessa data tenham idade igual a sessenta anos e inferior a sessenta e cinco anos e cujo número de meses de contribuições acumuladas seja inferior ao número de contribuições mensais mínimo para a atribuição da pensão de velhice, mesmo com as contribuições a efectuar até completarem sessenta e cinco anos de idade; os beneficiários, inscritos antes da entrada em vigor da presente lei, que nessa data tenham completado sessenta e cinco anos de idade e cujo número de meses de contribuições acumuladas seja inferior ao número de contribuições mensais mínimo para a atribuição da pensão de velhice.*

A nova Lei ainda regulou os aspectos relativamente à forma de cálculo do número de contribuições retroactivas mensais do beneficiário, a forma de cálculo de pensão de velhice após contribuições retroactivas, o modo de pagamento, e o prazo mínimo de contribuição etc. Através destas disposições pretende-se alcançar a meta de a velhice ter primazia quando de cuidados se trata²⁴.

Agravar sanções sobre ilegalidades

Embora o diploma anterior tivesse estatuído o regime de responsabilização por ilegalidade, a nova lei ampliou o âmbito das sanções. Aditou-se disposições penais às sanções administrativas anteriormente existentes: *é punido com multa até metade do valor das contribuições em dívida, no mínimo de \$500,00 (quinhentas patacas), o empregador que não efectue o pagamento das contribuições que sejam*

24 Conforme o pensamento do legislador que afirma o princípio da não retroactividade da lei, os subscritores existentes antes da entrada em vigor da nova lei podem continuar a pagar a contribuição até ao fim do período mínimo legal de contribuição (60 meses), altura em que ganhará direito à pensão de velhice na íntegra. Todavia, caso se opte pela contribuição retroactiva, só se terá direito à pensão de velhice proporcional sob o novo regime.

da sua responsabilidade, decorridos sessenta dias após o termo dos prazos; o empregador que, com intenção de apropriação ilegítima, não entregar ao FSS, total ou parcialmente, no prazo de sessenta dias sobre o fim do prazo legal as contribuições para o regime da segurança social deduzidas da remuneração do trabalhador nos termos da lei, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa; se o crime for cometido por pessoa colectiva a pena é fixada em dias de multa, até ao máximo de 360.

A Lei agravou as sanções com a intenção de obrigar ao pagamento efectivo do empregador a favor do seu trabalhador. Entretanto, a fim de melhor assegurar os interesses dos empregados, a lei mais dispõe que se consideram equivalentes ao pagamento de contribuições os períodos em que o empregador tenha, nos termos legais, descontado as contribuições do trabalhador na sua remuneração sem que tenha procedido à sua entrega junto do FSS. O seu escopo legislativo reside em eximir o beneficiário empregado dos prejuízos causados pelos actos ilegais do seu empregador²⁵.

5. Algumas reflexões sobre o novo sistema de segurança social

5.1. Avaliação básica do novo sistema de segurança social

A nova legislação do sistema de segurança social constitui uma etapa essencial no sentido de implementar o objectivo reformador do governo para estabelecer um sistema de segurança social de dois níveis, o qual granjeou amplo apoio de todos os sectores da sociedade. Em primeiro lugar, a nível do princípio geral, a ideia fulcral de fornecer garantia social aos residentes, sobretudo no que diz respeito à garantia na terceira idade tal como está concebida pela lei, reflecte em si directamente um posicionamento determinado pelo governo face ao sistema. Posicionamento este que complementa a garantia de vida desafogada no período da reforma, proporcionada aliás pelo fundo de providência central que venha a ser estabelecido. O princípio da universalidade consagrado pela lei visa concretizar a ideia inerente da garantia social fundamental e é uma exigência que decorre das disposições da Lei Básica; enquanto o princípio da contribuição reitera a natureza de seguro social do sistema de segurança social. Em segundo lugar, a nível do regime em concreto, as disposições sobre o alargamento do universo dos beneficiários e a fixação do regime de contribuições retroactivas atendem às necessidades eminentes da sociedade; enquanto a atribuição da pensão de velhice proporcionalmente correspondente ao número de meses de contribuição efectiva, patenteia o princípio da correlação entre direito e dever, o qual mostra ser de maior justiça. Entretanto, a lei nas suas disposições transitórias, assegura os interesses dos beneficiários já inscritos contra os eventuais prejuízos que pudessem advir

25 Vide o Parecer n.º 3/IV/2010 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

da execução do novo sistema, facto que corresponde à expectativa das pessoas.

A conclusão do processo legislativo relativamente ao sistema de segurança social de primeiro nível aproveita a muitos novos subscritores, sem todavia prejudicar os subscritores já existentes, pelo que ganhou apoio generalizado e pode ser visto como sendo um resultado que traz vantagem para todas as partes. Contudo, vendo a questão a partir do objectivo de criar um sistema de segurança social de dois níveis, este pode ser considerado apenas como um primeiro passo. A sociedade ainda espera que seja concluído o mais cedo possível, a legislação respeitante ao fundo de providência central, para fornecer garantias sociais mais aperfeiçoadas aos residentes.

5.2. A questão do desenvolvimento sustentável do sistema de segurança social

O desenvolvimento sustentável do sistema de segurança social é uma questão inerente à dos benefícios próprios dos residentes quer em termos de alargar o universo da protecção, quer em termos de elevar o nível de garantia; tudo isto depende dos recursos e da capacidade de pagamento do fundo de segurança social, sem os quais nada é concebível. Por este facto, mesmo, no decurso dos trabalhos legislativos, a sustentabilidade do sistema de segurança social foi sempre uma questão pertinente na atenção e discussão dos deputados.

Na realidade, já houve uma exposição clara do governo relativamente à questão da pressão financeira que o governo e o fundo enfrentam e, por outro lado, o relatório financeiro do fundo de segurança social apresentado pelo governo veio trazer maior preocupação à Assembleia Legislativa no que respeita à situação financeira futura do fundo. Por este motivo, a lei no seu artigo 4.º consagrou expressamente o princípio da sustentabilidade, segundo o qual *a responsabilidade de financiamento do regime da segurança social incumbe aos beneficiários, aos empregadores e à RAEM, nos termos legalmente previstos; os recursos financeiros que, nos termos da lei, são afectados ao regime da segurança social devem ser, no mínimo, equivalentes aos benefícios sociais prestados, devendo a fixação do montante das contribuições e das prestações assegurar a sustentabilidade do regime*²⁶.

Perante a actual situação saudável das finanças públicas, a RAEM assume responsabilidade solidária na prestação de fundos e na prestação dos benefícios de segurança social, não parece que venha a criar qualquer problema. Porém o problema poderá surgir quando houver uma situação difícil das finanças públicas, e nessa eventualidade, a situação do sistema de segurança social tornar-se-á difícil.

26 De acordo com os dados fornecidos pelo governo, conforme o valor da contribuição do empregado e empregador e o valor actual atribuído pelo governo, a situação financeira do fundo de segurança social não é optimista, sendo mesmo preocupante. Vide o anexo ao Parecer n.º 3/IV/2010 da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

Portanto, na consideração do aumento das contribuições financeiras por parte do governo, é inevitável pensar-se também no aumento das contribuições que cabem ao empregador e ao beneficiário. No entanto, não se afigura fácil que esta ideia alcance consenso de toda a sociedade e venha a ser implementada. Apesar disso, não são admissíveis mais adiamentos na resolução da questão financeira que o fundo de segurança social venha a enfrentar, a qual requer medidas preventivas do governo e da sociedade. Caso contrário, uma vez que o sistema de segurança social perca a sua continuidade, a parte mais prejudicada serão obviamente os beneficiários e a própria sociedade em geral. Para além do mais, a gestão financeira do próprio fundo de segurança social é também a questão que atrai mais atenção da sociedade, pois este ponto está directamente ligado à conservação do valor do fundo, bem como a sua valorização e a segurança que são garantias essenciais da sustentabilidade do sistema de segurança social. Por conseguinte, apesar de a lei ter estabelecido o princípio da sustentabilidade a sua efectivação reclama maior esforço conjunto por parte da sociedade e do governo.

5.3. A questão do nível de segurança social

De modo geral, os beneficiários desejam sempre menor contribuição em troca de maior garantia, por isso também é esperado que as finanças públicas contribuam mais para a segurança social. No entanto, não há almoços grátis, e a tensão entre a expectativa de maior nível de garantia e os limitados recursos consubstancia-se no problema mais comum dos sistemas de segurança social a nível mundial. A solução deste problema não se prende apenas com o próprio sistema de segurança social, mas também com o desenvolvimento económico geral da sociedade.

Em alguns países desenvolvidos, o nível demasiado elevado de segurança social e de providência vem acompanhado de problemas, como o sobendividamento das finanças públicas, o enfraquecimento da competitividade a nível internacional, a geração de preguiça e influência nociva no crescimento económico, dos quais brota o debate entre a conservação e a abolição do sistema de segurança social²⁷.

Em relação à situação de Macau, ainda não há elevado nível de segurança social nem providência demasiado generosa. Pelo contrário, o sistema de segurança social de Macau é posicionado como garantia social e como garantia básica de vida para a terceira idade. O sistema do fundo de providência central é o que fornece protecção de vida mais desafogada na terceira idade. Esta ideia já foi bem aceite pela sociedade, mas a questão centra-se agora na fixação do sentido de garantia básica e do seu critério. Dado que ainda não se estabeleceu o sistema de fundo

27 Tong Xing, "O debate entre a conservação e a abolição do sistema de segurança social e as ideias inspiradoras", in *Número Especial Comemorativo do 10.º Aniversário da Academia de Estudos de Segurança Social*, 2009.

de providência central de segundo nível, e tendo em conta que a garantia social de primeiro nível é mais urgente no que respeita à protecção dos residentes, em especial os idosos e reformados, a percepção da garantia básica determina directamente o nível de segurança social.

Decerto que a legislação sobre o sistema de segurança social desta vez ainda não deu uma resposta directa a esta questão. Quer o valor das prestações, quer o valor das contribuições da segurança social, estão sujeitos à decisão do Chefe do Executivo, depois de ouvir a opinião do Conselho Permanente da Concertação Social. Por isso, a garantia básica é um conceito flexível, cuja concretização é determinada pelo governo e sociedade à luz do desenvolvimento económico e social.