



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

美

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/V/2017

Assunto: Apreciação na especialidade da proposta de lei n.º PPL 5/2016/V, intitulada «Regime de previdência central não obrigatório».

CS
AS
y
ca
fm
clm
i

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 13 de Junho de 2016, a proposta de lei n.º PPL 5/2016/V, intitulada «Regime de previdência central não obrigatório», a qual foi admitida, nos termos regimentais, pelo Despacho n.º 721/V/2016 do Presidente da Assembleia Legislativa.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 21 de Junho de 2016, tendo sido aprovada por maioria, com vinte e cinco votos a favor e três votos contra.

Nessa mesma data, a proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 15 de Agosto de 2016, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa



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

美

n.º 760/V/2016. No entanto, devido à complexidade técnica da proposta de lei, ao facto de a Comissão estar a analisar na especialidade outras iniciativas legislativas e de, entretanto, ter decorrido o intervalo da sessão legislativa, a Comissão necessitou de solicitar, por duas vezes, a prorrogação do prazo concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a referida apreciação na especialidade, solicitação que foi sempre gentilmente acolhida.

CS
A
y
ca
fmr
clan
j

Para prestar apoio à Comissão na referida análise na especialidade foram destacados os membros da Equipa de Trabalho “C” da Assessoria, nos termos da Comunicação n.º 17/V/2016.

A Comissão procedeu à análise da proposta de lei num total de treze reuniões, realizadas nos dias 1, 14, 15, 21, 22 e 29 de Julho, 3, 5 e 8 de Agosto, 4 e 7 de Novembro de 2016, 24 de Fevereiro e 24 de Maio de 2017, tendo contado com a presença de representantes do Governo em onze delas. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas quatro reuniões de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei, as quais ocorreram nos dias 25 e 30 de Novembro e 7 e 14 de Dezembro de 2016.

No dia 17 de Maio de 2017, o Governo apresentou uma versão alternativa da proposta de lei. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.



✱

II – Apresentação

Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei em análise, «[n]o intuito de contribuir para a criação do regime de previdência central no sistema de segurança social de Macau, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) promulgou, respectivamente em 2009 e em 2012, o Regulamento Administrativo n.º 31/2009 (Regras Gerais de Abertura e Gestão de Contas Individuais do Regime de Poupança Central) e a Lei n.º 14/2012 (Contas individuais de previdência), procedendo à abertura de conta individual para os residentes qualificados bem como à atribuição de dotações do Governo como capitais iniciais». Mais menciona que «[o] regime de previdência central tem um papel importante no melhoramento do sistema de segurança social, bem como um profundo impacto na vida dos residentes. Efectuado o estudo e tomando como referência os regimes de previdência de outros países e regiões assim como as experiências de operação adquiridas no regime de pensões privadas de Macau, no dia 15 de Abril de 2014, o Fundo de Segurança Social (FSS) desencadeou uma consulta pública relativa ao “regime de previdencia central não obrigatório” com a duração de 60 dias, auscultando e reconhecendo as opiniões dos residentes sobre a criação do regime de previdência central e o respectivo conteúdo, no sentido de conseguir um consenso na sociedade. Posteriormente, no mês de Dezembro de 2014, o FSS publicou o relatório final da consulta.

CS

AV

y

ca

jm

clm

j



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

4/6

Com base nesta consulta, o FSS acolheu os comentários e as sugestões da sociedade, tendo [entregado] a proposta de revisão sobre o “regime de previdência central não obrigatório” ao Conselho Permanente de Concertação Social para discussão, auscultando-se as respectivas opiniões.» A Nota Justificativa também refere que «[c]om a finalidade de concretizar o regime de previdência central e reforçar a protecção pós-aposentação dos residentes, o Governo da RAEM apresenta a presente proposta de lei intitulada “ Regime de previdência central não obrigatório”. Assim, com base no modo de operação do regime de pensões privadas, é introduzido um regime de previdência central portátil, concedendo aos empregadores benefícios fiscais, incentivando a adesão e o pagamento de contribuições pelos empregadores, trabalhadores e residentes, de forma a preparem em conjunto a vida pós-aposentação.».

CS
A
y
co
jmr
Cm
3

Para além dos fundamentos constantes da referida Nota Justificativa, o proponente salientou, aquando da apresentação desta iniciativa legislativa ao Plenário, que o estabelecimento do novo regime dentro do sistema de segurança social é, de facto, uma política social muito importante, que permite aos residentes gozar dos frutos do desenvolvimento económico e obter protecção na aposentação, proporcionando ainda uma base sólida para o desenvolvimento estável a longo prazo da RAEM. Sendo que o regime de previdência central desempenha um papel bastante importante no aperfeiçoamento do sistema de segurança social e que tem um grande impacto para população de Macau, o Governo propõe a elaboração de uma lei que concretize os objectivos visados.



III – Análise genérica

1. A criação do regime de previdência central não obrigatório corresponde a uma etapa do processo de constituição de um **sistema de segurança social** dualista, composto por dois níveis de protecção social: o primeiro nível, que correspondente ao Regime da segurança social (aprovado pela Lei n.º 4/2010); e o segundo nível, que correspondente ao Regime de previdência central, ora em análise. Segundo explicação do proponente, o «primeiro nível foi implementado em 2011, concretizando o conceito de universalidade da segurança social e providenciando um protecção de base na velhice aos residentes de Macau. (...) [A] protecção da vida pós-aposentação com melhores condições de vida é apoiada pelo segundo nível do regime de previdência central. Combinando os apoios financeiros e os subsídios, a poupança voluntária individual, os apoios familiares bem como os diversos serviços sociais, o regime irá, assim, transformar-se num sistema de segurança social para idosos de múltiplos níveis».¹

A Assembleia Legislativa já antes foi chamada a participar na construção do sistema de segurança social a dois níveis, através da aprovação da Lei n.º 4/2010 (Regime da segurança social) e da Lei n.º 14/2012 (Contas individuais de previdência). Este órgão, bem como os deputados que o compõem na actual e anteriores legislaturas, têm prestado particular atenção à matéria relativa ao

¹ Apresentação ao Plenário da proposta de lei intitulada “Regime de previdência central não obrigatório” pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura Alexis Tam Chon Weng, no dia 20 de Junho de 2016.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CS' and 'A', and several illegible signatures.



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

sistema de segurança social e têm contribuído para a sua concretização progressiva.

1.1. Relativamente ao primeiro nível do sistema de segurança social, recorde-se que ele «visa providenciar um nível de protecção social básico aos residentes da RAEM, particularmente às pessoas idosas, com vista a promover a sua qualidade de vida,² e contribui para o reforço do apoio dispensado aos residentes da RAEM que enfrentem situações de riscos sociais que tenham como consequência a perda ou insuficiência dos recursos económicos pessoais, quer devido a uma redução ou perda de rendimentos, quer devido a um excesso anormal de despesas».³

1.2. O segundo nível do sistema de segurança social da RAEM começou a ser esboçado em 2007, quando o Governo decidiu “*adoptar um conceito inovador – o regime de previdência central não obrigatório*”⁴. Este nível visa «reforçar a protecção social da vida na velhice dos residentes da RAEM»⁵ e «vai desempenhar um papel importante no aperfeiçoamento do sistema de segurança social de Macau, influenciando a longo prazo os residentes».⁶ Apesar de este

² Artigo 2.º da Lei n.º 4/2010.

³ Parecer n.º 3/IV/2010 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Regime da segurança social», p. 5, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer.pdf>.

⁴ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2008*, p. 34.

⁵ Alínea 1) do n.º 2 do artigo 2.º da proposta de lei.

⁶ Apresentação da proposta de lei ao Plenário, 20 de Junho de 2016.



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

segundo nível ter vindo a ser sujeito a um processo de concretização progressiva⁷ de acordo com as condições políticas e económicas da Região, desde o início que o modelo apresenta algumas características fundamentais, nomeadamente a sua *natureza complementar, contributiva, tripartida e facultativa*.⁸

O regime de previdência central não obrigatório, sendo um subsistema do sistema de segurança social, foi pensado como sendo um mecanismo complementar ao regime de segurança social e aos instrumentos de poupança individual, visando garantir uma cobertura adequada dos riscos sociais após a vida activa, nomeadamente os decorrentes da idade e da potencial incapacidade ou diminuição da capacidade para a prestação de trabalho.⁹ Foi ainda pensado, ao nível do financiamento, como tendo uma pluralidade de fontes de financiamento, públicas e privadas: a nível privado, o segundo nível do sistema de segurança social deve ser financiado de forma bipartida, por contribuições dos trabalhadores e dos empregadores; a nível público, o Governo da RAEM disponibiliza-se para financiar parcialmente o segundo nível do sistema de segurança social,

⁷ O processo teve início com a auscultação pública levada a cabo pelo Governo em 2007-2008, a qual teve como base o documento *Reforma do Sistema de Segurança Social e Protecção na Terceira Idade – Proposta de consulta (1 de Novembro de 2007)*, e respectivas conclusões divulgadas através do documento *Proposta de Consulta da Reforma do Sistema de Segurança Social e Protecção na Terceira Idade*, publicado em Novembro de 2008.

⁸ *Vd.* Ponto 2.2. do Parecer n.º 6/IV/2012 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Contas individuais de previdência», pp. 7 a 12, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2012/2012-14/parecer.pdf>.

⁹ A própria proposta de lei consagra o princípio da complementaridade ao prever que «a constituição do regime de previdência central não obrigatório visa complementar o regime da segurança social vigente» [alínea 2) do n.º 2 do artigo 2.º].

美
us
Ar
y
ca
jm
Clan
j



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

英

nomeadamente através da distribuição de parte dos saldos acumulados¹⁰, e de uma verba inicial de incentivo básico. Por fim, o Governo da RAEM sempre assumiu que o segundo nível do sistema de segurança social deveria ter um carácter não obrigatório, pelo menos na sua fase inicial.

CS
A
f

2. Das características anteriormente mencionadas resulta a divisão do regime de previdência central não obrigatório em **duas vertentes**: uma *vertente contributiva*, concretizada através da participação voluntária em planos de previdência; e uma *vertente distributiva*, concretizada através de transferência de verbas do erário público a favor dos residentes permanentes da RAEM, a título de incentivo básico ou de repartição extraordinária de saldos orçamentais. A proposta de lei consagra esta estrutura ao prever que o regime de previdência central não obrigatório é composto por um regime contributivo e por um regime distributivo [alíneas 1) e 2) do n.º 1 do artigo 2.º].

ca
j
m
len.
j

¹⁰ De acordo com as *Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2017*, «(...) em 2016, continuou-se a abrir contas individuais de previdência aos residentes de Macau qualificados, com o montante de 7000 patacas, a título de repartição extraordinária de saldos orçamentais, podendo a verba acumulada numa conta individual atingir, no máximo, 49 000 patacas, caso o titular preencha os requisitos durante 7 anos consecutivos. Em 2016, registavam-se cerca de 363 mil pessoas incluídas na lista de atribuição de verba a título de repartição extraordinária de saldos orçamentais, das quais 14 mil têm direito ao mesmo tempo à verba de incentivo básico, no valor de 10 mil patacas, envolvendo uma dotação total de mais de 2,6 mil milhões de patacas.». *Vd. Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2017*, p. 325.



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

2.1. Na sua **vertente contributiva**, o regime de previdência central é um esquema de poupança para a protecção na velhice. Este esquema pressupõe um planeamento financeiro e de aforro a longo prazo, com o objectivo de assegurar aos residentes um adequado nível de vida após a aposentação. A sua concretização é feita através de contribuições para um plano de previdência, feitas ao longo da vida activa dos residentes que nele participem, e dos rendimentos gerados pelo investimento desses montantes. Tratando-se de um sistema de protecção social em esquema de acumulação, é necessário tempo para que as contribuições e respectivos investimentos atinjam os montantes suficientes para tal nível de vida, pelo que quanto mais longo for o tempo de contribuição, maior será a protecção social que os residentes poderão usufruir na velhice.

O regime contributivo tem como ponto de partida o conceito de relação de trabalho. Assim, as contribuições são asseguradas, mensalmente, pelo empregador e pelo trabalhador, com base numa proporção do salário auferido, «assumindo as contribuições dos trabalhadores a natureza de uma *'poupança forçada'*, enquanto as dos empregadores se apresentam como um custo do seguro social com fundamento na garantia de um salário diferido pela vida inteira do trabalhador e na transferência de riscos pela utilização da força de trabalho¹¹». Sem prejuízo de o regime ter como base a concepção de partilha de responsabilidades entre empregadores e trabalhadores, o modelo agora proposto para Macau procede ao

¹¹ *Vd. Apelles J. B. Conceição, Segurança Social – Manual Prático*, 8ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 97-98, *apud* Parecer n.º 6/IV/2012 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Contas individuais de previdência», p. 9.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "法" and "A", and several illegible signatures.



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

seu alargamento a pessoas que não estejam numa relação de trabalho: a proposta de lei admite que qualquer residente, independentemente da sua situação profissional, possa participar neste regime, para ele fazendo contribuições regulares de parte dos seus rendimentos com o propósito de aumentar a protecção para a sua velhice.

No regime contributivo não há lugar a quaisquer contribuições por parte do Governo, apesar da natureza pública do regime de previdência central não obrigatório: «o papel desempenhado pelo Governo da RAEM no regime de previdência central prende-se principalmente com a gestão, a introdução e a promoção da implementação deste regime».¹²

2.2. Na sua **vertente distributiva**, o Governo é chamado a participar no financiamento do segundo nível do sistema de segurança social da RAEM. Neste aspecto, o regime de previdência central não obrigatório acolhe o modelo actualmente vigente de repartição de excedentes orçamentais, aprovado pela Lei n.º 14/2012.¹³ Esta lei criou a figura das “contas individuais de previdência”, as quais se destinam a permitir a disponibilização de verbas do erário público aos residentes da RAEM, visando contribuir para o aumento da protecção social e da qualidade de vida da população, particularmente dos idosos [alínea 1) do n.º 2 do

¹² Apresentação ao Plenário da proposta de lei, 20 de Junho de 2016.

¹³ A proposta de lei acolheu, nesta matéria, o que foi aprovado pela Lei n.º 14/2012, mantendo-se válida a análise do seu regime e respectiva fundamentação efectuada pelo Parecer n.º 6/IV/2012 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Contas individuais de previdência», para o qual se remete.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '法' and several illegible signatures.



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

artigo 1.º da Lei n.º 14/2012]. A adopção desse modelo foi possível uma vez que a criação das contas individuais de previdência em 2012 visou, assumidamente, «possibilitar o estabelecimento futuro do regime de previdência central, no âmbito do sistema de segurança social da RAEM» [alínea 2) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 14/2012].

A intervenção do Governo no financiamento do segundo nível do sistema de segurança social da RAEM é feita mediante a atribuição de uma prestação pecuniária única, cujo montante é de 10.000 patacas, a título de verba de incentivo básico, a cada titular de uma conta individual que reúna certos requisitos (artigo 39.º da proposta de lei); e de prestações pecuniárias incertas, cuja atribuição e respectivo montante são decididos pelo Chefe do Executivo, caso a situação da execução orçamental de anos económicos anteriores o justifique (artigo 40.º da proposta de lei).

2.3. Pelo exposto e de forma sumária, o **enquadramento** do regime de previdência central não obrigatório no âmbito do sistema de segurança social da RAEM pode ser representado esquematicamente da seguinte forma:

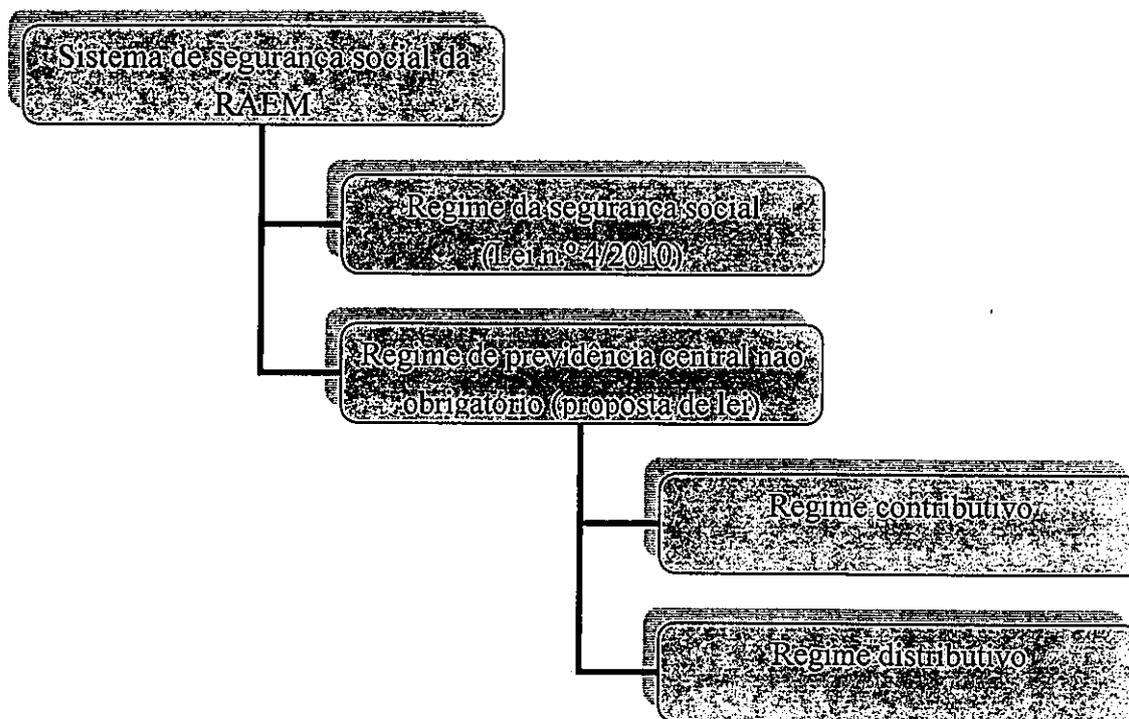
✱
CS
A
g
co
fm
Clem
3



CS
Am
J
ca
jmr
Plan
li

Quadro 1

Estrutura do sistema de segurança social da RAEM



3. O funcionamento do regime de previdência central não obrigatório pressupõe a existência de uma **conta individual** para cada um dos seus beneficiários.

Seguindo o modelo adoptado pela Lei n.º 14/2012, a proposta de lei prevê, como regra, a abertura oficiosa de uma conta individual de previdência a favor de todos os residentes da RAEM que tenham completado 18 anos de idade [alínea 1) do n.º 1 do artigo 7.º]. A proposta de lei prevê, ainda, a abertura de contas individuais de previdência do regime de previdência central a favor dos residentes da RAEM menores de 18 anos de idade que, nos termos dos artigos 26.º a 32.º da Lei n.º 7/2008, prestem trabalho ao abrigo de um contrato de trabalho de menores



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

e que, como tal, estão obrigatoriamente inscritos no regime da segurança social, nos termos da alínea 1) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 4/2010.¹⁴

A abertura desta conta individual não depende da vontade do titular e apenas é cancelada em consequência da sua morte (n.º 1 do artigo 15.º). É, portanto, uma conta que acompanha a vida dos residentes da RAEM maiores de idade e que se destina a receber e acumular prestações pecuniárias de diversas origens – contribuições próprias, dos vários empregadores que o titular vá tendo ao longo da sua carreira contributiva ou do Governo – para que no fim da vida activa (por regra, aos 65 anos de idade) possam beneficiar dos montantes acumulados.

3.1. Esta função da conta individual assegura que a **portabilidade** das contribuições possa ser entendida como uma das características principais do regime de previdência central não obrigatório. A existência da conta possibilita a centralização de todas as fontes de receita deste instrumento de protecção social ao longo da vida de cada residente. Assim, perante as vicissitudes da vida profissional e contributiva de cada pessoa, a conta mantém-se activa, de forma estável e permanente. A conta individual do regime de previdência central não obrigatório está, pois, directamente relacionada com a pessoa do titular e não com a sua situação profissional existente em cada momento.

A “portabilidade” das contribuições – as quais continuam na conta individual em caso de cessação da relação laboral – é, portanto, um característica importante

¹⁴ Alínea 2) do n.º 1 do artigo 7.º.

美
CS
A
J
ca
jmr
Clm
3



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

do regime de previdência central, mas não carece de consagração normativa expressa; antes é uma característica que resulta da conjugação de vários artigos do articulado. Razão pela qual foi eliminado o artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei, que inscrevia a portabilidade em sede de princípios subjacentes ao regime de previdência central. Esta eliminação em nada prejudica a relevância da portabilidade enquanto característica do regime.

3.2. A portabilidade das receitas contributivas é possível devido à **estrutura da conta individual**, a qual é composta por três subcontas: subconta de gestão do Governo, subconta de contribuições, e subconta de conservação (artigo 8.º). As subcontas servem, respectivamente, para o registo das verbas atribuídas pelo Governo, registo das contribuições dos planos de previdência e registo do saldo transitado por cancelamento da subconta de contribuições (artigos 9.º a 11.º). A subconta de conservação, em particular, permite que, no âmbito do regime contributivo, as contribuições efectuadas pelo trabalhador titular da conta e pelo seu empregador sejam mantidas no regime e continuem a ser acumuladas mesmo em caso cessação da relação de trabalho, não sendo necessário proceder à respectiva liquidação. De igual forma, a portabilidade resulta da possibilidade de transferência de verbas entre as três subcontas (artigo 12.º).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "英", "CS", "A", "y", "ca", "jmr", "Alm", and "j".



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

4. O carácter facultativo do regime ora em análise é uma característica nuclear do modelo de previdência central que se pretende para Macau, nas condições sociais e económicas actuais (como, aliás, resulta da sua própria designação de “regime de previdência central *não obrigatório*”). Esta característica insere-se numa estratégia assumida pelo Governo de construção faseada do sistema de segurança social da RAEM, na qual se tenta diluir os impactos sociais e económicos da política de reforço da protecção social da população, em particular quando os operadores económicos são chamados a contribuir para tal protecção. O Governo considerou mais adequado atribuir natureza facultativa ao regime de previdência central no momento inicial da sua constituição, sem prejuízo de se ter como aspiração a adopção de um modelo obrigatório. Contudo, a obrigatoriedade do regime de previdência central só ocorrerá *se e quando* estiverem reunidas as condições económicas e sociais para tal, tal como foi referido na apresentação da proposta de lei ao Plenário¹⁵ e como resulta do disposto no n.º 2 do artigo 59.º do articulado em análise.¹⁶ Não há neste

¹⁵ «(...) O FSS do Governo da RAEM elabora um relatório de avaliação da execução do regime, decorridos três anos sobre a data da entrada em vigor do regime de previdência central não obrigatório, no qual deve ser efectuado um estudo sobre a possibilidade de implementação do regime de previdência central obrigatório». *Vd.* Apresentação da proposta de lei ao Plenário, 20 de Junho de 2016.

¹⁶ Já em 2011, aquando do processo legislativo que conduziu à aprovação da Lei n.º 14/2012, esta ideia foi manifestada ao mais alto nível. Tal como foi afirmado em Plenário, «na implementação concreta do respectivo regime, vai adoptar-se o modelo facultativo. Isto já foi definido há muito tempo. Três anos após a data de início do funcionamento do regime em discussão, efectuar-se-á uma revisão, de forma a verificar a possibilidade da passagem para o modelo obrigatório». *Vd.* Apresentação ao Plenário da proposta de lei intitulada “Quadro-geral do Fundo de Previdência Central” pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura Cheong U, no dia 16 de Dezembro de 2011, in *Diário da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau* n.º IV-63, I Série, 15 e 16 de Dezembro de 2011, p. 33.



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

momento, portanto, qualquer compromisso político por parte do Governo quanto à eventual adopção de um modelo obrigatório do regime de previdência central ou do momento em que tal poderá vir a acontecer.

Sem prejuízo de a generalidade dos membros da Comissão acolherem a opção do proponente quanto à atribuição, neste momento, de natureza facultativa ao regime de previdência central, alguns deputados consideraram que tal natureza prejudicará a eficácia e a operacionalidade do regime ora criado e dificilmente poderá ajudar no reforço da protecção social da generalidade da população de Macau. Portanto, defenderam que o regime de previdência central deveria, desde já, ter natureza obrigatória.

4.1. Apesar de a não obrigatoriedade do regime constar da sua própria designação, esta característica é de **aplicação parcial**, vigorando tão-só para o regime contributivo do regime de previdência central, o qual é executado através da constituição e adesão a planos conjuntos ou a planos individuais de previdência (artigo 20.º). Neste contexto, a não obrigatoriedade do regime implica a liberdade de vinculação às suas regras, tanto por parte de dos empregadores que queiram contribuir para a protecção social futura dos seus trabalhadores, bem como daqueles que dela irão beneficiar (artigo 21.º). Implica, ainda, a liberdade de constituição de planos individuais por parte de pessoas que sejam titulares de uma conta de previdência para seu próprio benefício futuro [alínea 2) do n.º 1 do artigo 22.º].

美

CS

An

↓

ca

↓

Clan

↓



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

Na situação típica dos planos conjuntos de previdência, a proposta de lei prevê a conjugação de duas liberdades: a liberdade de o empregador constituir um plano conjunto de previdência [alínea 1) do n.º 1 do artigo 22.º] e a liberdade do trabalhador de a ele aderir (n.º 1 do artigo 22.º). Ou seja, num primeiro momento o empregador decide disponibilizar aos seus trabalhadores este instrumento de protecção social, manifestando a sua vontade de para ele contribuir monetariamente, e num segundo momento cada trabalhador decide se quer ou não participar no plano conjunto disponibilizado pelo seu empregador, assumindo o encargo de fazer as suas próprias contribuições e beneficiando, total ou parcialmente e em determinadas condições, das contribuições do seu empregador.

A versão inicial da proposta de lei afigurava-se de difícil aplicação prática, em virtude de prever a negociação entre empregadores e trabalhadores para a constituição de planos conjuntos.¹⁷ Assim, para obviar a tais problemas, a versão final da proposta de lei autonomizou, em dois momentos distintos e sucessivos, o exercício da vontade pelos empregadores, de constituir planos conjuntos, e pelos trabalhadores, de aderir aos planos anteriormente constituídos pelo seu empregador.

¹⁷ Artigo 3.º da versão inicial da proposta de lei: «Não é obrigatório constituir ou participar nos planos de contribuição do regime de previdência central (...), sendo permitida a sua constituição através de negociação entre os empregadores e os trabalhadores ou a sua constituição voluntária a título individual». *Vd.*, também, o n.º 1 do artigo 28.º da versão inicial que, a propósito da articulação entre o regime de previdência central não obrigatório e os planos privados de pensões, referia que os empregadores poderiam requerer essa articulação «obtido o acordo dos trabalhadores».



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

美

Sem prejuízo da liberdade de constituição e de adesão aos planos de previdência, uma vez exercida tal liberdade os participantes ficam vinculados ao cumprimento das normas previstas na presente iniciativa legislativa, nomeadamente quanto à obrigação de efectuar contribuições para o regime¹⁸ e à forma de levantamento das verbas, entre outras.

CS
A
y

Por fim, refira-se que a parte da proposta de lei que corresponde ao regime distributivo não depende de qualquer manifestação de vontade dos beneficiários, dele beneficiando *ope legis* quando verificados os respectivos requisitos legais.

ca
j
Chm
j

4.2. Na versão inicial da proposta de lei, a **previsão legal** da não obrigatoriedade constava da secção relativa aos princípios do regime (artigo 3.º). Este artigo foi, contudo, eliminado na versão final da iniciativa legislativa uma vez que ele corresponde a uma característica e não a um princípio cuja aplicação, ademais, abrange tão-só parte do regime de previdência central. Assim, o conteúdo da norma foi inserido em sede de regime contributivo, nomeadamente no artigo 21.º, que consagra a liberdade de constituição e de adesão aos planos de previdência, a qual tem afloramentos nos artigos 2.º, n.º 1, alínea 1), 22.º, n.º 1, 23.º, n.º 1, 36.º, n.º 1, e 37.º.

¹⁸ A proposta de lei só permite a suspensão do pagamento das contribuições em casos excepcionais, previstos no artigo 29.º, e mediante autorização do Fundo da Segurança Social.



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

5. O mecanismo de previdência em análise tem como base a ideia segundo a qual cada pessoa deve preparar, ao longo da sua vida, as condições financeiras necessárias para disfrutar a sua velhice com qualidade de vida e sem excessivos constrangimentos económicos. Para tal, deve ir poupando parte do seu rendimento mensal através de contribuições para o regime de previdência central e recolhendo outro tipo de receitas, sejam contribuições dos seus empregadores, seja atribuições monetárias do Governo. Ou seja, cada pessoa deve fazer *planos financeiros* para o futuro, de forma a assegurar os rendimentos necessários para a velhice.

A este propósito importa realçar dois aspectos fundamentais do regime de previdência central não obrigatório.

5.1. Inexiste na legislação laboral de Macau uma idade de reforma aplicável à generalidade dos trabalhadores. Contudo, diversas leis consagram a **idade de 65 anos** como critério para a atribuição de maior protecção social à população local, numa concretização do “amparo e protecção” garantidos aos idosos pelo §3 do artigo 38.º da Lei Básica. Assim acontece, por exemplo, com a atribuição da pensão para idosos ao abrigo do Regime da segurança social¹⁹ ou com o direito ao levantamento de verbas da conta individual de previdência.²⁰ De forma idêntica, a proposta de lei estabelece que, a partir dos 65 anos de idade, os titulares das contas de previdência do regime de previdência central não obrigatório podem requerer o levantamento total ou parcial do saldo da sua conta individual (artigo 19., n.º 1º).

¹⁹ *Vd.* alínea 1) do artigo 31.º da Lei n.º 4/2010.

²⁰ *Vd.* n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 14/2012.

✱
07
A
Y
ca
jm
Plan-
j



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

Esta disposição concretiza as ideias de planeamento, de responsabilidade e de liberdade subjacentes ao regime de previdência em análise. Tal como referido no documento de consulta sobre esta iniciativa de política legislativa, «o nível da protecção à vida pós-aposentação depende da responsabilidade assumida pelo indivíduo na efectuação das contribuições e da efectividade do investimento, que envolve principalmente três elementos: o capital, o tempo e a taxa do retorno. (...) Portanto, os participantes do regime de previdência central não obrigatório devem assumir a sua responsabilidade de efectuar o pagamento das contribuições e proceder quanto antes à poupança e ao investimento, de forma a reforçar o efeito do aumento dos activos, permitindo obter as melhores prestações após a aposentação».²¹ No seguimento desta ideia, o articulado dá aos participantes o tempo suficiente para, ao longo da sua vida activa (que se presume começar aos 18 e terminar aos 65 anos de idade), fazerem os seus planos de aforro e de gestão financeira; e para, a partir dessa idade, utilizarem livremente o capital acumulado, *i.e.* como e quando entenderem, de acordo com a sua vontade e necessidades.

5.1.1. A proposta de lei, à semelhança do disposto na Lei n.º 14/2012, permite a **antecipação do direito de resgate** do saldo das contas individuais. Essa antecipação visa salvaguardar situações de insuficiência financeira para fazer face a despesas de saúde extraordinárias, a insuficiência de receitas ou outras situações de carência social. O artigo 19.º da proposta de lei prevê, contudo, duas situações

²¹ *Texto de consulta relativo ao «Regime de Previdência Central Não Obrigatório»*, Fundo de Segurança Social, Macau, 2014, p. 13.

美
CS
A
g
on
jm
Clan
j



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

distintas em função das previsíveis necessidades de protecção social: o n.º 2 permite o levantamento antecipado, total ou parcial, do *saldo da conta individual*, o qual corresponde às verbas registadas a título de contribuições ou de transferências do erário público (regime contributivo e regime distributivo), acrescidas do produto da respectiva capitalização e deduzidas dos encargos de gestão e administração (artigo 18.º); o n.º 3 permite o levantamento das *verbas atribuídas pelo Governo* (regime distributivo), mas apenas os valores registados, sem qualquer capitalização. A razão para não abranger a capitalização prende-se com questões de natureza prática: uma vez que se permite a transferência de verbas entre as três subcontas e que na mesma subconta se misturam verbas com origem diferente, torna-se difícil determinar qual o valor do saldo que corresponde à capitalização das verbas atribuídas pelo Governo ao abrigo do regime distributivo; pelo contrário, o montante dessas verbas é certo e determinável.

5.2. As poupanças feitas pelos residentes no contexto do regime de previdência central não obrigatório são geridas por entidades externas ao titular da conta individual. Sendo este um princípio geral, as **regras de gestão de verbas** são diferentes consoante se trate das verbas do regime distributivo ou do regime contributivo.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CS', 'A', and 'ca', and several illegible signatures.



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

5.2.1. No regime distributivo, as verbas atribuídas pelo Governo são geridas pelo Fundo de Segurança Social (FSS), no interesse e por conta dos titulares das contas individuais, segundo princípios de prudência e de risco reduzido,²² com o objectivo de os titulares beneficiarem dos rendimentos dessa gestão, caso existam (n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º). A gestão destas verbas pode ser feita através de depósitos bancários em instituições de crédito sediadas na RAEM ou de subscrição de planos de investimento, directamente ou mediante a contratação para o efeito de entidades gestoras, sediadas ou não na RAEM (n.º 3 do artigo 13.º).²³

5.2.2. No regime contributivo, a gestão das contribuições é efectuada por entidades externas ao Governo. Esta intervenção de entidades gestoras privadas num regime de natureza pública resulta da estrutura do próprio regime contributivo, o qual pressupõe a contratualização de planos de previdência²⁴ com

²² Foi anteriormente afirmado relativamente a norma semelhante: «Qualquer investimento considerado de risco médio ou elevado estará em desconformidade com esta norma que refere expressamente “níveis de risco reduzidos”», Parecer n.º 6/IV/2012 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Contas individuais de previdência», p. 37.

²³ Tal como afirmado a propósito da Lei n.º 14/2012, que consagrou regras semelhantes, «ficam fixadas na lei as únicas formas de investimento que podem ser utilizadas: depósitos em instituições de crédito e subscrição de planos de investimento. Considera-se que os depósitos em instituições de crédito, geralmente bancos, devem ser limitados às instituições com sede na RAEM, não se vislumbrando razões económicas ou financeiras para permitir depósitos de numerário no exterior. Já quanto às aplicações financeiras em planos de investimento, elas poderão ser realizadas em entidades gestoras da RAEM ou do exterior», *idem*, p. 38.

²⁴ Quanto à caracterização dos planos de previdência, ver *infra* ponto 5.3.



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

美

CS

A

q

on

psr

Clan

i

entidades gestoras de fundos²⁵ e o seu financiamento através de fundos de pensões. O artigo 25.º determina que «os planos de previdência são financiados através de sistemas financeiros de capitalização, nomeadamente através de fundos de pensões, para os quais são efectuadas contribuições regulares». É, portanto, através da aplicação das contribuições em fundos de pensões²⁶ previamente seleccionados para servirem de instrumentos de financiamento do plano de previdência em causa que a gestão das verbas do regime contributivo é efectuada.

A aplicação das contribuições é feita «mediante a distribuição de percentagens do seu valor pelos fundos de pensões registados como instrumentos de aplicação relativos ao plano de previdência em causa» (n.º 1 do artigo 31.º). Nesta operação é chamado a participar a pessoa ou entidade que faz as contribuições, numa concretização do princípio da responsabilidade que está subjacente a todo o regime de previdência central. Nos planos conjuntos de previdência, tanto o trabalhador como o empregador decidem como aplicar as suas contribuições, isto é, em que fundos de pensões e em que percentagens; nos planos individuais, essa responsabilidade incumbe ao titular da conta individual que decidiu constituir um desses planos (n.º 2 do artigo 31.º). A proposta de lei prevê uma situação de transferência voluntária e outra de transferência legal da competência para a

²⁵ As “entidades gestoras de fundos” são, nos termos da definição constante da alínea 4) do artigo 3.º, «[entidades] com a autorização prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro, a quem é permitido registar no regime de previdência central não obrigatório um ou mais fundos de pensões por ela administrados, nos termos do disposto na presente lei».

²⁶ O n.º 1 do artigo 30.º consagra que «as contribuições são aplicadas na subscrição de unidades de participação de fundos de pensões registados no FSS como instrumentos de aplicação das contribuições do regime de previdência central não obrigatório».



美

aplicação das contribuições: na primeira situação, o empregador *pode* transferir o direito de aplicação das suas contribuições para os respectivos trabalhadores, desde que o faça para todos os seus trabalhadores, em condições de igualdade;²⁷ na segunda situação, o trabalhador obtém o direito a aplicar as contribuições do respectivo empregador a si respeitantes quando satisfizer o requisito de tempo de contribuição para adquirir o direito à totalidade das contribuições do empregador,²⁸ o que é aferido nos termos do disposto no artigo 34.º e da tabela relativa às taxas de reversão de direitos anexa à proposta de lei.

cr
Ar

g

cas

jsm
Olan

j

A liberdade e a responsabilidade de gestão das verbas do regime contributivo implicam a assunção do risco inerente a investimentos financeiros, nos termos do artigo 33.º. Ou seja, o regime de previdência central não garante o capital investido, podendo desse investimento resultar tanto ganhos como perdas.²⁹

5.2.3. As entidades gestoras de fundos exercem uma actividade comercial e, como tal, devem ser remuneradas pelo serviço de gestão de verbas através da cobrança de uma **taxa de gestão e administração**. A proposta de lei prevê que «o encargo das taxas de gestão e administração resultantes da gestão dos instrumentos

²⁷ Artigo 31.º, n.º 2, *in fine*.

²⁸ Artigo 31.º, n.º 3.

²⁹ Segundo informação prestado ao Plenário aquando da apresentação da presente iniciativa legislativa, actualmente «há um total de nove entidades gestoras de fundos reconhecidas pela Autoridade Monetária de Macau, totalizando 53 produtos de fundos de pensões por elas fornecidos. Os seus níveis de risco não são totalmente idênticos, tendo como produtos principais os fundos balanceados com um misto de activos. A par disto, ainda existem fundo do mercado monetário, fundos de garantia, fundos de obrigações, etc.», Apresentação da proposta de lei ao Plenário, 20 de Junho de 2016.



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

美

de aplicação é suportado pelas contribuições, sendo o mesmo reflectido no valor unitário das unidades de participação dos fundos de pensões» (artigo 32.º). Ou seja, as entidades gestoras de fundos fazem o desconto da taxa de gestão e administração cobrada no momento da aplicação das verbas.³⁰

CS

AN

Y

Segundo o proponente, «a média de taxas cobradas nos planos privados de pensões em Macau entre 2013 e 2014 é de cerca de 1.2%, e a média da taxa de retorno de activos do mercado de fundos privados de pensões entre 2009 e 2014 é de 3.68%, sendo que ambos os dados são mais vantajosos em comparação com os de regiões vizinhas». ³¹ O Governo manifestou a intenção de criar «uma plataforma de informações unificada no futuro, tornando públicas as taxas cobradas por todos os fundos para servir de referência para os cidadãos, permitindo-lhes fazerem uma escolha conforme a sua situação pessoal e, ao mesmo tempo, fazendo com que o mercado possa ajustar o nível de cobrança conforme a oferta e a procura». ³² No mesmo sentido, a proposta de lei inclui as taxas de gestão e administração no acervo de informação que deve ser prestada quer às entidades fiscalizadoras, quer aos investidores. ³³

con

ps

Clar-

j

³⁰ Por exemplo, caso se trate da aplicação de contribuições no valor de 2.000 patacas e a entidade gestora cobrar uma taxa de 1.5%, o valor efectivo que vai ser aplicado na subscrição de unidades de participação dos fundos de pensões é 1.970 patacas.

³¹ Apresentação da proposta de lei ao Plenário, 20 de Junho de 2016.

³² *Idem.*

³³ *Vd.* alínea 2) do artigo 6.º; alínea 9) do n.º 3 do artigo 10.º; alínea 7) do n.º 3 do artigo 11.º; alínea 3) do n.º 3 do artigo 17.º; e alínea 7) do n.º 2 do artigo 22.º.



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

5.2.4. A Comissão reconhece que é necessário um certo nível de conhecimentos sobre investimentos para a tomada de decisões relacionadas com a aplicação de verbas seja feita de forma a minimizar os riscos inerentes. Reconhecendo, igualmente, que uma parte substancial da população abrangida pelo regime de previdência central não obrigatório pode não ter o nível de literacia financeira adequado para tais investimentos, a Comissão exorta desde já o Governo a iniciar campanhas de divulgação, sensibilização e formação incidentes sobre as regras básicas de investimento e de funcionamento dos fundos de pensões.

Por outro lado, a Comissão espera que as taxas de gestão e administração cobradas pelas entidades gestoras de fundos se mantenham dentro de limites razoáveis e que não constituam um factor prejudicial para os interesses dos beneficiários do regime de previdência central não obrigatório. A Comissão apela às entidades com competência regulamentar e fiscalizadora, nomeadamente o FSS e a Autoridade Monetária de Macau, para que tudo façam dentro das suas competências legais e regulamentares para garantir que as taxas de gestão e administração sejam o menos onerosas possível para os titulares das contas individuais, sem prejuízo de, simultaneamente, representarem a justa remuneração pelo serviço prestado pelas entidades gestoras de fundos.

5.3. O regime de previdência central não obrigatório é o instrumento legal, de cariz público, que faculta aos residentes da RAEM os meios adicionais para a concretização dos seus **planos de poupança** para a velhice. No fundo, este regime

美

CS

Ar

y

ca

for
Clan.

j



partilha as características dos planos de pensões privados, ou seja, é um «esquema de protecção social (...) que, através de acumulação e gestão de um capital, garante a satisfação de encargos sociais futuros».³⁴

O regime contributivo do regime de previdência central não obrigatório é executado através da constituição e adesão a dois tipos de planos de previdência: planos conjuntos e planos individuais.³⁵

5.3.1. Os planos conjuntos de previdência são *planos de pensões contributivos, financiados através de fundos de pensões abertos, constituídos para efeitos do disposto na presente lei por um empregador numa entidade gestora de fundos e que se destinam a ter como participantes os seus trabalhadores que sejam titulares de uma conta individual do regime de previdência central não obrigatório* [alínea 1) do artigo 3.º]. Da definição legal constante da proposta de lei resultam diversos aspectos que cumpre destacar:

- Os planos conjuntos de previdência são planos de pensões, ou seja, são programas que definem as condições em que se constitui o direito ao recebimento de uma prestação pecuniária por motivo da ocorrência de um determinado evento;³⁶
- Trata-se de planos de pensões contributivos, ou seja, são planos em que

³⁴ Apelles J. B. Conceição, *Segurança social...*, ob. cit., p. 756.

³⁵ *Vd.* alínea 1) do n.º 1 do artigo 2.º e artigo 20.º da proposta de lei.

³⁶ *Vd.* artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos fundos privados de pensões.



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CS' and 'An', and several illegible signatures.

- existem contribuições dos participantes;³⁷
- O financiamento destes planos é feito através da aplicação das contribuições em fundos de pensões, os quais são definidos legalmente como «patrimónios autónomos exclusivamente afectos à realização de um ou mais planos de pensões»;³⁸
 - Dadas as características dos fundos de pensões em causa, a proposta de lei determina que os mesmos devem ser fundos de pensões abertos, *i.e.* aqueles em que não é necessária a existência de qualquer vínculo entre os diversos membros do respectivo plano, estando a adesão ao mesmo unicamente dependente da aceitação da entidade gestora do fundo em causa;³⁹
 - O plano é conjunto porque envolve empregadores e trabalhadores, com contribuições de ambas as partes. No entanto, a constituição do plano é da exclusiva competência do empregador;⁴⁰
 - A constituição do plano é feita mediante a celebração de um contrato entre o empregador e uma entidade gestora de fundos,⁴¹ a qual, segundo a definição constante da alínea 4) do artigo 3.º da proposta de lei, é «uma entidade com a autorização prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro, a quem é permitido registar no regime de previdência central não

³⁷ *Vd.* alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro.

³⁸ *Vd.* artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro. Para um enquadramento jurídico dos fundos de pensões, *vd.* **Arnaldo Filipe da Costa Oliveira**, *Fundos de Pensões, Estudo Jurídico*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 93-115.

³⁹ *Vd.* n.ºs 1 e 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro.

⁴⁰ *Vd.* n.º 1 do artigo 22.º da proposta de lei.

⁴¹ *Vd.* n.º 2 do artigo 22.º da proposta de lei.



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

obrigatório um ou mais fundos de pensões por ela administrados, nos termos do disposto na presente lei»;

- Os participantes do plano constituído pelo empregador são, *rectius* podem ser, os seus trabalhadores que sejam titulares de uma conta individual de previdência (*i.e.* que cumpram os requisitos previstos no artigo 7.º relativos ao direito de residência, à idade ou à inscrição no Regime da segurança social) e que manifestem vontade de a ele aderir.⁴²

5.3.2. Os planos individuais de previdência são *planos de pensões contributivos financiados através de fundos de pensões abertos, constituídos, para efeitos do disposto na presente lei, por uma pessoa singular que seja titular de uma conta individual do regime de previdência central não obrigatório numa entidade gestora de fundos e cujo participante é o próprio titular da conta individual* [alínea 2) do artigo 3.º].

A diferença entre os planos individuais e os planos conjuntos prende-se com o facto de aqueles sejam constituídos pela própria pessoa que deles vai beneficiar, sendo só ela que vai efectuar as devidas contribuições regulares.⁴³ À semelhança do que se verifica no regime facultativo do Regime da segurança social,⁴⁴ também neste caso «os interessados são chamados a, de forma ponderada, planearem a

⁴² *Vd.* n.º 1 do artigo 23.º da proposta de lei.

⁴³ *Vd.* alínea 2) do n.º 1 do artigo 22.º da proposta de lei.

⁴⁴ *Vd.* artigo 11.º da Lei n.º 4/2010.

英
CS
Ar
G
ca
jm
Cen-
j



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

cobertura dos riscos sociais que poderão enfrentar» no futuro.⁴⁵ A proposta de lei possibilita, assim, que pessoas que se encontram fora do mercado de trabalho, *i.e.* que não têm qualquer vínculo laboral ao abrigo de um contrato de trabalho, possam efectuar contribuições para este esquema de poupança de natureza pública e beneficiar, a partir dos 65 anos de idade, da capitalização das suas contribuições.

6. Tal como referido anteriormente, o regime contributivo do regime de previdência central não obrigatório pressupõe a efectuação de **contribuições** regulares por trabalhadores e empregadores, nos planos conjuntos de previdência, ou pelos titulares das contas individuais, nos planos individuais de previdência.

6.1. Nos planos conjuntos de previdência, as contribuições têm como **base de cálculo** o salário de base do trabalhador. O salário de base é, nos termos do n.º 1 do artigo 59.º da Lei das relações de trabalho (Lei n.º 7/2008), uma das prestações periódicas que compõem a remuneração de base do trabalhador e está «associado ao pagamento do tipo de trabalho realizado em condições objectivas e subjectivas tidas como normais, comuns ou típicas num determinado sector de actividade. (...) À noção de salário de base costuma ainda ligar-se a ideia de parcela principal da remuneração do trabalhador porquanto, na maior parte dos casos, é a mais elevada ou mostra-se superior à soma de todas as demais prestações pecuniárias que

⁴⁵ Parecer n.º 3/IV/2010 da 3.ª Comissão Permanente da IV Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Regime da segurança social», p. 17.

美
CS
Ar
|
com
jms
Clan
j



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

formam a remuneração de base». ⁴⁶

A vigência, em Macau, de um conceito de retribuição complexo⁴⁷ permite que existam diferentes soluções para a base de cálculo das contribuições para o regime contributivo do regime de previdência central não obrigatório. De facto, durante a análise na especialidade da proposta de lei foram manifestadas opiniões segundo as quais tal cálculo deveria ser efectuado com base na *remuneração de base* do trabalhador e não no seu *salário de base*. Sendo aquele um conceito mais alargado,⁴⁸ isso permitiria que as contribuições tivessem montantes mais elevados, o que resultaria no reforço da protecção social dos trabalhadores. Ademais, o entendimento de que o salário de base constitui a maior parcela da remuneração do trabalhador não corresponde à realidade em certos sectores do mercado laboral local, havendo alguns (tipicamente, o sector do jogo e da restauração) em que a parcela variável da remuneração, que está excluída do conceito de salário de base, assume uma proporção extremamente elevada. Assim, calcular as contribuições com base numa parcela reduzida da remuneração de base equivale a retirar aos

⁴⁶ Miguel Pacheco Arruda Quental, *Manual de Formação de Direito do Trabalho em Macau*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2012, p. 340.

⁴⁷ «Determinar com rigor aquilo em que consiste a retribuição não é (...) tarefa fácil, dada a grande complexidade assumida por aquela, nela se distinguindo o chamado “salário de base” de todo um extenso e diversificado conjunto de prestações complementares ou acessórias, tais como diuturnidades, subsídios de risco, de penosidade, de toxicidade, de isolamento, de alojamento, de alimentação, de transporte, de turno, de férias, de natal, prémios de produtividade ou de assiduidade, comissões, prestações por trabalho extraordinário ou nocturno, etc.», João Leal Amado, «A retribuição e a Lei das Relações de Trabalho de Macau: hesitações e convicções de um jurista lusitano», in *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea*, Tomo VII (versão portuguesa), Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2013, p. 208.

⁴⁸ *Vd.* n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 7/2008.



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

trabalhadores que prestam trabalho nesses sectores a possibilidade de construírem adequadamente as suas poupanças neste regime de previdência.

Ponderada a questão, o proponente decidiu manter a sua opção inicial, no que foi acompanhado pela maioria dos membros da Comissão. Tal decisão foi justificada com o grau de incerteza e de complexidade que recairia sobre o regime de previdência central se as contribuições tivessem uma base de cálculo irregular, com montantes diferentes todos os meses. Assim, em nome da eficácia do regime e consciente de eventuais injustiças relativas decorrentes dessa decisão, a proposta de lei manteve o salário de base como base de cálculo das contribuições (artigo 26.º, n.º 1).

A opção pelo salário de base como base de cálculo das contribuições teve ainda em consideração o facto de o disposto no n.º 1 do artigo 26.º ter natureza supletiva. Nos termos da alínea 1) do n.º 5 do artigo 26.º, o empregador pode, se assim o desejar, decidir que as contribuições são calculadas com uma base de cálculo mais alargada, acrescendo ao salário de base uma ou mais das prestações periódicas referidas no n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 7/2008 (Lei das relações de trabalho). A decisão do empregador é vinculativa para ambas as partes, sendo tanto as suas contribuições como as do trabalhador calculadas de acordo com tal decisão [alínea 1) do n.º 6 do artigo 26.º)].

A Comissão reconhece que o facto de a lei atribuir natureza supletiva à determinação do salário de base enquanto base de cálculo das contribuições não é de somenos importância. Numa situação de pleno emprego, em que existe escassez de recursos humanos, a estratégia dos empregadores para atraírem mais e

CS
A
j
Clan-
j



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

melhores trabalhadores poderá passar pela atribuição de condições mais favoráveis em sede de regime de previdência central não obrigatório.

6.2. Nos planos conjuntos de previdência, por regra, os trabalhadores e os empregadores efectuam contribuições de **montante** igual, assumindo cada um a obrigação de contribuir com 5% do salário de base do trabalhador referente ao mês em causa (n.º 2 do artigo 26.º). Significa isto que, mensalmente, o trabalhador vê ser registado na sua conta individual de previdência um total de 10% do seu salário de base.

A proposta de lei consagra, à semelhança do que se passa com a base de cálculo das contribuições, a natureza supletiva da taxa de 5%, correspondendo ao mínimo legalmente previsto para quem participe no regime de previdência central não obrigatório. Neste caso, tanto o empregador como o trabalhador podem, conjunta ou separadamente, efectuar contribuições com uma taxa superior a 5%, sendo que a decisão de cada um apenas vincula o próprio [alínea 2) do n.º 6 do artigo 26.º)].

6.3. A proposta de lei contém medidas destinadas a atenuar o impacto financeiro que a participação no regime de previdência central não obrigatório pode causar. Assim, a fim de mitigar tal impacto e aumentar a atractividade do regime, a iniciativa legislativa prevê **limites ao montante das contribuições**.

✍
CS
A
J
com
j
Clan
3



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

6.3.1. Um primeiro limite prende-se com a preocupação em assegurar um rendimento disponível mínimo aos trabalhadores de mais baixos rendimentos que pretendam aderir aos planos conjuntos de previdência. Uma vez que as contribuições a cargo do trabalhador são deduzidas da retribuição do seu trabalho, implicando uma redução efectiva do rendimento disponível actual, a lei consagra um **limite mínimo** abaixo do qual o salário de base do trabalhador não pode descer em consequência da dedução de 5% do seu salário. Desta forma, permite-se que mais trabalhadores adiram ao regime, sem temer que o mesmo implique uma redução inadmissível do seu rendimento disponível.

Uma vez que ainda não existe um salário mínimo universal em Macau, a lei utiliza como critério o salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial, aprovado pela Lei n.º 7/2015, o qual se encontra fixado actualmente em 6.240 patacas mensais. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º da proposta de lei, caso o salário de base do trabalhador fique abaixo das 6.240 patacas *depois de deduzidos os 5% destinados às suas contribuições* para os planos conjuntos de previdência, o trabalhador fica dispensado do pagamento das suas contribuições, continuando o empregador obrigado a fazer as suas.

Esta medida destina-se a proteger o trabalhador, garantindo-lhe no presente um rendimento disponível mínimo à sua vida, pessoal e familiar, em condições de dignidade, ainda que em prejuízo do capital previdencial a ser-lhe disponibilizado no futuro. Contudo, o próprio trabalhador pode afastar a aplicação deste limite mínimo, efectuando as contribuições na sua totalidade mesmo que o seu salário de

美

CS
A

J

ca
Jm
Cla

J



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

✍

base fique inferior ao critério das 6.240 patacas, tal como permitido pela alínea 3) do n.º 5 do artigo 26.º.

CS
A

6.3.2. A proposta de lei consagra **limites máximos** para a obrigação contributiva. Utilizando o mesmo critério do salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial, o n.º 4 do artigo 26.º determina que, se a base de cálculo das contribuições (por regra, o salário de base, mas podendo ser outra mais alargada) for superior a cinco vezes o referido salário mínimo, *i.e.* se for superior a 31.200 patacas, o trabalhador e o empregador ficam dispensados do pagamento de contribuições relativas à parte excedente desse valor.⁴⁹

↓
com
jmr
dm
3

A introdução deste tecto máximo para as contribuições visa limitar o impacto que a participação no regime de previdência central não obrigatório possa vir a ter no tecido empresarial local. Apesar de a Comissão acolher esta opção legislativa, alguns deputados manifestaram a sua discordância quanto à existência deste limite máximo, em nome da garantia da protecção social de todos os trabalhadores em condições de igualdade: sendo as contribuições uma percentagem do salário dos trabalhadores, quem auferir salários mais elevados deve poder beneficiar de contribuições na mesma proporção que os demais trabalhadores. Esta situação, no entanto, pode ser atenuada através da possibilidade de tanto o empregador como o

⁴⁹ Assim, a título de exemplo, se a base de cálculo for um salário de base de 40.000 patacas, as contribuições são, tanto para o empregador como para o trabalhador, de 1.560 patacas (ou seja, 5% de 31.200 patacas), e não 2.000 patacas (correspondentes a 5% de 40.000 patacas).



美

trabalhador, conjunta ou separadamente poderem decidir efectuar contribuições acima do limite máximo das 31.200 patacas, poder esse atribuído pela alínea 2) do n.º 6 do artigo 26.º. Por outro lado, tal como referido no Relatório final da consulta relativa ao Regime de Previdência Central não obrigatório, «os residentes, além de dividir uma parte de rendimento pessoal para as contribuições conjuntas do regime de previdência central, podem ainda aderir ao regime de contribuições individuais do regime de previdência central e a outros investimentos privados fora do regime, no sentido de dividir os riscos e de alcançar o objectivo de reforço de protecção e valorização dos activos».⁵⁰

CS
A

Y

CS

JM
Clem

3

6.4. Nos planos individuais de previdência, as contribuições são de **valor fixo**, decidido pelo próprio titular da conta individual. Contudo, a proposta de lei determina **valores mínimos e máximos** para essas contribuições: elas não podem ser inferiores a 500 patacas nem superiores a 3.100 patacas, ou seja 10% do valor correspondente a cinco vezes o salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial (n.ºs 8 e 9 do artigo 26.º).⁵¹

A versão inicial da proposta de lei não limitava as contribuições máximas para os planos individuais de previdência, «com a finalidade de encorajar o costume de poupança dos residentes».⁵² Contudo, em consequência do debate

⁵⁰ *Regime de Previdência Central não obrigatório – Relatório final de consulta*, Fundo de Segurança Social, Macau, 2014, p. 109.

⁵¹ O valor calculado é de 3.120 patacas, o qual, não sendo múltiplo de 100 patacas, é arredondado para o múltiplo de 100 patacas imediatamente inferior (n.º 9 do artigo 26.º).

⁵² *Regime de Previdência Central não obrigatório – Relatório final de consulta*, ob. cit., p. 110.



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

havido na Comissão aquando da análise na especialidade, a nova versão da proposta de lei consagrou tais **limites máximos**. A razão para esta alteração está relacionada a garantia de impenhorabilidade que o regime dispensa ao saldo da conta individual (artigo 16.º). Os deputados manifestaram receio que esta garantia fosse utilizada fraudulentamente através de contribuições avultadas ou ilimitadas com o propósito de evasão ao cumprimento de obrigações pecuniárias, ficando o devedor sem património penhorável, enquanto o capital registado na sua conta individual de previdência fica inteiramente protegido de qualquer acção executiva até que seja feito o seu levantamento pelo titular da conta. Para evitar esta situação, a nova versão da proposta de lei limita o montante máximo das contribuições para os planos individuais de previdência. A forma de cálculo deste limite corresponde a uma opção política do proponente que a Comissão acolhe.

6.5. Sem prejuízo da natureza facultativa do regime de previdência central, a decisão de nele participar implica determinadas obrigações, nomeadamente uma **obrigação contributiva**. A proposta de lei consagra, portanto, normas imperativas quanto ao início e fim da obrigação contributiva, à forma de cumprimento dessa obrigação e às situações em que a mesma pode ser suspensa (artigos 27.º, 28.º e 29.º, respectivamente).

美
CS
Am
V
u
jm
Clan
3



美

6.5.1. O início da obrigação contributiva, *i.e.* da obrigação de efectuar contribuições para os planos conjuntos de previdência, opera no mês seguinte àquele em que o trabalhador decidiu aderir ao plano conjunto de previdência anteriormente constituído pelo seu empregador (artigo 27.º, n.º 1). Só a partir de então fica o empregador legalmente autorizado a efectuar a respectiva dedução no salário do trabalhador, tendo este direito a que o empregador faça a sua parte das contribuições. Esta dilação temporal é justificada por razões de certeza e de racionalidade financeira: uma vez que as contribuições têm periodicidade mensal, garante-se através desta regra que as contribuições efectuadas pela primeira vez correspondem à totalidade desse período.

CS
A
Y
m
j
Clan
3

A obrigação contributiva mantém-se durante a vigência do contrato de trabalho e **termina** no mês seguinte ao da cessação da relação de trabalho. Desta regra resulta que no último mês de trabalho ainda se têm de fazer contribuições, independentemente dos dias de trabalho prestado nesse mês.

Nos planos individuais de previdência, as contribuições iniciam-se no mês de entrada em vigor dos planos (n.º 2 do artigo 27.º), mantendo-se enquanto o titular participar no respectivo plano.

6.5.2. O cumprimento da obrigação contributiva efectua-se através do pagamento das contribuições, *i.e.* através da entrega do montante das contribuições às entidades gestoras de fundos. O pagamento deve ocorrer até ao último dia de cada mês, sendo que as contribuições se reportam ao mês anterior



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

(n.º 1 do artigo 28.º).⁵³ Nos planos conjuntos de previdência, apesar de tanto o empregador como o trabalhador terem uma obrigação contributiva, o pagamento está a cargo apenas do empregador. É este que entrega nas entidades gestoras de fundos o montante das duas contribuições, as suas e as do trabalhador. Para tal, a proposta de lei autoriza o empregador a efectuar a dedução do montante correspondente às contribuições do trabalhador do seu salário [parte final da alínea 1) do n.º 2 do artigo 28.º], algo que em princípio estaria proibido por força do disposto no n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 7/2008.⁵⁴

A realização deste desconto salarial sem que o respectivo montante seja entregue pelo empregador na entidade gestora de fundos constitui crime de apropriação ilegítima de contribuições, previsto e punido no artigo 45.º da proposta de lei.⁵⁵

6.5.3. Tal como anteriormente referido, a participação no regime contributivo do regime de previdência central não obrigatório dá origem à obrigação de efectuar contribuições mensais para esse regime. A proposta de lei, contudo, prevê casos excepcionais de **suspensão da obrigação contributiva**, ou seja, situações em que, mediante autorização do FSS, o pagamento das contribuições pode ser suspenso (artigo 29.º). O objectivo é salvaguardar situações extraordinárias de

⁵³ Assim, por exemplo, as contribuições devidas no mês de Janeiro são pagas até ao último dia do mês de Fevereiro.

⁵⁴ *Vd.* Ponto 6.2.6. do Parecer n.º 1/III/2008, da 3.ª Comissão Permanente da III Legislatura da Assembleia Legislativa, relativo à proposta de lei intitulada «Lei das relações de trabalho», pp. 68-69, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/07-2008/parecer.pdf>.

⁵⁵ À semelhança do previsto no Regime da segurança social (artigo 60.º da Lei n.º 4/2010).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "CS" and "A", and several illegible signatures.



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

美

CS

AN

Y

CS

JM

CS

3

necessidade ou insuficiência económica ou financeira dos empregadores. A proposta de lei admite que, em certos casos, os empregadores possam momentaneamente não ter capacidade financeira para suportar os encargos decorrentes deste regime de previdência: a alínea 1) do n.º 1 do artigo 29.º prevê que o pagamento das contribuições nos planos conjuntos de previdência apenas pode ser suspenso, mediante autorização do FSS, quando o empregador invoque ponderosas razões de ordem económica e a suspensão se aplique, em condições de igualdade, a todos os seus trabalhadores. O proponente entende que, uma vez que o regime de previdência em análise não é obrigatório, a inexistência de mecanismos que lhe confirmem alguma flexibilidade poderia servir como um desincentivo para a participação dos empregadores no regime, excluindo assim do seu âmbito grande número de potenciais beneficiários. A possibilidade de suspensão do pagamento das contribuições, extraordinária e temporária, é um desses mecanismos flexíveis.

Sem prejuízo de a Comissão compreender a intenção legislativa subjacente a esta previsão, considerou que o regime previsto na versão inicial da proposta de lei estava algo desequilibrado, uma vez que apenas permitia a suspensão do pagamento por parte do empregador. Assim, na análise na especialidade foi diligenciado no sentido de se incluir na proposta de lei a possibilidade de suspensão também por parte do trabalhador, o que foi consagrado na alínea 2) do n.º 1 do artigo 29.º. Foi ponderado autorizar a suspensão quando, à semelhança do que se passa com o empregador, o trabalhador não tenha momentaneamente condições financeiras para suportar as suas contribuições, seja por um acréscimo



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

excepcional de despesas ou uma redução de receitas. Contudo, a decisão final do proponente foi a de apenas permitir que o trabalhador suspenda o pagamento das contribuições quando o empregador já tenha feito o mesmo. Apesar de ser uma solução limitada, a Comissão considera que a mesma estabelece alguma reciprocidade jurídica entre as partes, reequilibrando os poderes e as obrigações dos dois tipos de pessoas envolvidas nos planos conjuntos de previdência, trabalhadores e empregadores.

A proposta de lei prevê uma consequência fiscal para a suspensão de pagamento de contribuições sem autorização [alínea 2) do n.º 3 do artigo 29.º]. Contudo, esta consequência mostra-se insuficiente para garantir os direitos e interesses do trabalhador. Portanto, a versão final da proposta de lei passou a prever um segundo tipo de consequência, com vista a salvaguardar o direito do beneficiário a que os montantes das contribuições do empregador sejam efectivamente depositados na sua conta individual para deles poder beneficiar na velhice. Assim, a alínea 1) do n.º 3 do artigo 29.º, prevê que a suspensão do pagamento das contribuições pelo empregador sem autorização implica a efectivação da respectiva cobrança coerciva. Não se prevê, ao contrário do que acontece no Regime da segurança social,⁵⁶ a cobrança de juros de mora. Esta omissão resulta do facto de se pretender estabelecer um regime que, sendo facultativo, consiga atrair o maior número possível de participantes e do entendimento segundo o qual um excessivo rigor nas regras a observar poderá

⁵⁶ *Vd.* n.º 1 e alínea 1) do n.º 2 do artigo 21.º, artigo 22.º e artigo 23.º da Lei n.º 4/2010.

美
CS
A
Y
ca
jms
Clan
J



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

天

desencorajar tal participação.

7. A ideia de partilha de responsabilidades entre trabalhadores e empregadores está na base da construção do regime contributivo do regime de previdência central não obrigatório: ambos contribuem para que o trabalhador tenha, no fim da sua vida activa, meios financeiros para suportar a sua existência pessoal e familiar. Contudo, à semelhança do que se verifica com a maior parte dos planos privados de pensões,⁵⁷ a proposta de lei estabelece certos condicionalismos à obtenção pelos trabalhadores das contribuições efectuadas pelos seus empregadores. Fá-lo através da figura da **reversão de direitos**.

CS
Ar

||

com

js

Clan

j

7.1. A reversão de direitos resulta, para o trabalhador, numa **limitação ao direito à obtenção das contribuições do empregador** já efectuadas para o plano conjunto de previdência. Isto significa que, no fim da relação de trabalho, o trabalhador só adquire o direito à totalidade do saldo correspondente às contribuições do seu empregador ao fim de 10 anos; até lá o trabalhador tem um misto de direito a parte dessas contribuições e uma expectativa jurídica relativamente ao remanescente. Quanto às suas próprias contribuições, o trabalhador tem direito à totalidade do saldo da subconta de contribuições que corresponda às suas contribuições.

⁵⁷ *Vd. Texto de consulta relativo ao «Regime de Previdência Central...», ob. cit., p. 26.*



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

O n.º 1 do artigo 34.º concretiza esta ideia, determinando que o trabalhador tem direito, aquando da cessação da relação de trabalho e independentemente da forma por que esta ocorra, a que o saldo das contribuições efectuadas pelo empregador reverta a seu favor, de acordo com a seguinte tabela (que conjuga o tempo de contribuição⁵⁸ e as taxas de reversão de direitos):

Quadro 2
Taxas de reversão de direitos

Tempo de contribuição	Taxas de reversão de direitos
Menos de 3 anos	0%
3 a menos de 4 anos	30%
4 a menos de 5 anos	40%
5 a menos de 6 anos	50%
6 a menos de 7 anos	60%
7 a menos de 8 anos	70%
8 a menos de 9 anos	80%
9 a menos de 10 anos	90%
Igual ou superior a 10 anos	100%

A reversão mencionada no n.º 1 do artigo 34.º opera no momento do cancelamento da subconta de contribuições por ocasião da cessação da relação de trabalho e consequente dissolução do plano conjunto de previdência, momento em que se faz a transferência de verbas e direitos para a subconta de conservação.⁵⁹

⁵⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 35.º, «o tempo de contribuição refere-se ao período durante o qual se efectuaram contribuições para o plano conjunto de previdência, incluindo o tempo em que só o empregador efectuou o pagamento das contribuições ou o tempo de suspensão das contribuições por uma das partes».

⁵⁹ *Vd.* alínea 1) do n.º 4 do artigo 10.º e n.º 1 e alínea 1) do n.º 3 do artigo 11.º.



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

美

Nesta ocasião, o trabalhador não adquire a disponibilidade das verbas transitadas, antes vê-as serem creditadas na sua subconta de conservação o que permite que as mesmas continuem a ser capitalizadas, numa concretização do princípio da portabilidade dos direitos acumulados. O empregador, por seu turno, pode dispor da parte das suas contribuições a que tem direito, podendo requerer o seu levantamento ou utilizá-las no pagamento de contribuições de outros trabalhadores (n.º 2 do artigo 34.º). Caso o empregador proceda ao levantamento das contribuições perde o direito ao benefício fiscal que o artigo 53.º consagra para as contribuições para o regime de previdência central não obrigatório, devendo proceder à reposição desses benefícios, nos termos do artigo 55.º.

CS
A
y

ca
j
du
z

O regime acabado de expor têm natureza supletiva, podendo o empregador determinar, no momento da constituição do plano conjunto de previdência ou em alteração posterior, regras mais favoráveis para os trabalhadores no que diz respeito ao cálculo do tempo de contribuição ou à aplicação das taxas de reversão de direitos (n.º 3 do artigo 34.º).

O objectivo declarado da figura da reversão de direitos é o equilíbrio entre os direitos e interesses de empregadores e trabalhadores,⁶⁰ servindo a mesma como incentivo à estabilidade da duração das relações laborais e à fidelização do trabalhador à entidade patronal. No primeiro caso, assegurando aos empregadores que podem recuperar parte das suas contribuições nos primeiros dez anos da relação laboral caso esta termine, enquanto os trabalhadores vão vendo aumentar o

⁶⁰ *Vd. Texto de consulta relativo ao «Regime de Previdência Central...», ob. cit., p. 26.*



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

seu direito a beneficiar das contribuições dos seus empregadores; no segundo caso, funcionando como um prémio para os trabalhadores que mantenham o seu emprego por um longo período de tempo, isto porque, nos primeiros dez anos, quanto maior for a duração da relação laboral maior será a parcela das contribuições dos empregadores que revertem a favor dos trabalhadores em caso de cessação da relação laboral. A este propósito, o *Relatório final de consulta* refere que esta medida «pode encorajar os trabalhadores a prestar serviços por um período longo, de modo que assegure os recursos humanos e aumente a fidelidade dos trabalhadores». ⁶¹ Por outro lado, o Governo afirmou na Comissão que, «durante o período da não obrigatoriedade de adesão ao regime de previdência central, a meta mais importante a atingir é atrair as empresas que já dispõem de planos privados de pensões a aderirem, por iniciativa própria, ao referido regime. De facto, a taxa de reversão de direitos poderá ajudar na articulação com os planos privados de pensões, aumentando-se assim a vontade dos empregadores em aderir ao regime de previdência central». ⁶²

7.2. A medida anteriormente apresentada foi alvo de um intenso debate no decurso da análise na especialidade da proposta de lei. Apesar de a maioria dos membros da Comissão concordarem com o proposto pelo Governo, algumas **opiniões contrárias** foram manifestadas, em particular no que diz respeito ao

⁶¹ *Regime de Previdência Central não obrigatório – Relatório final de consulta, ob. cit., p. 110.*

⁶² Resposta do Governo a questões dos membros da Comissão (7 de Novembro de 2016).

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CR' and 'A', and several illegible signatures.



tempo mínimo de contribuição para obtenção de uma parte das contribuições do empregador; à irrelevância das causas de rescisão do contrato de trabalho para efeitos de aplicação do mecanismo da reversão de direitos; à possibilidade deste mecanismo incentivar o despedimento dos trabalhadores; e à ausência da figura da dedução das contribuições pagas por empregadores como indemnização por despedimento (“*offset mechanism*”).

7.2.1. Na proposta de lei, caso o **tempo de contribuição** do trabalhador para o regime de previdência central não obrigatório seja inferior a três anos aquando da cessação da relação de trabalho, o trabalhador não tem direito a qualquer parte das contribuições do empregador feitas em seu benefício.⁶³

Alguns deputados manifestaram a sua oposição a esta medida uma vez que a consideram injusta para os trabalhadores que prestam trabalho em sectores económicos que, pela sua própria natureza, apenas dão azo a contratos de trabalho de curta duração. Em termos típicos, estarão nesta situação os sectores da construção civil e dos serviços terciários, nos quais é comum a prestação de trabalho com contratos a termo, por empreitada ou à peça (trabalho efectivamente prestado ou resultado efectivamente produzido, na terminologia do n.º 4 do artigo 59.º da Lei n.º 7/2008). Nestes casos, existe grande mobilidade dos trabalhadores, o que significa que não têm oportunidade para acumular tempo de contribuição. O

⁶³ Quando atingir os três anos, passa a beneficiar de 30 % dessas contribuições, percentagem esta que aumenta 10% por cada ano adicional de tempo de contribuição até atingir 100% ao fim de dez anos de contribuições.



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

resultado final é a possibilidade de um trabalhador fazer contribuições para o regime de previdência central durante toda a sua vida activa mas nunca conseguir obter o direito a qualquer percentagem das contribuições dos vários empregadores para quem trabalhou por os contratos de trabalho e, conseqüentemente, o tempo de contribuição (o qual não é acumulável entre relações de trabalho diferentes) serem sempre inferiores a três anos.

A fim de evitar esta situação, foi sugerido que o tempo mínimo de contribuição passasse a ser de um ano para que o trabalhador tivesse direito a 10% das contribuições do respectivo empregador, com um aumento de 10% por cada ano adicional de tempo de contribuição.

O Governo, num primeiro momento, mostrou disponibilidade para acolher a sugestão dos deputados mas, a final do processo de análise na especialidade da iniciativa legislativa, decidiu manter a solução constante da versão inicial da proposta de lei. Segundo a justificação apresentada à Comissão, «após uma discussão interna e análise profunda levadas a cabo, o Governo, tendo em conta que o regime de previdência ora proposto não é obrigatório, isto é, a decisão de participação cabe ao empregador, e que, na maioria dos actuais fundos privados de pensões, só se adquire a respectiva taxa de reversão dos direitos a partir dos tais três anos, sugere que, na presente proposta de lei, se aplique o mesmo método para a taxa de reversão de direitos. Por um lado, porque é benéfico para a articulação com os actuais fundos privados de pensões e, por outro lado, porque vai incentivar os trabalhadores a manterem-se na mesma empresa, visando atingir o objectivo da manutenção da estabilidade dos recursos humanos e do aumento da vontade dos

美

CS

Am

Y

CS

fm

Clm

J



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

美
CS
A
y
co
jmr
Alan
3

empregadores em participar no regime de previdência ora proposto. Contudo, é de salientar que as regras constantes da actual proposta de lei são os critérios mínimos a cumprir e o empregador pode sempre disponibilizar planos de previdência mais favoráveis aos seus trabalhadores, no intuito de elevar o sentido de pertença à empresa e a competitividade da empresa no mercado laboral. E mais, se as cláusulas estipuladas nos actuais planos dos fundos privados de pensões forem mais favoráveis aos trabalhadores do que as estipuladas na presente proposta de lei, devem aquelas ser mantidas aquando da sua articulação com o regime de previdência central não obrigatório». ⁶⁴ Por estas razões, tendo em consideração a integridade do sistema legal e a situação social, o Governo manteve o disposto na versão inicial da proposta de lei sobre a obtenção parcial do direito às contribuições empregador apenas quando se completarem três anos de contribuições.

7.2.2. Uma segunda matéria que mereceu reparo de alguns deputados foi o facto de o artigo 34.º da proposta de lei prever que qualquer das **formas de cessação da relação de trabalho** admitidas pela Lei n.º 7/2008⁶⁵ é susceptível de activar o mecanismo de reversão de direitos. Segundo a opinião manifestada no seio da Comissão, não se mostra adequado aplicar o mecanismo de reversão de direitos – o qual se destina a salvaguardar os interesses dos empregadores e a

⁶⁴ Apresentação pelo Governo das principais alterações introduzidas na fase de apreciação na especialidade (24 de Fevereiro de 2017).

⁶⁵ Artigo 66.º da Lei n.º 7/2008.



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

desincentivar a excessiva mobilidade dos trabalhadores que se verifica em certas empresas e sectores de actividade – às situações de cessação da relação de trabalho por causas estranhas à vontade do trabalhador. Em particular, nos casos de resolução sem justa causa por iniciativa do empregador, de resolução com justa causa por iniciativa do trabalhador ou de caducidade.⁶⁶ Nestas situações, foi argumentado, o trabalhador fica duplamente penalizado: não só perde o seu emprego contra a sua vontade, como pode perder total ou parcialmente as contribuições do seu empregador.

Os deputados defenderam que o mecanismo da reversão de direitos só deveria ser aplicado quando o trabalhador decida pôr termo à relação laboral sem justa causa ou por revogação do contrato de trabalho, a qual pressupõe o acordo entre trabalhador e empregador.

O Governo não acolheu a solução sugerida em nome da simplificação do regime de previdência central, que se pretende expedito e não excessivamente oneroso enquanto tiver natureza facultativa, a fim de favorecer uma maior atractividade. Segundo esclarecimentos prestados pelo proponente à Comissão para justificar a sua opção, «ao abrigo da legislação em vigor, em caso de resolução do contrato “sem justa causa” por iniciativa do empregador, ou “com justa causa” por iniciativa do trabalhador, este tem direito a uma indemnização; por outro lado, caso o empregador resolva o contrato alegando “justa causa”, o trabalhador não terá direito a qualquer indemnização e os prejuízos causados ao

⁶⁶ *Vd.* artigos 70.º, 71.º e 73.º da Lei n.º 7/2008.

美
CS
A
g
co
jmr
Alan
3



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

empregador podem ser exigidos e indemnizados através da via criminal e cível. Pelo exposto, o FSS é de opinião que não se deve ter apenas em conta a imputabilidade, se esta recai sobre o trabalhador ou sobre o empregador, mas sim encontrar uma solução que consiga equilibrar os interesses de ambas as partes: ao abrigo das taxas de reversão de direitos que agora se propõe, qualquer que seja a causa para a quebra da relação laboral, o trabalhador adquirirá os direitos acumulados das contribuições do empregador, em conformidade com os anos de contribuição». Por outro lado, «de acordo com a experiência da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), por vezes, aquando da cessação unilateral do contrato de trabalho, é muito difícil definir a causa, se é “justa causa” ou “sem justa causa”, e nestes casos, geralmente, tenta-se a conciliação, e caso esta se revele infrutífera, segue-se um longo processo judicial. Nestas situações, as contribuições do empregador serão congeladas durante o decurso do processo judicial e só serão tratadas após decisão do tribunal. Nesta situação, o trabalhador não pode transferir os direitos acumulados de reversão que lhe pertencem para outras contas de conservação ou de gestão do Governo, vindo assim obstruída a sua autonomia no processo de investimento e a flexibilidade de transferência de capitais em tempo oportuno, situação que vai acabar por afectar os seus direitos na sua vida pós-reforma».⁶⁷

美

CS

A

y

co

jm

Am

3

⁶⁷ Resposta do Governo a questões dos membros da Comissão (7 de Novembro de 2016).



美

7.2.3. Alguns deputados manifestaram receio que as características do mecanismo de reversão de direitos sejam um **incentivo ao despedimento dos trabalhadores**. Considerando que as contribuições do empregador lhe são devolvidas, total ou parcialmente, se a relação de trabalho cessar antes de decorridos dez anos e que não é necessário invocar qualquer causa justificativa para o empregador pôr fim ao vínculo laboral, teme-se que, de forma abusiva, os empregadores despeçam os trabalhadores para receber os montantes anteriormente contribuídos.

Alertado para este receio, o Governo considerou não ser o mesmo justificado. Tanto mais que, em tais situações, os empregadores perderiam igualmente os incentivos fiscais previstos no regime, o que funciona como um desincentivo a eventuais abusos.

7.2.4. O texto de consulta relativo ao regime de previdência central não obrigatório continha uma proposta de consagração da figura da **dedução das contribuições** pagas por empregadores como indemnização de despedimento. A proposta ia no sentido de permitir que o empregador pagasse as indemnizações devidas por resolução do contrato de trabalho sem justa causa por sua iniciativa ou com justa causa por iniciativa do trabalhador⁶⁸ através da utilização das verbas acumuladas correspondentes às suas contribuições para o plano conjunto de previdência do trabalhador em causa. A proposta inspirava-se no “*offset*”

⁶⁸ Ao abrigo, respectivamente, dos artigos 70.º e 71.º da Lei n.º 7/2008.



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

mechanism” vigente na Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) ao abrigo da *Mandatory Provident Fund Schemes Ordinance (Chapter 485), Section 12A*.⁶⁹

A proposta de lei, quando foi formalizada, não continha o mecanismo de dedução anteriormente referido. O *Relatório final de consulta* esclarece que tal omissão é fruto da forte discordância que tal proposta suscitou, sendo que apenas 26.4% das opiniões recebidas sobre o assunto manifestaram concordar com a proposta.⁷⁰ Assim, uma vez que «os direitos acumulados das contribuições do regime de previdência central não têm uma ligação absoluta com a indemnização de despedimento paga pelos empregadores aos trabalhadores»,⁷¹ o Governo não incluiu na proposta de lei o mecanismo de dedução das contribuições pagas por empregadores como indemnização de despedimento.

Alguns deputados contestaram esta opção do Governo, defendendo ser tal mecanismo de dedução uma condição de atractividade do regime e uma forma de apoiar as empresas de menor dimensão a suportar os encargos financeiros decorrentes da medida de política de protecção social concretizada através da presente iniciativa. Segundo as opiniões manifestadas na Comissão, as pequenas e médias empresas precisam de competir com as de maior dimensão no mercado de trabalho para atrair os necessários recursos humanos. Ainda que o regime de

⁶⁹ O Chefe do Executivo da RAEHK anunciou, em 18 de Janeiro de 2017, a intenção de abolir progressivamente este mecanismo (vd. *The 2017 Policy Address*, § 188, pp. 58-59, disponível em <http://www.policyaddress.gov.hk/2017/eng/pdf/PA2017.pdf>).

⁷⁰ *Regime de Previdência Central não obrigatório – Relatório final de consulta*, ob. cit., p. 80.

⁷¹ *Idem*, p. 110.

張

CS

A

1

CS

1

3



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

previdência central não tenha carácter obrigatório, teme-se que os empregadores se vejam forçados a participar no regime para conseguirem atrair mão-de-obra e a assumir encargos financeiros adicionais. A consagração do mecanismo de dedução serviria para compensar a assunção de tais encargos.

8. O regime de previdência central não obrigatório vai funcionar paralelamente aos **planos privados de pensões** actualmente existentes, constituídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro.

Segundo dados divulgados pela Autoridade Monetária de Macau, em 31 de Dezembro de 2016 42.89% da população empregada, incluindo trabalhadores não residentes, estava abrangida por fundos privados de pensões,⁷² com especial expressão nos sectores de lotarias e outros jogos de aposta (82.18%), actividades financeiras (63.69%), educação (57.51%), produção e distribuição de electricidade, gás e água (55.81%) e hotéis, restaurantes e similares (44.92%). Em sentido contrário, a taxa de cobertura em sectores como o da saúde e acção social (9.9%), construção (2.23%) ou trabalho doméstico (0.0%) tem expressão reduzida ou nula.⁷³

Os dois tipos de instrumentos de previdência – os planos privados de pensões e os planos conjuntos de previdência – têm zonas de intersecção: por um lado, não

⁷² Em termos evolutivos, note-se que no 4.º trimestre de 2012 a taxa de cobertura era de 29.8% (vd. *Regime de Previdência Central não obrigatório – Relatório final de consulta, ob. cit.*, p. 42.

⁷³ http://www.amcm.gov.mo/files/insurance_sector/reports_and_stats/quarterly_reports_private_pension_funds/pt/statistical_report_31_12_2016_por.pdf

✕
CS
A
||
ca
jmy
Clan
j



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

7/4

só têm o mesmo universo empresarial como potenciais destinatários, como os trabalhadores que deles podem beneficiar são parcialmente os mesmos (os trabalhadores residentes); por outro lado, ambos os tipos de previdência social têm carácter facultativo; por fim, os dois são financiados por fundos privados de pensões, eventualmente os mesmos. Assim, pretendendo-se que todos os empregadores de Macau, mesmo aqueles que já disponibilizam planos privados de pensões aos seus trabalhadores, participem, se quiserem, no regime contributivo público, importa encontrar formas de articulação entre ambos, de forma a possibilitar essa participação sem duplicação de regimes e de encargos financeiros.

CS
A
Y
ca
jmr
Chm-
j

8.1. A faculdade de **articulação** está consagrada no n.º 1 do artigo 36.º da proposta de lei. O poder de decisão compete ao empregador, *i.e.* cabe a quem pode constituir planos conjuntos de previdência.⁷⁴ Caso o empregador decida proceder à articulação, a cada trabalhador que seja participante num ou mais planos privados de pensões é dado o direito de opção entre manter a sua participação nesses planos privados ou aderir ao plano conjunto de previdência constituído ao abrigo do regime previdência central não obrigatório (n.º 1 do artigo 37.º). Daqui resulta que, em caso de articulação, os dois tipos de planos têm de vigorar em simultâneo para permitir a opção do trabalhador.⁷⁵ Caso o trabalhador opte por aderir ao plano conjunto, deixa de fazer contribuições para o plano privado e passa

⁷⁴ *Vd.* alínea 1) do n.º 1 do artigo 22.º. A proposta de lei não prevê a possibilidade de articulação entre os planos privados de pensões e os planos individuais de previdência.

⁷⁵ Alínea 1) do n.º 2 do artigo 36.º.



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

1/2

a contribuir para o plano público.⁷⁶ A sua situação jurídica fica abrangida pelos dois regimes que se sucedem no tempo: nos termos da alínea 3) do n.º 2 do artigo 36.º, os planos privados de pensões regulam os direitos adquiridos até ao momento da opção do trabalhador e o plano conjunto de previdência regula daí em diante. Contudo, a proposta de lei prevê que o tempo de contribuição dos trabalhadores ao abrigo de um tipo de planos é contabilizado no cálculo dos direitos adquiridos no outro. Assim dispõem o n.º 4 do artigo 36.º e o n.º 3 do artigo 38.º.⁷⁷ Caso o trabalhador faça a opção por manter a sua participação no plano privado de pensões, nada impede que posteriormente altere a sua decisão e adira ao plano conjunto de previdência (n.º 3 do artigo 37.º).

CS
A

g

com
jms
Chm

j

A decisão de efectuar a articulação conduz a uma distinção entre os trabalhadores que prestam trabalho para o mesmo empregador. Aqueles que já participam em planos privados de pensões anteriormente existentes podem optar entre manter essa participação ou aderir ao plano conjunto de previdência. Pelo contrário, quem não participe nos primeiros aquando da articulação ou quem inicia a prestação de trabalho em momento posterior ao da articulação apenas pode aderir aos planos conjuntos de previdência, caso reúna os requisitos legais para tal (n.º 4 do artigo 37.º).

⁷⁶ Alínea 2) do n.º 2 do artigo 36.º.

⁷⁷ Assim, por exemplo, em caso de articulação e se o plano privado de pensões prever o direito ao levantamento de verbas ao fim de dez anos de contribuições e se o trabalhador tiver contribuído oito anos para esse plano e três anos para o plano conjunto de previdência, o trabalhador pode levantar as verbas do plano privado uma vez que acumulou onze anos de contribuições (artigo 36.º, n.º 4); o mesmo é válido na situação inversa (artigo 38.º, n.º 3).



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

英

A proposta de lei regula, ainda, o impacto que a articulação pode vir a ter nos direitos dos trabalhadores. Assim, para evitar uma redução desses direitos, o n.º 1 do artigo 38.º determina que, mesmo em caso de articulação (que, em princípio, faz aplicar o regime da proposta de lei a partir do momento do exercício do direito de opção do trabalhador), continuam a aplicar-se partes do regime dos planos privados de pensões caso tenham condições mais favoráveis para o trabalhador, nomeadamente em matéria de taxa de contribuição do empregador, base de cálculo de contribuição ou reversão de direitos.⁷⁸ No caso dos trabalhadores que optaram pela articulação, mantêm-se as regras estabelecidas nos planos privados de pensões quando estas lhes são mais favoráveis; caso contrário, as mesmas devem ser ajustadas para os mínimos estabelecidos no regime de previdência central. No caso dos novos trabalhadores, as regras são fixadas com base nos padrões definidos no regime de previdência central e não podem ser inferiores àqueles.

CS
A
U
ca
j
clm
j

8.2. A versão inicial da proposta de lei consagrava duas **formas de articulação**: congelamento e transferência. Contudo, do decurso da análise desta iniciativa legislativa na especialidade, a Comissão e o proponente ponderaram a viabilidade da solução constante da versão inicial da proposta de lei. Tiveram em especial consideração o grau de complexidade que poderia representar para o regime e os custos de investimento e de operacionalidade da articulação por

⁷⁸ Nestes termos, por exemplo, se o plano privado de pensões prevê taxas de contribuição de 7% e se for feita a articulação, o que implica a aplicação do novo regime, o empregador continua vinculado a essa taxa de 7%, não se lhe aplicando a taxa de 5% subsidiariamente prevista na proposta de lei.



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

英

transferência.

A articulação por transferência, tal como previsto no artigo 30.º da versão inicial da proposta de lei, implicava «a cessação da adesão a planos privados de pensões, sendo os direitos dos fundos de pensões nos planos privados de pensões convertidos em direitos de fundos de pensões que estejam registados como [instrumentos] de aplicação dos planos [conjuntos de previdência], desde que os dois planos incluam os mesmos fundos de pensões».

Esta modalidade de articulação poderia ser prejudicial para os trabalhadores por não terem um verdadeiro direito de opção pelo tipo de planos que preferirem e impunha aos empregadores um oneroso dever de decisão quanto à feitura da articulação, tendo que conjugar a salvaguarda dos seus próprios interesses com a presunção sobre a melhor forma de salvaguardar os interesses dos trabalhadores. Por outro lado, a modalidade de articulação por transferência implicaria mais custos e investimento na vertente das operações técnicas, sendo de difícil concretização a curto prazo.

Portanto, o Governo decidiu abandonar a figura da articulação por transferência, limitando-se a fazer constar da proposta de lei a modalidade da articulação por congelamento, dispensando assim os empregadores da escolha da modalidade de articulação, tal como acontecia na versão inicial da proposta de lei. Segundo explicação do proponente entregue à Comissão, «na versão inicial, sugeria-se que fosse o empregador a decidir da articulação com a previdência central através das modalidades de “congelamento” e “transferência”. Porém, conseguir o consenso dos trabalhadores em relação à escolha da modalidade pelo

CS

A

CS

CS
CS
CS



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters 'CS', 'A', 'y', 'co', 'pm', 'Edu', and a large curly mark.

empregador é algo muito difícil, e se a decisão cabe ao empregador, talvez o poder, quanto à tomada de decisão sobre o tratamento dos bens dos trabalhadores, possa sair enfraquecido. Para além disso, também segundo as entidades gestoras de fundos, a modalidade de articulação “transferência” implica mais custos e investimento na vertente das operações técnicas, que são mais complexas, podendo o tempo não ser suficiente para estar tudo pronto aquando da entrada em vigor da proposta de lei, não sendo recomendado aos empregadores, portanto, a opção pela modalidade de articulação por “transferência”. Assim sendo, na versão revista [da proposta de lei] define-se o “congelamento” como modalidade de articulação única, no sentido de simplificar os procedimentos e de dispensar o empregador da referida escolha. Ademais, na cessação da relação laboral, o trabalhador pode decidir, por si próprio, sobre a transferência para o regime de previdência dos capitais dos planos de fundos privados de pensões, atingindo-se, assim, o objectivo subjacente à modalidade de “transferência” previamente definida (*vide* n.º 5 do artigo 36.º)».⁷⁹

9. Considerando a natureza facultativa do regime de previdência ora criado, o sucesso desta medida de política de segurança social, medido através da taxa de cobertura da população residente, depende da **atractividade do regime**, *i.e.* da sua capacidade em atrair o maior número possível de participantes.

A proposta de lei contém, portanto, normas destinadas a aliciar os

⁷⁹ Apresentação pelo Governo das principais alterações introduzidas na fase de apreciação na especialidade (24 de Fevereiro de 2017).



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

empregadores a participar no regime, constituindo planos conjuntos de previdência, e os trabalhadores, aderindo a esses planos. A possibilidade de constituição de planos individuais de previdência serve igualmente para aumentar a taxa de cobertura da população não trabalhadora ou daquela que, encontrando-se numa relação laboral, não tem à sua disposição um plano conjunto de previdência ao qual aderir. Tais normas reflectem a intenção de criar um regime o mais flexível possível, que não constitua um encargo financeiro e burocrático excessivo para quem nele decida participar, sem prejuízo dos necessários rigor e salvaguarda de direitos.

9.1. O regime fiscal constante dos artigos 53.º e 54.º visa, deliberadamente, providenciar incentivos de natureza fiscal à participação no regime de previdência central não obrigatório.

9.1.1. O artigo 53.º consagra regras gerais de natureza fiscal, aplicáveis sem qualquer limite temporal.

O n.º 1 contém uma norma, aditada na versão final da proposta de lei, isentando a constituição e adesão aos planos de previdência de quaisquer taxas ou impostos, nomeadamente imposto do selo. Esta isenção é equivalente à isenção prevista para os planos privados de pensões na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro.

O n.º 2 considera as contribuições do empregador como custos de exploração ou encargos resultantes do exercício da actividade, o que faz com estes custos ou

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', 'CS', 'Ar', and several illegible signatures.



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

encargos sejam deduzidos à matéria colectável dos Imposto complementar de rendimentos e do Imposto profissional. No caso do Imposto complementar de rendimentos, a proposta de lei equipara as contribuições para o regime de previdência central não obrigatório às realizações de utilidade social, previstas no n.º 2 do artigo 27.º do Regulamento do Imposto complementar de rendimentos, aprovado pela Lei n.º 21/78/M, de 9 de Setembro.⁸⁰ A dedução à matéria colectável de todas as realizações de utilidade social, *i.e.* as contribuições previstas na proposta de lei e as demais despesas abrangidas pelo referido Regulamento, têm um limite de 15% das despesas com o pessoal escrituradas a título de remunerações, ordenados ou salários, respeitantes ao exercício. No caso do Imposto profissional, os encargos com contribuições, em benefício próprio ou de terceiros, não são considerados matéria colectável, à semelhança do previsto no artigo 4.º do Regulamento do Imposto profissional, aprovado pela Lei n.º 2/78/M, de 25 de Fevereiro.⁸¹ Beneficiam desta isenção os trabalhadores por conta própria que constituam planos individuais de previdência ou que tenham ao seu serviço trabalhadores em benefício dos quais façam contribuições para planos conjuntos de previdência.

O n.º 3 isenta de imposto profissional as verbas recebidas pelos titulares das contas individuais de previdência quando exerçam o direito de resgate previsto no

⁸⁰ Versão em língua chinesa publicada no *Boletim Oficial de Macau* n.º 40, de 7 de Outubro de 1978, pág. 1296.

⁸¹ Republicado integralmente pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 267/2003, publicado no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 48, I Série, de 1 de Dezembro de 2003, pp. 1565-1597.



張

artigo 18.º e procedam ao seu levantamento nos termos do artigo 19.º. Estas verbas, determina este n.º 3, não constituem matéria colectável do Imposto profissional.

9.1.2. O artigo 54.º consagra um **incentivo fiscal temporário**, a vigorar nos primeiros três anos de vigência da futura lei, o que visa incentivar a participação neste regime logo desde a sua criação.

Assim, nesse período de tempo, as contribuições efectuadas para o regime de previdência central não obrigatório são calculadas em triplo⁸² para efeito da dedução à matéria colectável dos impostos referidos a propósito do artigo 53.º.

Segundo a opinião do Governo, «em comparação com o benefício fiscal de *uma vez* aplicado [aos fundos privados de pensões] ou com o benefício fiscal de *duas vezes* aplicado ao regime da segurança social em 2008, o benefício fiscal fornecido foi aumentando. Cremos que isso terá uma certa atractividade para os empregadores».⁸³

9.2. Depois de analisado o regime fiscal e de ponderadas outras soluções normativa visando a atractividade do regime de previdência central não obrigatório (de onde se destaca a natureza supletiva de algumas regras, podendo ser substituídas por outras mais favoráveis aos interesses das partes), alguns

⁸² O artigo 54.º refere o valor «é calculado, de modo adicional, em valor correspondente ao dobro das contribuições». Isto é, o valor real mais o valor correspondente ao dobro do valor real. Assim, se o valor das contribuições for 50.000 patacas, nos primeiros três anos o valor deduzido à colecta é de 150.000 patacas.

⁸³ Apresentação da proposta de lei ao Plenário, 20 de Junho de 2016.



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

1/2

deputados consideram que o mesmo tem **falta de atractividade**, manifestando o receio de que o mesmo não consiga produzir o efeito desejado. Esta opinião teve em consideração o facto de o regime de previdência central não obrigatório, na prática, ter de concorrer com os planos privados de pensões, de onde resulta que:

i. O regime jurídico dos fundos privados de pensões também contém benefícios fiscais que visam incentivar este tipo de instrumentos de previdência. A proposta de lei, em especial o seu artigo 53.º, não constitui um factor diferenciador entre o regime público ora criado e os planos privados existentes;

ii. O baixo nível de tributação vigente em Macau retira eficácia às medidas fiscais previstas, as quais resultam em ganhos pouco expressivos. Razão pela qual foi defendido que a atractividade do regime teria a ganhar com a consagração do mecanismo de dedução, tal como anteriormente explicado;

iii. Os planos privados de pensões poderão ter regras mais flexíveis do que as constantes na proposta de lei, nomeadamente quanto ao critério de idade em que se pode efectuar o levantamento das verbas. A proposta de lei, apesar das situações de levantamento antecipado previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 19.º, caracteriza-se por alguma rigidez;

iv. Os incentivos fiscais previstos têm como alvo os empregadores, sendo a proposta de lei parca em incentivos à adesão dos trabalhadores.

Com base nas opiniões manifestadas no seio da Comissão, foram ensaiadas várias soluções técnicas tendentes a obviar a mencionada falta de atractividade do regime de previdência central não obrigatório. Contudo, a maioria dessas soluções não foi acolhida pelo proponente.

ca
A

||

com

for

clm

j



9.3. A Comissão manifesta o anseio que o regime de previdência central consiga alcançar os objectivos que estão subjacentes a esta relevante medida de política de segurança social. No momento da aprovação da nova legislação torna-se difícil prever o tipo de adesão que a população local irá ter a este regime, a qual depende grandemente da evolução da economia e do mercado laboral locais. Assim, a Comissão considera que a atractividade do regime deve ser um dos factores a ser monitorizado nos primeiros três anos de vigência da futura lei e a ser considerado aquando da elaboração do relatório de avaliação legislativa, nos termos do artigo 59.º da proposta de lei, a fim de ser efectuadas eventuais correcções que se mostrem necessárias.

IV – Análise na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada no ponto anterior, a análise efectuada na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei e assegurar a perfeição técnico-jurídica das disposições legais. Das questões analisadas na Comissão e das alterações introduzidas no articulado, cumpre destacar as seguintes:

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CA' and several illegible signatures.



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

● Artigo 1.º - Objecto

O artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei congregava no seu n.º 1 a matéria do objecto da lei (o estabelecimento do regime de previdência central não obrigatório) e no n.º 2 a matéria da finalidade desse regime. Uma vez que estes são dois aspectos distintos, considerou-se que seria tecnicamente mais adequado fazer a sua separação em duas normas autónomas, passando o artigo 1.º a referir apenas o objecto da lei e aditando-se um novo artigo 2.º regulando as finalidades do regime ora criado.

A nível da redacção, foram introduzidas alterações visando responder a preocupações manifestadas pelos deputados. A versão inicial da proposta de lei adoptava a designação do regime (“非強制性中央公積金制度”, em chinês e “regime de previdência central não obrigatório” em português), fazendo a sua abreviatura, por razões de economia da redacção normativa, para “中央公積金制度” e “regime de previdência central”, respectivamente. No entanto, a designação abreviada poderia suscitar dúvidas em relação à natureza facultativa ou obrigatória do regime: a omissão da expressão “não obrigatório” na designação abreviada poderia inculcar a ideia errónea de se estar na presença de um regime obrigatório. Para obviar a este problema, na versão chinesa a designação abreviada do regime passou a ser “非強制中央積金” e na versão portuguesa abdicou-se de se fazer qualquer abreviatura, ainda que com prejuízo da simplificação da redacção normativa.

A expressão, em português, “regime de previdência central não obrigatório” apresenta deficiências a nível linguístico. Contudo, a mesma não foi rectificadas

法

CS
AV

ca

jam
Clan
j



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

por se tratar de uma designação já consolidada no ordenamento jurídico local.

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 1.º Objecto e finalidades</p> <p>1. A presente lei estabelece o regime de previdência central não obrigatório, adiante designado por regime de previdência central.</p> <p>2. O regime de previdência central tem por objectivo reforçar a protecção da vida pós-aposentação dos residentes da Região Administrativa Especial de Macau, adiante designada por RAEM.</p>	<p>Artigo 1.º Objecto</p> <p>A presente lei estabelece o regime de previdência central não obrigatório.</p>

● **Artigo 2.º- Caracterização e finalidades**

No decurso da análise da proposta de lei na especialidade sentiu-se a necessidade de efectuar o enquadramento deste regime no âmbito do sistema de segurança social da RAEM e de clarificar a sua estrutura, uma vez que o regime de previdência central não obrigatório tem diversos componentes. Assim, o novo artigo 2.º procede à caracterização do regime (n.º 1) e consagra as suas finalidades (n.º 2).

N.º 1: Na sua caracterização, a proposta de lei esclarece que «o regime de previdência central não obrigatório é um subsistema do sistema de segurança social» e que o mesmo é composto por dois subregimes: o regime contributivo e o

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CS' and 'A' at the top, and several illegible signatures below.



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

美

regime distributivo. A redacção das alíneas 1) e 2) do n.º 1 faz uma caracterização breve destes subregimes, a qual é concretizada no articulado, nomeadamente nos capítulos III e IV. Assim, o regime contributivo caracteriza-se pela participação voluntária em planos de previdência, conjuntos ou individuais, cujas contribuições são assumidas pelos empregadores e trabalhadores e pelo titular de conta individual, respectivamente; o regime distributivo caracteriza-se pela distribuição de verbas pelo Governo a título de incentivo básico ou de repartição extraordinária de saldos orçamentais, quando a situação financeira o permita.

CS

Am.

Y

W

Jm
Cm

J

N.º 2: A versão inicial consagrava que o regime de previdência central não obrigatório «tem por objectivo reforçar a protecção da vida pós-aposentação dos residentes da RAEM». Contudo, o conceito de pós-aposentação apresentava-se problemático, tendo em consideração a inexistência em Macau de uma idade de aposentação, sendo difícil determinar a partir de quando o reforço de protecção dispensado pelo regime tem aplicação. Ademais, o conceito de aposentação pressupõe a participação dos beneficiários no mercado de trabalho, o que nem sempre acontece. Assim, tal como anteriormente explicado no presente parecer, a proposta de lei substituiu o conceito de aposentação pelo termo velhice. A primeira finalidade do regime passou, então, a ser a de «reforçar a protecção social dos residentes da RAEM na velhice» [alínea 1) do n.º 2 do artigo 2.º].

Por outro lado, sendo este regime um subsistema do sistema de segurança social, correspondendo ao seu segundo nível, consagrou-se a ideia da complementaridade entre os diferentes componentes desse sistema. Assim, a



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

alínea 2) do n.º 2 do artigo 2.º prevê que a protecção dispensada pelo regime de previdência central não obrigatório visa «complementar o regime da segurança social vigente», o qual, recorde-se, foi aprovado pela Lei n.º 4/2010.

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º</p> <p style="text-align: center;">Caracterização e finalidades</p> <p>1. O regime de previdência central não obrigatório é um subsistema do sistema de segurança social, cuja organização e administração é da responsabilidade da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, o qual é composto por:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Regime contributivo, concretizado através da participação voluntária em planos de previdência, constituídos nos termos do disposto na presente lei;2) Regime distributivo, concretizado através da transferência de verbas do erário público para os residentes permanentes da RAEM, a título de incentivo básico ou de repartição extraordinária de saldos orçamentais. <p>2. A constituição do regime de previdência central não obrigatório visa:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Reforçar a protecção social dos residentes da RAEM na velhice;2) Complementar o regime da segurança social vigente.

CS

CS
AN

W

CS
Jm
Am
3



2/4

● **Artigo 3.º – Definições**

O artigo das definições foi objecto de algumas alterações de cariz técnico, a fim de evitar repetições desnecessárias com outras normas e de simplificar a respectiva redacção. Por exemplo, no sentido de se evitar a repetição “contribuições para os planos de contribuições”, as designações “plano de contribuição conjunta” e “plano de contribuições individuais” constantes da versão inicial foram alteradas para “plano conjunto de previdência” e “plano individual de previdência”, respectivamente.

Por outro lado, a nova redacção das alíneas 1) e 2) procedeu à densificação dos conceitos definidos, agrupando nas respectivas definições características que se encontravam dispersas no articulado inicial, adoptando-se conceitos do regime jurídico dos fundos privados de pensões. Assim, aditou-se à definição a forma de financiamento dos planos de previdência («...financiado através de fundos de pensões abertos...»). As definições passaram a reflectir a divisão de poderes consagrada no articulado ao nível da constituição e adesão aos planos de previdência.

Procedeu-se, ainda, à alteração da ordem do n.º 3 e do n.º 4.

CS
Ar
W
co
J
dan
j



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

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 2.º Definições</p> <p>Para efeitos da presente lei e dos diplomas complementares, entende-se por:</p> <ol style="list-style-type: none">1) «Plano de contribuição conjunta», um plano de pensões para os trabalhadores titulares de conta individual que seja constituído pelo empregador e pela entidade gestora de fundos nos termos da presente lei;2) «Plano de contribuições individuais», um plano de pensões constituído pelo titular da conta individual, a título individual, e pela entidade gestora de fundos, nos termos da presente lei;3) «Entidade gestora de fundos», uma entidade com a autorização prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro, a quem é permitido registar no regime de previdência central um ou mais fundos de pensões por ela administrados, nos termos da presente lei;4) «Plano privado de pensões», um plano de pensões constituído nos termos do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro.	<p>Artigo 3.º Definições</p> <p>Para efeitos da presente lei e dos respectivos diplomas complementares, entende-se por:</p> <ol style="list-style-type: none">1) «Plano conjunto de previdência», um plano de pensões contributivo financiado através de fundos de pensões abertos, constituído por um empregador numa entidade gestora de fundos nos termos do disposto na presente lei, e destinado a ter como participantes os seus trabalhadores titulares de uma conta individual do regime de previdência central não obrigatório;2) «Plano individual de previdência», um plano de pensões contributivo financiado através de fundos de pensões abertos, constituído por uma pessoa singular titular de uma conta individual do regime de previdência central não obrigatório numa entidade gestora de fundos nos termos do disposto na presente lei, no qual o participante é o próprio titular da conta individual;3) «Plano privado de pensões», um plano de pensões constituído nos termos do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro;4) «Entidade gestora de fundos», uma entidade com a autorização prevista no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro, a quem é permitido registar no regime de previdência central não obrigatório um ou mais fundos de pensões por ela administrados, nos termos do disposto na presente lei.

CS
Ar
y
co
j
dan
j



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

● Artigo 6.º - Prestação de informação

A versão inicial da proposta lei previa que as entidades gestoras de fundos tinham o dever de prestar informações ao FSS, sem que o seu incumprimento tivesse qualquer consequência jurídica. Por outro lado, a forma como a norma estava redigida, recorrendo a uma enumeração exemplificativa, utilizando uma expressão demasiado vaga (“informações necessárias à execução da presente lei, nomeadamente as relativas à conta de contribuições e à conta de conservação”) e efectuando a remissão para o n.º 2 do artigo 13.º, tornava o conteúdo do dever de difícil compreensão.

A nova versão alterou o conteúdo deste dever, aditando os prazos nos quais o dever tem de ser cumprido. Este aditamento possibilita que, em sede de regime sancionatório, se passe a consagrar que a não prestação atempada das informações legalmente exigidas seja sancionada, a título de infracção administrativa, com uma multa de 5.000 a 10.000 patacas (artigo 46.º, n.º 1). Por outro lado, adoptou-se uma redacção que delimita em termos mais concretos o dever imposto, reunindo nesta norma todas as informações que as entidades gestoras de fundos devem prestar ao FSS. Eliminou-se o dever de prestação de informação sobre o “grau de risco” dos fundos de pensões por não ser um elemento que varie com o tempo e a “retribuição”, passando esta a estar abrangida pelo conceito de “desempenho dos investimentos”.

A nova versão procedeu, ainda, a algumas alterações terminológicas dos conceitos que constavam do artigo 13.º, n.º 2, para os quais o artigo 7.º da versão inicial remetia, e aos quais faltava o necessário rigor técnico.

✓

cr
A

cr
jmr
clm
j



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

4

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 7.º Prestação de informação</p> <p>As entidades gestoras de fundos devem fornecer ao FSS as informações necessárias à execução da presente lei, nomeadamente as relativas à conta de contribuições e à conta de conservação, bem como as indicadas no n.º 2 do artigo 13.º.</p>	<p>Artigo 6.º Prestação de informação</p> <p>As entidades gestoras de fundos devem prestar ao FSS:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Até ao dia 15 de cada mês, as informações indicadas no n.º 3 do artigo 10.º e no n.º 3 do artigo 11.º, respeitantes ao mês anterior;2) Até ao dia 15 do segundo mês de cada trimestre, as informações relativas aos fundos de pensões por si geridos referentes ao trimestre anterior, nomeadamente a discriminação dos activos, a política de investimentos, o valor unitário das unidades de participação, o desempenho dos investimentos e as taxas de gestão e administração cobradas, bem como informações relativas à participação nos planos de previdência.

CS
A
4
ca
jmr
dim
j

● **Artigo 8.º - Composição**

O artigo 8.º da versão final da proposta de lei corresponde ao n.º 1 do artigo 9.º (composição da conta individual) da sua versão inicial.

A nível terminológico, na versão inicial da proposta de lei previa-se que a conta individual é composta por três subcontas, as quais, contudo, eram designadas por “contas”, o que poderia resultar em dificuldades de entendimento quanto à relação existente entre todas elas. Assim, a bem da clareza do regime, a versão final da proposta passou a prever que a conta individual é composta por três subcontas, enumerando-as por alíneas. Por outro lado, a versão inicial fazia referência ao motivo para a existência destas contas (“para gerir a verba da conta



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

inicial”), associando a matéria da composição da conta com a da gestão das verbas. Não se afigurando adequado fazer tal associação, na redacção final da norma foi eliminada essa referência.

O n.º 2 do artigo 9.º da versão inicial foi autonomizado, passando a constar do artigo 12.º da proposta de lei, uma vez que o seu conteúdo não estava relacionado com a composição da conta individual.

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 9.º Composição da conta individual</p> <p>1. Para gerir a verba da conta individual, a conta individual dispõe de três sub-contas, sendo respectivamente a conta de gestão do Governo, a conta de contribuições e a conta de conservação</p> <p>2. A transferência de verba entre as sub-contas é efectuada nos termos dos diplomas complementares.</p>	<p>Artigo 8.º Composição</p> <p>A conta individual pode ser composta por três tipos de subcontas, designadamente:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Subconta de gestão do Governo;2) Subconta de contribuições;3) Subconta de conservação.

● **Artigos 9.º, 10.º e 11.º- Subcontas de gestão do Governo, de contribuições e de conservação**

Os artigos 9.º, 10.º e 11.º tratam da caracterização das três subcontas que compõem a conta individual, fazendo-o separadamente para cada uma delas (na versão inicial, a conta de contribuições e a conta de conservação eram tratadas conjuntamente no artigo 11.º). Em todos os artigos foi feito um esforço de densificação do conteúdo normativo, determinando-se para que se destinam as contas (n.º 1), quem e quando é feita sua abertura ou activação (n.º 2) e os

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CS A' and various illegible signatures.



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

CS

elementos informativos que devem constar das contas aquando da sua abertura ou activação (n.º 3). Os artigos 10.º e 11.º contêm, ainda, normas sobre o cancelamento da subconta de contribuições e da subconta de conservação (n.ºs 4 e 5, respectivamente), as quais não se devem confundir com a situação do cancelamento da conta individual, regulada autonomamente no artigo 15.º.

CS
AV
[Handwritten signature]

Especificamente sobre o artigo 9.º:

O n.º 1 corresponde à norma constante do n.º 1 do artigo 10.º da versão inicial. Consagra que esta subconta se destina ao registo das verbas atribuídas pelo Governo e especifica nas alíneas 1) e 2) a que título essa atribuição é feita (verba de incentivo básico e repartição extraordinária de saldos orçamentais), o que facilita a conjugação desta norma com as normas constantes do capítulo IV, relativas ao regime distributivo. A nível da redacção, eliminou-se a referência à gestão das verbas atribuídas pelo Governo, enquanto função da conta, por esta matéria estar regulada em sede própria (artigo 13.º).

CS
[Handwritten signature]

O n.º 2 determina que a subconta de gestão é activada pelo FSS, e não aberta por este, tal como constava do n.º 1 do artigo 10.º da versão inicial: o FSS abre a conta individual que é composta por três subcontas, as quais são depois activadas separadamente.

O n.º 3 elenca quais os elementos informativos que devem constar da subconta de gestão do Governo.

Os n.ºs 2 a 5 do artigo 10.º da versão inicial passaram a constar do artigo específico sobre a gestão de verbas (artigo 13.º).



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

✓

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p style="text-align: center;">Artigo 10.º Conta de gestão do Governo</p> <p>1. A conta de gestão do Governo é aberta oficiosamente pelo FSS, destinando-se principalmente a registar e gerir as verbas atribuídas pelo Governo.</p> <p>2. As verbas registadas na conta de gestão do Governo são geridas pelo FSS segundo princípios de prudência na gestão do risco, com o objectivo de obtenção de uma determinada retribuição com níveis de risco reduzidos.</p> <p>3. O FSS realiza todos os seus actos relacionados com a gestão das verbas registadas nas contas individuais no interesse e por conta dos respectivos titulares que beneficiam da retribuição resultante da gestão das verbas, caso existam.</p> <p>4. As verbas registadas nas contas de gestão do Governo podem ser aplicadas financeiramente em:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Depósitos em instituições de créditos sediadas na RAEM;2) Subscrição de planos de investimento, directamente ou mediante a contratação para o efeito de entidades gestoras, sediadas ou não na RAEM. <p>5. A RAEM responde civilmente pelos danos causados aos titulares das contas em virtude de actos ilícitos culposos dos seus órgãos ou agentes, nos termos da legislação em vigor.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 9.º Subconta de gestão do Governo</p> <p>1. A subconta de gestão do Governo destina-se ao registo das verbas atribuídas pelo Governo, designadamente:</p> <ol style="list-style-type: none">1) A verba de incentivo básico;2) A repartição extraordinária de saldos orçamentais. <p>2. A subconta de gestão do Governo é activada pelo FSS aquando do registo da verba de incentivo básico, atribuída nos termos do artigo 39.º.</p> <p>3. A subconta de gestão do Governo deve conter informações sobre:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Os montantes registados e a data dos respectivos registos;2) O eventual rendimento obtido;3) Os eventuais direitos a transitar dos planos privados de pensões;4) A transferência de verbas entre subcontas;5) O levantamento de verbas;6) O saldo total.

CR
A
J
C
J
A
3



1/4

● **Artigo 17.º – Direito à informação**

Na versão inicial da proposta de lei, só o titular da conta tinha direito à informação sobre a sua conta individual. Considerando que o empregador também é participante dos planos conjuntos de contribuições e que, por força do mecanismo de reversão de direitos, pode ter direito a parte das verbas constantes da conta de contribuições, considerou-se razoável que também ele tenha o direito de aceder às informações sobre as suas contribuições, pagas a favor dos seus trabalhadores. Assim, procedeu-se ao aditamento da disposição constante do n.º 2, consagrando o direito do empregador à obtenção das referidas informações.

Procedeu-se no n.º 3 à uniformização da terminologia sobre o conteúdo do direito à informação, tendo em conta o disposto noutras normas da proposta de lei.

No n.º 4 fixou-se o prazo para as entidades gestoras de fundos disponibilizarem as respectivas informações, pela mesma razão que levou à alteração do artigo 6.º: também está prevista uma sanção administrativa para o caso de incumprimento deste artigo 17.º (artigo 46.º, n.º 1).

Por fim, para protecção do direito à informação do titular da conta, aditou-se o n.º 5, tendo como referência o disposto no n.º 5 do artigo 11.º do Regime de Previdência dos Trabalhadores da Função Pública (Lei n.º 8/2006).

CS
AY
g

ca

pm

blm

j



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

✍

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 13.º Direito à informação</p> <p>1. O titular da conta tem direito a obter informação sobre a sua conta individual, nomeadamente sobre o registo de verbas e o respectivo saldo.</p> <p>2. As entidades gestoras de fundos devem prestar ao titular da conta informações pertinentes sobre a opção, mudança e liquidação dos respectivos fundos de pensões, nomeadamente as relativas a taxa, preço, retribuição, grau de risco, investimentos e conteúdo de activos, bem como o desempenho de investimentos.</p>	<p>Artigo 17.º Direito à informação</p> <p>1. O titular da conta tem direito a obter informações relativas à sua conta individual, nomeadamente sobre o respectivo saldo.</p> <p>2. Os empregadores têm direito a obter informações sobre as suas contribuições registadas nas subcontas de contribuições dos seus trabalhadores.</p> <p>3. O direito à informação abrange igualmente informações sobre os instrumentos de aplicação das contribuições, nomeadamente:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Os fundos de pensões disponíveis;2) As condições de mudança e liquidação dos fundos de pensões;3) A discriminação dos activos, a política de investimentos, o valor unitário das unidades de participação, o grau de risco, o desempenho dos investimentos e as taxas de gestão e administração cobradas. <p>4. Após o recebimento de pedido efectuado nos termos dos números anteriores, as entidades gestoras de fundos devem disponibilizar as respectivas informações no prazo máximo de 10 dias úteis.</p> <p>5. As entidades gestoras de fundos devem disponibilizar aos titulares de contas, dentro do primeiro trimestre de cada ano, as informações registadas até ao final do ano civil anterior relativas à subconta de contribuições e à subconta de conservação.</p>

CS

Ar

y

an

fm

Clau.

j



美

● **Artigos 18.º e 19.º - Direito de resgate e levantamento de verbas**

O artigo 18.º foi aditado na nova versão.

A proposta de lei passou a prever o levantamento das verbas registadas na conta individual enquanto um direito do titular da conta individual e designou tal direito como direito de resgate (das verbas). Este direito é exercido através do acto de levantamento, regulado no artigo 19.º, o qual contém as condições necessárias para que o direito possa ser exercido. Considerou-se importante separar estes dois momentos lógicos: o da constituição do direito e o do seu exercício.

CS
A
g
ca
jmr
Alm
j

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
	<p>Artigo 18.º Direito de resgate</p> <p>O titular da conta que reúna as condições previstas no artigo seguinte tem direito a resgatar as verbas registadas na sua conta individual, acrescidas do produto da respectiva capitalização e deduzidas dos encargos de gestão e administração.</p>

● **Artigo 26.º – Cálculo das contribuições**

Para além do já explicitado no ponto 6 do presente Parecer a propósito das contribuições, importa referir a alteração da redacção deste artigo. No artigo 19.º da versão inicial contava a expressão “montante das contribuições”. Contudo, entendeu-se dever a mesma ser substituída pela expressão “cálculo das contribuições”, uma vez que montante é o resultado da aplicação da taxa à base de



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

美

cálculo. Por outro lado, separou-se a norma relativa à base de cálculo (n.º 1) da que prevê a percentagem das contribuições (n.º 2).

Neste artigo, tal como ao longo de todo o articulado, tentou-se fazer a diferenciação entre as normas aplicáveis aos planos conjuntos de previdência e as que regem os planos individuais. No caso do artigo 26.º, isso resulta na redacção do n.º 1 (“as contribuições para os planos conjuntos de previdência...”), por contraposição à redacção do n.º 8 (“as contribuições para os planos individuais de previdência...”).

CS
A
ca
jmr
Clan
j

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 19.º</p> <p>Montante de contribuições</p> <p>1. O montante mínimo da contribuição mensal do trabalhador, bem como o do empregador, no plano de contribuição conjunta é de cinco por cento do salário de base do trabalhador referente ao mês em causa, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.</p> <p>2. Caso o salário de base do trabalhador referente ao mês em causa seja inferior ao valor indicado na alínea 3) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2015 (Salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial), após a dedução do montante mínimo de contribuição mensal referido no número anterior, o trabalhador não necessita de efectuar o pagamento de contribuições, mas o seu empregador deve continuar a pagar a respectiva contribuição nos termos do número anterior.</p> <p>3. Caso o salário de base do trabalhador referente ao mês em causa seja superior a cinco vezes o valor indicado na alínea 3)</p>	<p>Artigo 26.º</p> <p>Cálculo das contribuições</p> <p>1. As contribuições para os planos conjuntos de previdência são mensais e têm como base de cálculo o salário de base do trabalhador referente ao mês em causa.</p> <p>2. As contribuições do trabalhador e do empregador são de 5%, para cada um, sobre a base de cálculo.</p> <p>3. Caso a base de cálculo, após a dedução das contribuições referidas no número anterior, seja inferior ao valor indicado na alínea 3) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2015 (Salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial):</p> <ol style="list-style-type: none">1) O trabalhador fica dispensado do pagamento das suas contribuições;2) O empregador continua vinculado ao dever de pagamento das respectivas contribuições, nos termos do número anterior. <p>4. Caso a base de cálculo seja superior a cinco vezes o valor indicado na alínea 3)</p>



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

美

do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2015 (Salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial), o trabalhador e o empregador não necessitam de efectuar o pagamento de contribuições em relação à parte excedente.

4. Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2 e 3, o trabalhador e o empregador podem, voluntariamente, proceder às respectivas contribuições.

5. Se o montante de contribuições calculado nos termos do n.º 1 não for múltiplo de uma pataca, é o mesmo arredondado para o múltiplo de uma pataca imediatamente superior.

6. O valor mínimo de contribuições mensais para o plano de contribuições individuais é de 500 patacas, podendo o titular da conta pagar um valor mais elevado, desde que este seja múltiplo de cem patacas.

do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2015, o trabalhador e o empregador ficam dispensados do pagamento de contribuições em relação à parte excedente.

5. Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, o trabalhador e o empregador podem, mediante notificação da entidade gestora de fundos, efectuar contribuições:

- 1) cuja base de cálculo seja, por decisão do empregador, acrescida de outras prestações periódicas previstas no n.º 1 do artigo 59.º da Lei n.º 7/2008;
- 2) com uma taxa superior a 5%;
- 3) cujo pagamento seja dispensado nos termos dos n.ºs 3 e 4.

6. As contribuições calculadas nos termos do número anterior:

- 1) são efectuados conjuntamente pelo empregador e pelo trabalhador, no caso da alínea 1);
- 2) podem ser efectuadas pelo empregador e pelo trabalhador, conjunta ou separadamente, nos casos das alíneas 2) e 3).

7. Se o montante de contribuições calculado não for múltiplo de uma pataca, é o mesmo arredondado para o múltiplo de uma pataca imediatamente superior.

8. As contribuições mensais para os planos individuais de previdência são de 500 patacas, podendo o titular da conta pagar um valor mais elevado que seja múltiplo de 100 patacas, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

9. O valor máximo das contribuições mensais para os planos individuais de previdência é de 10% do valor calculado nos termos do n.º 4, sendo arredondado para o múltiplo de 100 patacas imediatamente inferior caso o valor calculado não seja múltiplo de 100 patacas.

CS
Ar
y
un
jmr
Clau
j



姜

● **Artigo 29.º - Suspensão de pagamento de contribuição**

N.º 1: Tanto na versão inicial, como na nova versão permite-se a suspensão de pagamento de contribuição. Contudo, o n.º 1 do artigo 29.º da versão final da proposta de lei veio especificar que a entidade competente para autorizar esta suspensão é o FSS, competência que não constava de forma explícita da versão inicial. Ademais, esta norma veio também listar as condições para invocar a suspensão de pagamento, que pode verificar-se (i) quando o empregador invoque ponderosas razões de ordem económica, e (ii) quando tal aconteça, o trabalhador pretenda igualmente suspender as suas contribuições. A proposta de lei passou a admitir esta segunda situação por razões reciprocidade e de igualdade jurídica.

CS
A
J
ca
J
Clon
3

N.º 2: Este número sofreu melhorias ao nível da sua redacção, passando a especificar-se, na nova versão, que o período máximo de suspensão é de um ano, o qual pode ser renovado por igual período. A renovação, portanto, pode ser efectuada uma única vez.

N.º 3: A proposta de lei determina o cancelamento do incentivo fiscal temporário como consequência da suspensão do pagamento da contribuição sem a devida autorização. A versão final veio acrescentar uma nova consequência – a efectivação da cobrança coerciva – por forma a reforçar a protecção dos legítimos interesses dos trabalhadores. Isto porque se entende que, depois da livre opção de constituição e adesão aos planos de previdência, o regime contributivo passa a ser vinculativo para o empregador e para o trabalhador, só se permitindo a suspensão



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

美

da efectivação das contribuições nos casos previstos na lei.

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 21.º Suspensão de pagamento de contribuições</p> <p>1. Com autorização prévia e quando ponderosas razões de ordem económica o justifiquem, os empregadores podem suspender o pagamento de contribuições.</p> <p>2. O período de cada suspensão de pagamento das contribuições não pode ultrapassar um ano, podendo o empregador requerer a sua renovação com uma antecedência mínima de sessenta dias relativamente ao termo do período em curso.</p> <p>3. Sem a autorização referida no n.º 1, o empregador que não efectue o pagamento de contribuições para os planos de contribuição conjunta, decorridos sessenta dias após o termo dos prazos de contribuição, serão cancelados os benefícios fiscais do ano civil em causa conferidos pelo n.º 2 do artigo 48.º.</p>	<p>Artigo 29.º Suspensão de pagamento das contribuições</p> <p>1. O pagamento das contribuições nos planos conjuntos de previdência apenas pode ser suspenso, mediante autorização do FSS, quando:</p> <ol style="list-style-type: none">1) O empregador invoque ponderosas razões de ordem económica e a suspensão se aplique, em condições de igualdade, às contribuições de todos os seus trabalhadores;2) O trabalhador invoque a suspensão do pagamento das contribuições pelo empregador, nos termos da alínea anterior. <p>2. O período máximo de suspensão do pagamento das contribuições é de um ano, renovável por igual período, devendo para tal ser apresentado requerimento com uma antecedência mínima de 60 dias relativamente ao termo do período em curso.</p> <p>3. A suspensão do pagamento das contribuições pelo empregador sem autorização implica:</p> <ol style="list-style-type: none">1) A efectivação da respectiva cobrança coerciva;2) O cancelamento do incentivo fiscal temporário atribuído ao abrigo do artigo 54.º.

CS
A
W
un
jmr
Clara
j



法

● **Artigo 46.º - Infracções**

A versão final da proposta de lei consagra o incumprimento dos deveres impostos pelo n.º 3 do artigo 28.º e pelo n.º 4 do artigo 31.º como infracção administrativa, uma vez que implicam respectivamente o dever de registo atempado das contribuições e o dever de notificação por parte das entidades gestoras de fundo.

CS
A

Y

Ademais, o artigo sofreu melhorias ao nível da sua redacção

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 41.º Infracções administrativas</p> <p>1. A violação do disposto no n.º 9 do artigo 14.º pela entidade gestora de fundos, é punível com multa de 10 000 patacas a 50 000 patacas, por cada titular da conta em relação ao qual se verifique a infracção.</p> <p>2. A violação do disposto no artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 13.º pela entidade gestora de fundos, é punível com multa de 5 000 patacas a 10 000 patacas.</p>	<p>Artigo 46.º Infracções</p> <p>1. A violação do disposto no artigo 6.º, nos n.ºs 4 e 5 do artigo 17.º, no n.º 3 do artigo 28.º e no n.º 4 do artigo 31.º é punível com multa de 5 000 patacas a 10 000 patacas.</p> <p>2. A violação do disposto no n.º 8 do artigo 19.º é punível com multa de 10 000 patacas a 50 000 patacas.</p>

ca
fm
Plan
3

● **Artigo 59.º - Relatório de avaliação legislativa**

A proposta de lei prevê a elaboração de um relatório de avaliação legislativa: a ideia é colher a experiência adquirida ao longo desse tempo para reflectir sobre a adequabilidade da lei em responder às exigências da sociedade e ajuizar da necessidade de serem introduzidas alterações ao regime ora aprovado.



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

7/4

Na versão inicial da proposta de lei, previa-se que, «decorridos três anos» sobre a data da entrada em vigor da lei, seria elaborado tal relatório. Contudo, durante a discussão na especialidade sentiu-se a necessidade de concretizar o critério temporal para a elaboração desse relatório. A expressão «decorridos três anos» deixava em aberto o limite temporal para a sua conclusão, o que poderia levar ao prolongamento indefinido do trabalho de avaliação legislativa. Portanto, a nova versão veio determinar que o relatório de avaliação legislativa é iniciado três anos após a entrada em vigor da lei, devendo ser concluído nos 180 dias imediatamente seguintes.

Ao mesmo tempo, considera-se relevante que o relatório de avaliação legislativa pondere se nessa altura existem, ou não, as condições para se alterar a actual natureza facultativa do regime de previdência central e quais as repercussões que essa alteração poderia ter a nível social e económico.

CS
A
1
2
3

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 53.º</p> <p>Relatório de avaliação legislativa</p> <p>O FSS elabora um relatório de avaliação da execução da presente lei, decorridos três anos sobre a data da sua entrada em vigor, no qual deve ser efectuado um estudo sobre a possibilidade de implementação do regime de previdência central obrigatório.</p>	<p>Artigo 59.º</p> <p>Relatório de avaliação legislativa</p> <p>1. O FSS elabora um relatório de avaliação da execução da presente lei três anos após a data da sua entrada em vigor, devendo o referido relatório ser concluído nos 180 dias imediatamente seguintes.</p> <p>2. O relatório de avaliação legislativa deve, em particular, verificar a existência das condições necessárias para a eventual adopção de um modelo obrigatório do regime de previdência central, bem como o impacto social e económico dessa medida.</p>



英

● **Artigo 61.º - Entrada em vigor**

Com vista a possibilitar tempo suficiente para a compreensão do regime e a adaptação às novas regras, bem como para realizar os necessários trabalhos preparatórios e regulamentares, a versão final da proposta de lei prevê que a sua entrada em vigor ocorra no dia 1 de Janeiro de 2018, e que todo o regime entre em vigor ao mesmo tempo, abdicando-se da distinção entre entrada em vigor e produção de efeitos para as disposições relativas ao pagamento de contribuições.

CS
Ar

|

com
for
Cham
j

<i>Versão inicial da proposta de lei</i>	<i>Versão final da proposta de lei</i>
<p>Artigo 54.º Entrada em vigor e produção de efeitos</p> <p>1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei entra em vigor no dia de 201 .</p> <p>2. As disposições relativas ao pagamento de contribuições produzem efeitos desde de 201 .</p>	<p>Artigo 61.º Entrada em vigor</p> <p>A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2018.</p>

● **Ajustamentos técnico-jurídicos**

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, sem reflexos no conteúdo substancial das mesmas.



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

Am
y
in
jmr
Chen
J

V – Conclusão

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

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

— Macau, 24 de Maio de 2017.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Ma Chi Seng
(Secretário)



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

美

Kou Hoi In

Chan Melinda Mei Yi

Leonel Alberto Alves

Tsui Wai Kwan

Au Kam San



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

2/4

Ho Ion Sang

07
Ar

Chan Iek Lap

3/4

Song Pek Kei