



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 6/IV/2012

Assunto: Proposta de lei intitulada «*Contas individuais de previdência*».

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 14 de Novembro de 2011, a proposta de lei n.º PPL 17/2011/IV, intitulada «*Quadro-geral do Fundo de Previdência Central*», a qual foi admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa, nos termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade, em reunião plenária realizada no dia 16 de Dezembro de 2011, tendo sido aprovada com vinte e um votos a favor e duas abstenções.

Na mesma data foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 1133/VI/2011,



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

Handwritten signatures and initials on the right margin.

até ao dia 16 de Fevereiro de 2012. No entanto, devido à complexidade técnica da proposta de lei, a Comissão necessitou de solicitar, por seis vezes, a prorrogação do prazo concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a apreciação na especialidade da proposta de lei, solicitação que foi gentilmente acolhida. Para prestar apoio à Comissão na sua análise na especialidade, foram destacados os membros da Equipa de Trabalho "C" da Assessoria, nos termos da Comunicação n.º 21/IV/2011.

A Comissão, contando com o apoio de representantes do Governo, procedeu à análise da proposta de lei em reuniões realizadas nos dias 12 de Janeiro, 26 de Março, 10 e 22 de Agosto de 2012. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas reuniões de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo, com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei.

Em 20 de Agosto de 2012, o Governo apresentou uma nova versão da proposta de lei sob a designação de «*Contas individuais de previdência*» que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa. 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.



[Handwritten signature]

II – Apresentação

Nos termos da Nota Justificativa que acompanha a presente iniciativa legislativa, «A criação de um novo sistema de segurança social é uma medida política fundamental porque além de contribuir para uma base substancial do desenvolvimento estável a longo prazo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), permite ainda compartilhar o fruto do desenvolvimento da economia com os residentes.

[Handwritten initials]

Em Novembro de 2007, o Governo da RAEM divulgou a proposta de consulta pública para o estabelecimento do sistema de segurança social de dois níveis. A respectiva proposta proporciona o ajustamento do actual sistema de segurança social, e ao mesmo tempo, o estabelecimento do Regime do Fundo de Previdência Central.

O primeiro nível do regime de segurança social foi estabelecido no dia 1 de Janeiro de 2011 na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 4/2010 (Regime da Segurança Social). Acerca do Regime do Fundo de Previdência Central do segundo nível, o Governo da RAEM está a promover a sua implementação de forma activa e progressiva. De facto, iniciou-se o trabalho em Outubro do ano 2009, através da aprovação do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, que define as regras gerais aplicáveis às contas individuais do Regime de Poupança Central, dessa forma criando alicerces favoráveis para a constituição do Regime do Fundo de Previdência Central.



Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.

Segundo o proponente, a presente proposta de lei visa «estabelecer uma base jurídica para a constituição do regime do Fundo de Previdência Central» e apresenta-se como mais uma etapa na constituição do segundo nível do sistema de segurança social da RAEM que tem como objectivo último o aumento da protecção e da qualidade de vida dos residentes após a aposentação.

III – Análise genérica

1. A acção governativa na área da protecção social da população da RAEM adoptou como objectivo a criação de um sistema de segurança social dualista, composto por dois níveis de protecção social – um primeiro nível correspondente ao regime da segurança social (aprovado pela Lei n.º 4/2010); e um segundo nível, em construção, correspondente ao regime de previdência central.

O primeiro nível «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».¹ O regime da segurança social tem como princípios estruturantes os princípios da universalidade, sustentabilidade e contributividade² e serve, segundo a opinião desta 3.ª Comissão Permanente anteriormente expressa, para contribuir para o «reforço do apoio dispensado aos residentes da RAEM que enfrentem situações de riscos sociais que tenham como

¹ Artigo 2.º da Lei n.º 4/2010.

² Artigos 3.º, 4.º e 5.º da Lei n.º 4/2010, respectivamente. Sobre o conteúdo destes princípios estruturantes, vd. Parecer da 3.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n.º 3/IV/2010, relativo ao *Regime da Segurança Social*, pp. 8-14, disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/04-2010/parecer.pdf>.



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

[Handwritten signatures and initials]

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.

O segundo nível do sistema de segurança social começou a ser esboçado em 2007, quando o Governo decidiu «adoptar um conceito inovador – o regime de previdência central não obrigatório».⁴ A intenção é que, «numa primeira fase, o Governo afecte do saldo financeiro verbas para servir de capital inicial na criação de um Fundo de Previdência Central Não Obrigatório. A continuação de afectação de meios financeiros pelo Governo a este projecto dependerá do desempenho das receitas públicas. Os residentes que preencherem os requisitos vão poder abrir a sua conta individual neste Fundo de Previdência que contará com uma contribuição do Governo. Assim, quando deixarem de trabalhar, receberão a quantia acumulada nesta conta».⁵ A intenção de política legislativa anunciada nas Linhas de Acção Governativa para 2008 foi concretizada, após a realização de uma consulta pública, com a aprovação do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, o qual definiu as regras gerais de abertura e gestão de contas individuais do regime de poupança central. Para além da regulamentação da abertura e gestão das referidas contas, era intenção expressa do mencionado diploma «criar alicerces para a constituição de um regime de fundo de previdência central não obrigatório que contempla também matérias sobre as contribuições de trabalhadores e empregadores».⁶

³ Parecer da 3.ª Comissão Permanente n.º 3/IV/2010, p. 5.

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

⁵ *Idem.*

⁶ Artigo 1.º, n.º 1, *in fine*, do Regulamento Administrativo n.º 31/2009.



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

Handwritten initials and a signature in the top right corner.

2. Desde que, em 2007, foi anunciada a intenção política de criação do *regime de previdência central não obrigatório* que, paulatinamente, esta figura tem vindo a ganhar contornos um pouco mais definidos. Tal deve-se ao processo de auscultação pública levado a cabo pelo Governo em 2007-2008, o 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 cujas conclusões foram divulgadas através do documento «*Proposta sobre a Reforma do Sistema de Segurança Social e Protecção na Terceira Idade (Novembro de 2008)*». Deve-se também, sem dúvida, ao debate político ocorrido no seio da Assembleia Legislativa, onde as questões da segurança social têm merecido uma cuidada atenção por parte da generalidade dos Deputados.

Handwritten initials and a signature on the right side of the page.

2.1. Numa primeira abordagem ao que se pretende com a figura do regime de previdência central, o Governo esclareceu que «a *protecção na terceira idade do segundo nível será garantida pelo Fundo de Previdéncia Central Não Obrigatório, a ser criado. Este Fundo terá o objectivo único de prestar apoio aos residentes de Macau no sentido de terem uma vida pós aposentação comparativamente abundante. Sendo diferente do Fundo de Segurança Social básico, o fundo de previdéncia central para além de garantir a protecção pós aposentação, centraliza essencialmente na satisfação das necessidades básicas dos residentes aposentados. Ao mesmo tempo, através do financiamento por parte do governo ao fundo, os residentes permanentes de Macau podem desfrutar igualmente dos sucessos económicos. Através duma*



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.

plataforma de funcionamento comum, o fundo promove a criação de um sistema de aposentadoria financiado por empregadores e trabalhadores de empresas de todas as dimensões de Macau, possibilitando resolver o problema da portabilidade do fundo. Através do apoio prestado por este fundo associado e das poupanças pessoais, os residentes permanentes de Macau conseguirão ter uma boa vida aposentada garantida».⁷

2.2. Apesar de não existir ainda um enquadramento legislativo próprio para o segundo nível do sistema de segurança social, para além dos “alicerces” criados com o Regulamento Administrativo n.º 31/2009, podem ser identificadas desde já algumas ideias-chave do futuro regime de previdência central, as quais foram desde o início assumidas pelo Governo. Essas linhas de força são a expressão da concepção subjacente à decisão política do Governo e não dependem do modo como, em concreto, serão consagradas na legislação que lhes der forma. São elas:

- i) O regime de previdência central apresenta-se como uma espécie de *seguro social* que visa 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. Nesta perspectiva, o regime de previdência central pretende ser um mecanismo complementar ao regime de segurança social e aos

⁷ *Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade*, Governo da Região Administrativa Especial de Macau, Novembro de 2008, pp. 29-30.



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

instrumentos de poupança individual. Segundo o Governo, «perante a actualidade sócio-económica de Macau e para fazer face às exigências do desenvolvimento a longo prazo, completada que está a concepção do Regime de Segurança Social de Dois Níveis, passamos agora à fase de implementação progressiva, criando-se, assim, melhores condições para assegurar a qualidade de vida dos cidadãos na sua aposentação. No futuro, atenta a situação concreta de Macau e com vista a garantir a qualidade de vida dos residentes aposentados, será implementado um sistema de segurança social e de apoio aos idosos, a aperfeiçoar constantemente, e que se alicerça num mecanismo assegurado pelo Fundo de Segurança Social, pelo Fundo de Previdência Central e pela poupança individual».⁸ Resulta clara, portanto, a ideia segundo a qual deve haver uma complementaridade entre os diversos instrumentos de protecção social. Não só entre os dois níveis do sistema de segurança social, mas também entre estes e os instrumentos de poupança adoptados individualmente pelos cidadãos. Desta ideia de complementaridade resulta que a protecção social após o fim da vida activa não pode depender exclusivamente dos mecanismos públicos de segurança social, mas que estes têm um importante papel a desempenhar na garantia da protecção social da população: o regime de segurança social dispensa um “nível de protecção social

⁸ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2011, p. 20.



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

mp
K
W
W
th
je

básico”,⁹ enquanto o regime de previdência central dispensará um *nível adequado* de protecção social à população local para que esta possa viver condignamente após a aposentação. Segundo a explicação do Governo aquando da apresentação do Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2008, com a criação do regime de previdência central pretende-se «*estabelecer um sistema de dupla protecção social consubstanciado pelo Fundo de Segurança Social e pelo Regime de Previdência Central Não Obrigatório, com o intuito de garantir que os residentes, uma vez aposentados, possam partilhar os frutos do desenvolvimento da sociedade, vivendo condignamente.*»¹⁰

- ii) Por outro lado, ao nível do financiamento, o regime de previdência central será caracterizado pela existência de uma pluralidade de fontes de financiamento, privadas e públicas.

Relativamente às fontes de financiamento privado, este regime destina-se a «*orientar de forma empenhada a participação dos trabalhadores e empregadores (...), efectuando contribuições periódicas, para acumular somas, em prol da futura vida pós-aposentação.*»¹¹ Assim, prevê-se o financiamento privado bipartido, assumindo as contribuições dos trabalhadores a natureza de uma ‘*poupança forçada*’, enquanto as dos empregadores se apresentam como um custo

⁹ Artigo 2.º da Lei n.º 4/2010.

¹⁰ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2008, p. 34.

¹¹ *Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade*, ob. cit., p. 44.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.

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 trabalho.¹² Assim, tal como afirmado na apresentação da proposta de lei ao Plenário, «a origem do capital da conta individual do regime do Fundo de Previdência Central deve ser composta principalmente pelo pagamento de contribuições dos empregadores e trabalhadores».¹³ Contudo, naquilo que parece ser mais um afloramento do princípio da universalidade,¹⁴ admite-se que outras pessoas que não estejam numa relação de trabalho possam, por vontade própria, depositar parte dos seus rendimentos na sua conta individual no futuro regime de previdência central.¹⁵

A par do financiamento privado e a título de comparticipação no sucesso económico da Região,¹⁶ o Governo da RAEM disponibiliza-se para financiar parcialmente o segundo nível do sistema de segurança social através da distribuição de parte dos saldos acumulados e, eventualmente, dos montantes cobrados a título de taxa de contratação de

¹² *Vd. Apelles Conceição, Segurança Social – Manual Prático*, 8ª edição, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 97-98.

¹³ Apresentação da proposta de lei intitulada «Quadro-geral do Fundo de Previdência Central» ao Plenário, efectuada pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, em 16 de Dezembro de 2011.

¹⁴ Já consagrado no Regime da Segurança Social (artigo 3.º da Lei n.º 4/2010).

¹⁵ A este propósito, o documento «Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade» identifica expressamente os trabalhadores por conta própria (ob. cit., p. 42), enquanto a versão inicial da proposta de lei previa que a conta individual no Regime do Fundo de Previdência Central se destina «ao registo das contribuições de empregadores, trabalhadores e demais residentes da RAEM que tenham completado 18 anos de idade» [artigo 5.º, n.º 2, alínea 1)] (itálico nosso).

¹⁶ «Através do financiamento por parte do Governo ao fundo, os residentes permanentes de Macau podem desfrutar igualmente dos sucessos económicos», *Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade*, ob. cit., p. 29.



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

trabalhadores não residentes.¹⁷ Segundo o Governo, «o modelo de funcionamento do fundo foi resultado de uma consideração geral de vários factores, nomeadamente (...) a relativa boa situação financeira do Governo, o montante dos saldos acumulados e a disposição do Governo em assumir a responsabilidade no período inicial do funcionamento do fundo».¹⁸

iii) Uma característica adicional, assumida pelo Governo desde o início, é o carácter não obrigatório do regime de previdência central, pelo menos na sua fase inicial. Segundo a explicação ao Plenário do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, «na implementação concreta do respectivo regime vai-se adoptar o modelo facultativo, tal como foi definido desde há muito tempo. Três anos após a data do início do funcionamento do regime em discussão efectuar-se-á uma revisão, de forma a verificar a possibilidade da passagem para o modelo obrigatório».¹⁹ Não há, portanto, uma passagem automática do modelo facultativo inicial para um eventual modelo obrigatório do regime de previdência central.

iv) Por fim, uma última linha de força da concepção do regime de previdência central é que os montantes depositados nas contas individuais estarão sujeitos a uma gestão por entidades

¹⁷ *Idem*, p. 45.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 42-43.

¹⁹ Apresentação da proposta de lei intitulada «Quadro-geral do Fundo de Previdência Central» ao Plenário, efectuada pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, em 16 de Dezembro de 2011.



Handwritten initials and marks in the top right corner.

externas ao Governo. De acordo com a *Proposta sobre a Reforma do Sistema de Segurança Social e Protecção na Terceira Idade*, «através da plataforma fundada pelo Governo e com base nos regulamentos adequados, os titulares optam pelas entidades de gestão do Fundo, com vista a investir seus fundos. As entidades de gestão de Fundos devem ser as reconhecidas pela Autoridade Monetária de Macau, e as estratégias do investimento devem ser correspondentes aos regulamentos respectivos. Todos os rendimentos auferidos devem ser colocados proporcionalmente nas contas, conforme os montantes do investimento de cada. Se o possuidor da conta não optar por si uma entidade do fundo de investimento, a contribuição em seu nome será administrada em forma de depósito bancário».²⁰

Handwritten initials and marks on the right side of the page.

2.3. A nível do procedimento, o Governo da RAEM definiu uma estratégia de constituição do segundo nível do sistema de segurança social de forma faseada, estando a «promover a sua implementação de forma activa e progressiva».²¹ Aquele entende que «qualquer reforma relacionada com a sociedade e a vida da população deve ser desenvolvida com cuidado, e tratando-se de um programa relacionado com a protecção da terceira idade de milhares de residentes em Macau no futuro precisa de um cuidado redobrado. Portanto, promover o novo

²⁰ *Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade*, ob. cit., p. 47.

²¹ Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei intitulada «Quadro-geral do Fundo de Previdência Central».



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

Handwritten initials and marks in the top right corner, including a large 'L' and 'P'.

*regime em fases, desde a matéria mais fácil à difícil, é uma maneira mais segura».*²²

Handwritten initials and marks on the right side, including '28' and 'je'.

É, portanto, com base nesta decisão de implementar o segundo nível do sistema de segurança social gradualmente que se assistiu a diferentes etapas do respectivo processo, nomeadamente: i) o lançamento de uma consulta pública, em 2007; ii) a elaboração de uma proposta sobre a reforma do sistema de segurança social e protecção na terceira idade, em 2008; iii) a aprovação do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, que definiu as regras gerais de abertura e gestão de contas individuais do Regime de Poupança Central, em 2009; e iv) em 2011, a apresentação à Assembleia Legislativa da presente proposta de lei que visa aprovar o quadro-geral do Regime de Previdência Central.

Para além das etapas já percorridas, prevê o Governo a necessidade de *«elaboração de diplomas legais próprios, mais tarde, na forma de Regulamento Administrativo ou de Lei, nos quais se definam regras gerais de gestão da conta individual e procedimento de atribuição de verbas, regras relativas ao pagamento de contribuição e planos de aplicação de verbas da conta individual, seu funcionamento e fiscalização».*²³

²² *Proposta sobre o Sistema de Segurança Social e Protecção da Terceira Idade*, ob. cit., p. 43.

²³ Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, debate na generalidade da presente proposta de lei no Plenário da Assembleia Legislativa, em 16 de Dezembro de 2011. *Vd.*, igualmente, os artigos 5.º, n.º 3, e 14.º da versão inicial da proposta de lei.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'L' and several other marks.

3. A Comissão, no decurso do seu trabalho de apreciação da proposta de lei na especialidade, teve necessidade de ponderar a opção política de implementação do regime de previdência central de forma gradual. Tal opção implica não só uma dilação temporal da concretização desta medida de política social, mas também a sua partição em diversos instrumentos normativos, sejam de natureza legislativa ou regulamentar.

3.1. Na ponderação deste aspecto, a Comissão teve em consideração o conteúdo da Lei n.º 13/2009 – Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas. Esta lei tem uma relevância ímpar no ordenamento jurídico local e, conseqüentemente, um impacto indiscutível na opção do Governo em implementar o regime de previdência central através de vários instrumentos normativos.

Em especial, atente-se no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009 o qual, ao consagrar o princípio da integralidade da lei, determina que:

«A lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios.»



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

A consagração legal do princípio da integralidade (ou da suficiência) da lei vem exigir que a regulação normativa de uma matéria, quando feita através de uma lei, esteja contida na sua integralidade num só instrumento de natureza legislativa. A lei deve, portanto, ser *suficiente* para que o aplicador do direito tenha à sua disposição o regime jurídico em causa *na íntegra*.

Daqui resultam duas consequências relevantes: por um lado, ao adoptar-se a lei como o tipo de acto normativo adequado para um determinado regime jurídico faz-se uma 'cristalização' da forma que tal regime tem necessariamente de adoptar no futuro. Ou seja, a partir desse momento todo o regime em causa tem de constar de acto normativo de natureza legislativa; por outro lado, o regime jurídico em causa não pode estar dividido por mais do que um diploma normativo, quer se trate de leis sucessivas ou de diplomas regulamentares. Daqui resulta que, a partir da consagração legal do princípio da integralidade, exige-se que a lei – acto normativo por excelência – «detenha de per se a virtualidade de determinar de forma precisa e suficiente os comandos normativos, não devendo, pois, por exemplo, limitar-se a estabelecer meramente o sentido, o objecto e as dimensões fundamentais dum regime complementar a definir por regulamento complementar».²⁴ Isto, bem entendido, sem prejuízo da função regulamentar atribuída pela Lei n.º 13/2009 aos regulamentos administrativos complementares e que é a de estabelecer «as

²⁴ Parecer da 1.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa n.º 3/III/2009, relativo à proposta de lei intitulada «Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas», *Colectânea de Legislação sobre o Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas*, Assembleia Legislativa, Macau, 2009, p. 294 (também disponível em <http://www.al.gov.mo/lei/leis/2009/13-2009/parecer.pdf>).



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

Handwritten initials and a vertical line.

concretizações necessárias à execução das leis».²⁵ Contudo, esta função regulamentar *complementar* já não pode servir para, tal como aconteceu no passado,²⁶ desenvolver a normação que, de forma meramente genérica, conste de uma lei.

Handwritten initials and a vertical line.

3.2. A plena vigência do princípio da integralidade da lei – constante de uma lei que está em vigor na ordem jurídica de Macau e que, como tal, tem de ser cumprida – condiciona a elaboração de qualquer acto normativo, seja uma lei ou um regulamento administrativo. E assim é porque a Lei n.º 13/2009 tem como função ser uma lei de referência «*que serve de parâmetro aos actos normativos posteriores devendo, como tal, ser respeitada por estes, sob pena de não desempenhar então qualquer função de utilidade*».²⁷

3.3. A Comissão considera que a opção política do Governo em implementar o segundo nível do sistema de segurança social de forma gradual é uma opção inteiramente justificável. De facto, tendo sido concluídos os trabalhos relativos ao primeiro nível do sistema de segurança social, o Governo deve agora desenvolver paulatinamente os esforços necessários para a concretização do segundo nível. E uma vez que a vertente técnica desse processo se reveste de reconhecida

²⁵ Artigo 4.º, n.º 4, da Lei n.º 13/2009.

²⁶ Atente-se na Lei n.º 15/2009 (que aprovou as disposições fundamentais do estatuto do pessoal de direcção e chefia) e no Regulamento Administrativo n.º 26/2009 (que aprovou as respectivas disposições complementares), num exemplo anterior à entrada em vigor do Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas.

²⁷ Parecer da 1.ª Comissão Permanente n.º 3/III/2009, *ob. cit.*, p. 289.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'mp', 'h', 'r', 'm', and 'j'.

complexidade²⁸ e que é ainda necessária a obtenção da concertação entre todas as partes interessadas, afigura-se efectivamente aconselhável que o processo seja desenvolvido faseadamente.

A Comissão reitera a validade da opção em estabelecer o regime de previdência central de forma faseada, feita legitimamente em 2007 no contexto do quadro legislativo relativo às fontes normativas então vigente. Entende, porém, que a forma como esse processo gradual é concretizado tem necessariamente de ser adaptada ao novo quadro legal decorrente da introdução na ordem jurídica de Macau do princípio da integralidade da lei. Ou seja, apesar da política delineada em 2007 prever a concretização progressiva do regime de previdência central, essa concretização deixou de poder ser feita através de múltiplos instrumentos normativos, sob pena de desconformidade com o disposto na Lei n.º 13/2009.

3.4. Analisada a versão inicial da proposta de lei, concluiu-se que a mesma não incluía a totalidade do conteúdo normativo a que estará sujeito o regime de previdência central e que a intenção do proponente era o estabelecimento de uma base jurídica desse regime. A referida análise permitiu verificar a ausência de aspectos essenciais do futuro regime, nomeadamente os princípios fundamentais que lhe serão aplicáveis, as regras relativas ao pagamento das contribuições

²⁸ «Considerando a complexidade que se verifica na vertente técnica da constituição do Regime do Fundo de Previdência Central, o Governo da RAEM elaborou, em 2009, o Regulamento Administrativo n.º 31/2009, que define as regras gerais de abertura e gestão de contas individuais do Regime de Poupança Central, de modo a fundar alicerces favoráveis para a criação do referido Regime», Vice-Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social, Plenário de 21 de Maio de 2012, resposta a uma interpegação oral ao Governo.



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

Handwritten initials and marks in the top right corner.

(nomeadamente as respectivas percentagens), a forma de integração dos fundos privados de pensões no novo regime, as regras de gestão da conta individual, bem como os planos de aplicação de verbas, seu funcionamento e fiscalização.²⁹

Handwritten initials and marks on the right side.

Face à ausência do necessário conteúdo normativo do regime de previdência central e perante a vigência do princípio da integralidade da lei, a Comissão considera que a presente iniciativa legislativa não pode limitar-se a aprovar um “quadro-geral” do regime de previdência central que, apesar da sua designação, não tem correspondência ao nível do articulado da proposta de lei.

Handwritten initials and marks on the right side.

Handwritten initials and marks on the right side.

4. A fim de solucionar a questão jurídica estruturante que afecta a versão inicial desta iniciativa legislativa e no cabal respeito quer pela intenção legislativa subjacente à proposta de lei, quer pela vontade política manifestada pelo Plenário aquando da sua aprovação na generalidade, a Comissão diligenciou junto do Governo para que a proposta de lei fosse revista.

Uma vez que o problema residia na ausência de conteúdos essenciais no regime de previdência central e na partição eventual desse regime por vários diplomas normativos, tanto legislativos como regulamentares, a Comissão sugeriu que o conteúdo omissivo fosse

²⁹ A omissão dos referidos conteúdos normativos fez com que vários Deputados manifestassem reservas quanto à adequação da proposta de lei, considerando o “quadro-geral” proposto como estando vazio de conteúdo. Estas opiniões foram expressas tanto no debate na generalidade, no Plenário, como na Comissão em sede de apreciação na especialidade.



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 a large 'L' and several vertical scribbles.

aditado à proposta de lei, passando o regime de previdência central a constar na sua integralidade, e desde já, de um único diploma legal.³⁰

4.1. O Governo, após ponderar a solicitação da Comissão, considerou não estarem reunidas as condições técnicas e políticas para, no momento presente, ser aprovado um regime completo que institua o regime de previdência central e que o torne apto a operar de imediato. Apesar do proponente ter reconhecido já ter concluído o seu trabalho relativo a algumas matérias que deveriam constar da presente iniciativa legislativa³¹ – o que faria com que fosse simples a sua transposição para a proposta de lei –, outras há em relação às quais ainda decorrem os necessários estudos e trabalhos preparatórios. Estão nesta situação a matéria da transferência dos fundos privados de pensões para o regime de previdência central, os planos de aplicação de verbas da conta individual, seu funcionamento e gestão,³² os benefícios fiscais aplicáveis ao regime, bem como as regras relativas à proporção do pagamento de contribuições pelos empregadores e pelos trabalhadores e as taxas de reversão de direitos. Particularmente no que diz respeito à proporção das contribuições, às

³⁰ À semelhança, aliás, do que acontece com o primeiro nível do sistema de segurança social da RAEM, todo ele constante da Lei n.º 4/2010, que aprovou o regime da segurança social.

³¹ «O facto é que, em princípio já concluímos a redacção do projecto de Regulamento Administrativo em que se definem conteúdos substanciais de carácter administrativo, tais como as regras gerais de gestão da conta individual e o procedimento de atribuição de verbas, as quais permitirão a entrada em funcionamento do regime que se pretende implantar», Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social, debate na generalidade da presente proposta de lei no Plenário da Assembleia Legislativa, em 16 de Dezembro de 2011.

³² «Neste momento, ainda está na fase de elaboração o Regulamento Administrativo em que se definem os planos de aplicação de verbas da conta individual, o seu funcionamento e fiscalização. (...) Como se trata de uma decisão importante, precisamos de trocar opiniões com o respectivo sector e com os respectivos grupos de interesse», *idem*.



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

taxas de reversão, bem como aos planos de investimento, o Governo pretende proceder a uma auscultação da sociedade e dos diferentes interessados envolvidos. De acordo com o afirmado perante o Plenário da Assembleia Legislativa, «o Fundo de Segurança Social elaborou um projecto relativo ao pagamento das contribuições para o regime de previdência central e para os possíveis modelos de investimento, definindo nomeadamente a proporção de contribuições e respectivos montantes a pagar por trabalhadores e empregadores, as modalidades de investimento, a integração dos actuais fundos privados de pensões, a fiscalização e o funcionamento. No segundo semestre deste ano, vamos realizar uma consulta pública, de modo a recolher opiniões e sugestões das várias camadas da sociedade de Macau. Depois de se ter obtido o consenso da população, vamos iniciar, o mais rapidamente possível, os trabalhos e os respectivos procedimentos para se legislar».³³ É intenção do Governo que a obtenção do referido consenso passe igualmente pela apreciação das matérias em causa no seio do Conselho Permanente de Concertação Social.³⁴

Por estas razões, o Governo considerou não estarem reunidas, neste momento, as condições para a elaboração de uma lei completa sobre o regime de previdência central.

³³ Vice-Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social, Plenário de 21 de Maio de 2012, resposta a uma interpelação oral ao Governo.

³⁴ «Esperamos que no primeiro semestre do próximo ano possamos ter todos os pormenores definidos, de modo a que se possa iniciar a consulta pública, pedindo inclusivamente opinião ao Conselho Permanente de Concertação Social. Depois da recolha de opiniões e da análise das opiniões recolhidas, faremos o ajustamento final no projecto do respectivo diploma legal», Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social, debate na generalidade da presente proposta de lei no Plenário da Assembleia Legislativa, em 16 de Dezembro de 2011.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

5. A Comissão acolhe a posição do Governo, considerando relevante a vontade de alcançar um consenso social o mais alargado possível numa matéria com tão importantes consequências sociais e económicas para a população e empresas locais. Contudo, tal desiderato não deve atrasar demasiado a plena implementação do sistema de segurança social da RAEM.

6. O diálogo encetado entre a Comissão e o proponente visou encontrar uma solução que fizesse a ponderação de três aspectos fundamentais:

- i) A intenção legislativa subjacente à proposta de lei;
- ii) O acto político do Plenário da Assembleia Legislativa consubstanciado na aprovação da proposta de lei na generalidade;
- iii) O enquadramento jurídico decorrente da Lei n.º 13/2009.

6.1. A intenção legislativa subjacente à proposta de lei é o estabelecimento de uma base jurídica para a constituição do regime de previdência central.³⁵ Ou seja, a presente iniciativa legislativa corresponde apenas a mais uma etapa no caminho para a criação do segundo nível do sistema de segurança social da RAEM, não pretendendo proceder à criação do referido regime. Este aspecto resulta claramente do articulado da versão inicial da proposta de lei,

³⁵ «(...) O Governo da RAEM vem apresentar a proposta de lei do quadro-geral do Fundo de Previdência Central com vista a estabelecer uma base jurídica para a constituição do regime de previdência central, sendo [útil] ao Governo da RAEM para iniciar o trabalho de elaboração dos diplomas próprios (...). Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, apresentação da presente proposta de lei ao Plenário da Assembleia Legislativa, em 16 de Dezembro de 2011.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

onde não se encontra qualquer norma que crie ou estabeleça o regime de previdência central, tal como acontece com o regime da segurança social.³⁶

A referida intenção legislativa resulta igualmente – e de forma inquestionável – das explicações dadas pelo Governo no debate da proposta de lei na generalidade em Plenário, tendo sido reiterada em sede da sua análise na especialidade.

A este propósito, a Comissão alertou o proponente para a necessidade de, no primeiro instrumento legislativo a versar directamente sobre o regime de previdência central, se proceder à criação expressa desse regime. Porém, o Governo manifestou não ser sua intenção criar o referido regime através da presente iniciativa legislativa.

A Comissão acolheu a posição do Governo mas não pôde deixar de, em tempo útil, alertar para o facto de tal opção ter necessariamente de ter reflexos ao nível do articulado da proposta de lei: a sua versão inicial consagrava situações jurídicas anómalas que consistiam na referência à abertura de contas individuais ou à obtenção da qualidade de participante de um regime ainda sem existência jurídica.³⁷

Por outro lado, apesar de amiúde o segundo nível do sistema de segurança social ser designado como “*Fundo de Previdência Central*”, o Governo também comunicou não pretender, para já, adoptar a

³⁶ O artigo 1.º da Lei n.º 4/2010 determina expressamente que aquela lei «estabelece o regime da segurança social».

³⁷ *Vd.*, por exemplo, os artigos 4.º e 5.º da versão inicial da proposta de lei.



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

mp
K
10
28
13
30

forma de um fundo, enquanto figura jurídica, para dar substrato institucional ao regime de previdência central, ao arrepio do que acontece com a generalidade dos fundos que existem no ordenamento jurídico local.³⁸ Em todos eles existe a criação do próprio fundo por via da definição da sua natureza (em regra, pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e com património próprio), sendo que nalguns casos existe uma norma expressa para a criação do respectivo Fundo.

O diálogo havido entre a Comissão e o Governo permitiu, assim, clarificar o que o proponente pretende – e o que não pretende – com a presente iniciativa legislativa.

6.2. Uma vez esclarecida a real intenção legislativa subjacente à proposta de lei, importa avaliar qual foi a vontade expressa pelo Plenário através da sua aprovação na generalidade.

Nos termos do artigo 113.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a discussão na generalidade versa sobre os princípios e o sistema da proposta de lei, bem como sobre a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico.

³⁸ Veja-se a título de exemplo o *Fundo de Desenvolvimento Educativo* (Lei n.º 9/2006), o *Fundo de Garantia de Depósitos* (Lei n.º 9/2012), o *Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização* (Regulamento Administrativo n.º 8/2003), o *Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia* (Regulamento Administrativo n.º 14/2004), o *Fundo de Pensões* (Regulamento Administrativo n.º 16/2006), o *Fundo de Reparação Predial* (Regulamento Administrativo n.º 4/2007), o *Fundo dos Pandas* (Regulamento Administrativo n.º 25/2010) e o *Fundo para a Protecção Ambiental e a Conservação Energética* (Regulamento Administrativo n.º 21/2011).



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

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

A análise do debate na generalidade permite identificar os princípios da proposta de lei sobre os quais os Deputados expressaram a sua concordância através da votação na generalidade.

Desde logo, os Deputados debateram a opção política do Governo de utilizar a presente iniciativa legislativa como um instrumento para a implementação gradual do regime de previdência central.³⁹ Desta opção resultou, como visto anteriormente, a não criação legal do regime em causa nesta proposta de lei, a omissão de conteúdos fundamentais para a sua operabilidade, a necessidade de instrumentos normativos posteriores para que o regime de previdência central possa ser criado e entrar em funcionamento, a necessidade de prosseguimento dos trabalhos preparatórios de natureza técnica e de concertação para a definição do modelo concreto de funcionamento do regime, entre outros. A todos estes aspectos os Deputados deram a sua concordância ao aprovarem a proposta de lei na generalidade.

Por outro lado, no debate na generalidade foram indiciados quatro aspectos nucleares da proposta de lei que justificaram o início do presente processo legislativo:

- i) A transferência das contas individuais do Regime de Poupança Central, criado ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, para o âmbito do regime de previdência central;

³⁹ «A discussão e aprovação hoje, na Assembleia Legislativa, da proposta de lei em causa visam a preparação de uma base jurídica, na qual se elaboram outros diplomas legais que visem a implementação do regime de previdência central de carácter facultativo. Possuindo poucos artigos, esta proposta de lei tem grande significado, porque permite a criação de condições para o prosseguimento de outros trabalhos necessários à construção do segundo nível do sistema de segurança social», Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, debate na generalidade da presente proposta de lei no Plenário da Assembleia Legislativa, em 16 de Dezembro de 2011.



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

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'W' and several other scribbles.

- ii) A alteração dos requisitos de idade para a abertura de uma conta individual, passando dos 22 para os 18 anos de idade;
- iii) A consagração por via legal da impenhorabilidade e intransmissibilidade das verbas registadas nas contas individuais;
- iv) A necessidade de elaboração de instrumentos normativos que aprovelem os mecanismos indispensáveis para o funcionamento futuro do regime, havendo a consciência da insuficiência da normação constante da proposta de lei.

Tendo estes aspectos sido identificados e debatidos em sede de generalidade, foi sobre eles que recaiu a vontade política do Plenário expressa aquando da respectiva votação e aprovação, com vinte e um votos a favor e duas abstenções.

Assim, é seguro afirmar-se que, apesar da versão inicial da proposta de lei fazer referência ao regime de previdência central, os princípios e o sistema que lhe estão subjacentes subsistem intactos mesmo que, em sede de análise na especialidade, a proposta de lei sofra alterações – decorrentes de imperativos jurídicos – que levem à eliminação das referências ao regime de previdência central no seu articulado. Assim é porque, como vimos, a real intenção legislativa do proponente, a qual foi sufragada pelo Plenário, não determina a criação e a entrada em funcionamento de imediato do segundo nível do sistema de segurança social.



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 number '10' and several illegible signatures.

6.3. Por fim, um terceiro aspecto fundamental que foi ponderado pela Comissão e pelo Governo foi o enquadramento jurídico decorrente da Lei n.º 13/2009. Os condicionalismos decorrentes do regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas foram já explicitados em pontos anteriores do presente Parecer e dão-se aqui como reproduzidos.

7. A ponderação dos aspectos anteriormente explicitados permitiu que fosse encontrada uma solução adequada para os constrangimentos de natureza política e técnico-jurídica em questão, a qual consta da segunda versão da proposta de lei e que se expõe sucintamente de seguida.

7.1. A segunda versão da proposta de lei, apresentada pelo Governo em 20 de Agosto de 2012, dá cumprimento à real intenção legislativa do proponente, sem desrespeitar a deliberação do Plenário. Assim, considerou-se que a solução técnica mais adequada seria a criação da figura das «contas individuais de previdência», a qual deve ter existência autónoma do regime de previdência central. Ou seja, a presente proposta de lei não regula as contas individuais do regime de previdência central porque este ainda não existe, mas sim contas individuais com funções de *previdência* (isto é, atitude ou actuação que se destina a prevenir a verificação de riscos futuros) e que passarão a existir independentemente de qualquer regime específico, seja ele o regime de previdência central (ainda não criado) ou o regime de poupança central (ora extinto).



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

Por esta razão a designação das contas individuais (e também a designação da própria lei) deixa de fazer referência ao «Regime (ou Fundo) de Previdência Central».

De igual forma, tendo em consideração a real intenção legislativa subjacente à proposta de lei, a designação da lei restringe-se à questão das contas individuais, deixando de fazer referência a “quadro-geral”. É agora claro que o proponente não pretende que esta iniciativa legislativa tenha a natureza de uma lei de bases ou uma lei-quadro com os princípios fundamentais do regime em causa. Mesmo que o pretendesse essa opção poderia colidir com o princípio da integralidade da lei consagrado na Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas).

7.2. As contas individuais de previdência ora criadas, independentes do regime de previdência central, assumem duas funções primordiais:⁴⁰

- 1) Permitir que o Governo da RAEM continue a fazer *transferências monetárias* a favor dos seus residentes, as quais são justificadas a título de aumento da protecção social e da qualidade de vida da população;
- 2) Possibilitar o *estabelecimento futuro* do regime de previdência central: o que ficar consagrado nesta lei pode ser útil para a futura lei que crie o regime de previdência central,

⁴⁰ *Vd.* artigo 1.º, n.º 2, da segunda versão da proposta de lei.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'R' and several other marks.

nomeadamente através do aproveitamento das contas individuais.

7.3. As funções das contas individuais anteriormente referidas permitem concluir que as mesmas não têm qualquer relação com a efectuação de contribuições por trabalhadores e empregadores. Estas terão de ser reguladas no âmbito do futuro regime de previdência central e, nessa sede, os Deputados terão a oportunidade de debater com o Governo o conteúdo concreto desse elemento nuclear do referido regime.

Por outro lado, importa notar que apesar destas contas ainda não serem as contas do regime de previdência central – contrariando as eventuais expectativas de alguns Deputados e de parte da população – a sua criação através de um instrumento de natureza legislativa reveste-se da maior importância. Ele confere-lhes um enquadramento normativo mais seguro e garantístico dos direitos e interesses dos respectivos titulares.

8. Pelo exposto, a Comissão considera que a segunda versão da proposta de lei, cujas soluções concretas serão analisadas na especialidade no ponto IV do presente Parecer, consegue dar resposta às questões que estiveram na origem da apresentação da presente iniciativa legislativa. Questões essas que se prendem, sobretudo, com a necessidade de existência de um instrumento legislativo – de valor



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

hierárquico superior ao Regulamento Administrativo n.º 31/2009 – que dê maiores garantias jurídicas na regulamentação em causa.

Contudo, e uma vez que de momento ainda não é possível a criação do regime de previdência central, a Comissão exorta o Governo a prosseguir diligentemente os trabalhos preparatórios para que tal regime possa entrar em funcionamento sem mais dilações. A Comissão apela ainda ao Governo para que o futuro enquadramento normativo do regime de previdência central seja preparado de forma integral e coerente numa proposta de lei a submeter à Assembleia Legislativa o mais brevemente possível.

[Handwritten signatures and initials]

IV – Apreciação na especialidade

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



• Artigo 1.º (Objecto e finalidades)

n.º 1:

A nova versão da proposta de lei veio solucionar o problema da referência, constante da sua versão inicial, à existência de contas individuais do regime de previdência central sem que este regime esteja criado.

Tal como explicado na apreciação genérica do presente Parecer, no decurso da apreciação na especialidade o proponente esclareceu que a intenção legislativa subjacente a esta proposta de lei não é a criação do regime de previdência central; é apenas o tratamento por forma de lei das contas individuais actualmente existentes no âmbito do Regime de Poupança Central, no termos do Regulamento Administrativo n.º 31/2009.

Assim, o objecto da presente lei passa a ser a criação das agora denominadas «contas individuais de previdência», as quais não estão relacionadas com o futuro regime de previdência central. Estas contas são contas individuais com funções de *previdência* (isto é, atitude ou actuação que se destina a prevenir a verificação de riscos futuros), que passarão a existir independentemente de qualquer regime específico.

De igual forma, tendo em consideração a real intenção legislativa subjacente à proposta de lei, a designação da lei restringe-se à questão das contas individuais, deixando de fazer referência a “quadro-geral”. É agora claro que esta iniciativa legislativa não tem a natureza de uma lei de bases ou uma lei-



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

quadro com os princípios fundamentais do regime em causa. A existência deste tipo de leis foi posta em causa, como visto anteriormente, com a entrada em vigor Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas).

n.º 2:

No seguimento do disposto quanto ao objecto, o n.º 2 esclarece que as finalidades da criação destas contas são duas:

- 1) Permitir que o Governo da RAEM continue a fazer transferências monetárias a favor dos seus residentes, as quais são justificadas a título de aumento da protecção social e da qualidade de vida da população. Com esta redacção, a alínea 1) do n.º 2 do artigo 1.º procede à delimitação do âmbito das contas ora criadas: elas destinam-se apenas a possibilitar as transferências de dinheiros públicos a favor dos cidadãos, não tendo qualquer relação com a efectuação de contribuições por trabalhadores e empregadores; e

- 2) Possibilitar o estabelecimento futuro do regime de previdência central. Esta última alínea destina-se a estabelecer uma relação entre esta lei e o futuro regime de previdência central, clarificando que este regime será criado posteriormente e não através da presente lei.



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

Na versão em língua portuguesa, a designação do futuro regime de previdência central, constante da alínea 2) do n.º 2 do artigo 1.º, deixou de fazer referência à expressão “Fundo”, a qual pressupõe a constituição de uma entidade dotada de personalidade jurídica. Não sendo esta a sede para decidir qual o enquadramento institucional do futuro regime, optou-se por uma designação neutra que permita quer um modelo baseado num Fundo,⁴¹ quer um modelo gerido directamente pelo Fundo de Segurança Social (FSS). Por esta razão, não se afigura adequada a utilização das expressões “Fundo de Previdência Central” e “Regime do Fundo de Previdência Central”, tal como acontecia ao longo da proposta de lei na sua versão inicial.

[Handwritten signatures and initials]

• **Artigo 2.º (Órgão executivo)**

Corresponde à previsão constante do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, tendo a sua redacção sido ajustada por forma a reportar-se tão-só à «execução da presente lei».

• **Artigo 3.º (Tratamento de dados pessoais)**

Corresponde à norma constante do artigo 3.º da versão inicial da proposta de lei, com ajustamento de redacção por forma a eliminar-se a referência ao “Regime do Fundo de Previdência Central”.

⁴¹ Tal como acontece, na ordem jurídica de Macau, com o Fundo de Desenvolvimento Educativo, o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização, o Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia, o Fundo de Pensões, o Fundo de Reparação Predial, o Fundo dos Pandas, o Fundo para a Protecção Ambiental e a Conservação Energética, o Fundo de Garantia de Depósitos, entre outros.



Handwritten signatures and initials in the right margin.

• Artigo 4.º (Titularidade e abertura da conta)

n.º 1:

Na alínea 1) prevê-se que todos os residentes da RAEM maiores de 18 anos sejam titulares de uma conta individual. Neste aspecto, segue-se a opção política constante do n.º 1 do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei.

A Comissão considera adequado que o critério de idade para a abertura de uma conta individual de previdência seja fixado nos 18 anos, em vez dos 22 anos constantes do Regulamento Administrativo n.º 31/2009. Isto porque, de facto, é aos 18 anos que se atinge a maioridade na ordem jurídica de Macau.

Por outro lado, tendo em conta as finalidades da futura lei e uma vez que, nos termos da alínea 1) do n.º 2 do artigo 1.º, apenas os residentes da RAEM podem beneficiar das transferências do erário público, faz sentido que apenas os residentes da RAEM possam ser titulares desta conta. Contudo, esta solução não impede que, quando se consagrar o regime de previdência central, outras categorias de pessoas, nomeadamente os trabalhadores não residentes, possam ser titulares de contas individuais nesse regime, nomeadamente para efeitos de registo de contribuições.

Na alínea 2) mantém-se a previsão constante do n.º 2 do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei: quem for menor de 18 anos mas estiver inscrito no FSS ao abrigo do regime da segurança social pode ser titular de uma conta individual. Esta manutenção é justificável em virtude destas pessoas já se encontrarem no



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'L' and 'M' at the top, and several other initials below.

mercado de trabalho e, assim, contribuirão para a economia da RAEM.

É de salientar que a norma em causa será relevante aquando da criação do futuro regime de previdência central, uma vez que, nos termos da presente iniciativa legislativa [artigo 11.º, n.º 1, alínea 2) e artigo 12.º, n.º 1, alínea 2)], a verba de incentivo básico e a transferência extraordinária de saldos orçamentais apenas são atribuídas aos titulares da conta que tenham completado 22 anos de idade.

n.º 2:

Corresponde à previsão do n.º 1 do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei, prevendo-se a abertura oficiosa das contas pelo Fundo de Segurança Social.

• **Artigo 5.º (Função da conta)**

No seguimento do que foi explicado a propósito da alínea 1) do n.º 2 do artigo 1.º, determina-se neste artigo que as contas individuais têm por função o registo das transferências do erário público, a título de verba de incentivo básico ou repartição extraordinária de saldos orçamentais, e do registo de outras quantias que devam ser transferidas para as contas individuais. Não têm por função, portanto, o registo de quaisquer contribuições dos trabalhadores e empregadores, razão pela qual se eliminou a alínea 1) do n.º 2 do artigo 5.º da versão inicial da proposta de lei.



[Handwritten signatures and initials in the right margin]

Quanto à terminologia utilizada:

Verba de incentivo básico – A expressão “verba de activação” constava da versão inicial da proposta de lei [artigo 5.º, n.º 2, alínea 3) e artigo 12.º]. No decurso do debate na especialidade na Comissão, foi suscitada a questão da adequação da referida expressão, uma vez que existe um lapso temporal entre a abertura da conta aos 18 anos e a atribuição da verba aos 22 anos. O governo compreendeu o problema e, na segunda versão da proposta de lei, substituiu a expressão “verba de activação” pela expressão “verba de incentivo básico” [artigo 5.º, alínea 2) e artigo 11.º]. A designação adoptada visa caracterizar esta transferência do erário público, a qual tem como objectivo dar um estímulo (ou um “incentivo”) à população nas poupanças destinadas a assegurar o seu bem-estar após o fim da vida activa. Esse incentivo, dado o seu montante e uma vez que se trata de uma prestação pecuniária única, é apenas um ponto de partida do esforço de poupança com funções de previdência, não podendo ser encarado como a parte mais relevante dessa poupança (razão pela qual este incentivo público é qualificado como sendo “básico”).

Repartição extraordinária de saldos orçamentais – A versão inicial da proposta de lei adoptou a expressão, já constante do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, “dotações dos saldos dos exercícios anteriores da RAEM”.

O termo “dotação” tem um conteúdo específico, referindo-se a uma *verba inscrita no orçamento destinada a cobrir uma determinada despesa*. Apesar deste sentido técnico, a utilização na



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

versão inicial da proposta de lei do termo “dotação” não estava relacionada com o tratamento orçamental desta transferência a favor dos residentes da RAEM. Assim, considerou-se desaconselhável a utilização de um termo técnico fora do seu contexto ‘normal’. Para solucionar o problema adoptou-se a designação “*repartição extraordinária de saldos orçamentais*”: o termo “repartição” pretende descrever o acto em causa, em que o Governo reparte pela população os recursos disponíveis; o termo “extraordinária” visa reflectir a ideia que esta transferência não acontece por regra, mas apenas quando estiverem reunidas as condições necessárias e mediante decisão política específica, não existindo um ‘direito’ a esta repartição; a expressão “saldos orçamentais” qualifica as verbas a serem repartidas, que são aquelas apuradas, a título de saldos, na execução orçamental (evita a expressão “saldos dos exercícios anteriores”, onde não se diz a que exercícios se reporta). Ademais, a expressão “exercícios anteriores” constava apenas da versão em língua portuguesa, não sendo as duas versões inteiramente coincidentes.

- **Artigo 6.º (Gestão das verbas)**

Em nome do princípio da integralidade consagrado na Lei n.º 13/2009, a proposta de lei passou a conter as regras relativas à gestão das verbas, deixando a aprovação destas de ser remetida para diploma regulamentar.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

n.º 1:

Esta norma procede à consagração de princípios de gestão das verbas registadas nas contas individuais. Prevê-se que essa gestão deve ser norteada por «princípios de prudência na gestão do risco, com o objectivo de obtenção de um determinado rendimento com níveis de risco reduzidos».

Este objectivo vem delimitar o tipo de investimentos que o FSS pode fazer. Qualquer investimento considerado de risco médio ou elevado estará em desconformidade com esta norma que refere expressamente “níveis de risco reduzidos”.

n.º 2:

Ao abrigo desta norma, a gestão das verbas é feita pelo FSS na qualidade de gestor de negócios, portanto no interesse e por conta dos titulares da conta (*«O FSS realiza todos os seus actos relacionados com a gestão das verbas registadas nas contas individuais de previdência no interesse e por conta comum dos titulares»*). A expressão “no interesse e por conta” foi adoptada tendo em consideração a redacção do artigo 458.º do Código Civil.

n.º 3:

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



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

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. Utilizou-se a expressão “entidades gestoras” (em vez de “sociedades gestoras” constante do artigo 7.º do Regulamento Administrativo n.º 31/2009) por ser a terminologia técnica utilizada em sede de legislação relativa aos fundos privados de pensões (Decreto-Lei n.º 6/99/M, de 8 de Fevereiro).

A Comissão alerta o Governo para a necessidade da existência de uma protecção integral das verbas registadas nas contas individuais e aplicadas financeiramente em depósitos bancários. Assim, exorta o Governo a ponderar seriamente a criação de uma excepção, no âmbito do regime de garantia de depósitos, aquando da criação do futuro regime de previdência central.

n.º 4:

Esta norma regula a assunção do risco da gestão das verbas. Uma vez que não se justifica que os titulares das contas sejam chamados a intervir na gestão das verbas das transferências do Governo,⁴² cabendo essa função exclusivamente ao FSS, a lei garante o capital transferido do erário público nos casos em que as aplicações financeiras das verbas tenham um resultado negativo. Caso haja rendimento positivo, o titular beneficia desse rendimento.

⁴² Diferente poderá ser a solução quando, no âmbito do regime de previdência central, se tratar da gestão das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'M', 'R', '10', '2A', '2B', and 'J'.

n.º 5:

Julgou-se adequado incluir uma norma sobre a responsabilidade civil da RAEM pelos danos causados por actos ilícitos e culposos dos seus órgãos e agentes na gestão das verbas, à semelhança do que está previsto no n.º 6 do artigo 12.º da Lei n.º 8/2006, no âmbito do Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos.

• **Artigo 7.º (Impenhorabilidade e intransmissibilidade)**

Corresponde à norma constante do artigo 6.º da versão inicial da proposta de lei.

A nível da redacção, substituiu-se a expressão “as verbas registadas (...) são impenhoráveis” pela expressão “o saldo da conta é impenhorável” uma vez que não é apenas o capital transferido e registado que é impenhorável, mas sim a situação da conta em cada momento, reflectindo a capitalização dos montantes investidos. Assim, considerou-se mais adequada a utilização da expressão “o saldo da conta é impenhorável”.

Por outro lado, substituiu-se a expressão “reembolso de verbas indevidamente atribuídas” pela expressão “reposição de dinheiros públicos” por ser esta a expressão consagrada no ordenamento jurídico local desde a entrada em vigor do Regime de Administração Financeira Pública (artigos 32.º e seguintes do Regulamento Administrativo n.º 6/2006).



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 letters 'L' and 'M' at the top, and several illegible signatures below.

Eliminou-se a referência aos diplomas complementares em respeito ao princípio da integralidade consagrado na Lei n.º 13/2009.

- **Artigo 8.º (Direito à informação)**

No decurso da apreciação na especialidade, a Comissão considerou dever ser incluída no articulado uma norma relativa ao direito à informação.

Assim, consagrou-se tal direito, prevendo-se que o titular da conta tem direito a receber informação regular sobre a sua conta. Por outro lado, prevê-se que a informação recaia sobre o registo de verbas (isto é, a realização de transferências) e o saldo (o qual reflecte a situação líquida da conta em cada momento, incluindo os rendimentos obtidos).

- **Artigo 9.º (Levantamento de verbas)**

n.º 1:

Corresponde à norma constante do n.º 1 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.

Simplificou-se a redacção, passando o enfoque da norma do aspecto do procedimento do requerimento para a vertente do direito ao levantamento.

n.º 2:

Corresponde à norma constante do n.º 2 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

Relativamente às situações em que é possível o levantamento antecipado de verbas introduziram-se algumas alterações:

Na alínea 1), na previsão relativa às despesas de saúde, simplificou-se a redacção através do recurso ao verbo “incorrer”, em substituição da expressão “estar a assumir ou prever assumir”. Por outro lado, considerou-se que a expressão utilizada na versão inicial da proposta de lei (a qual tem como fonte a redacção do Regulamento Administrativo n.º 31/2009) poderia ser interpretada como abrangendo apenas o tratamento médico, deixando de fora as despesas com o diagnóstico médico. Não sendo essa a intenção legislativa, foi alterada a redacção da versão portuguesa de forma a prever tal situação. A norma passa a referir «(...) *despesas elevadas para diagnóstico e tratamento médico (...)*».

A versão inicial da proposta de lei (ã semelhança do Regulamento Administrativo n.º 31/2009) não previa que as despesas a suportar com a saúde pudessem ser não só as do próprio titular da conta individual, mas também as despesas de saúde de um membro do seu agregado familiar próximo, suportadas pelo titular da conta. Na nova versão da proposta de lei optou-se por prever expressamente esta situação, determinando-se que as despesas com a saúde possam ser «(...) *próprias ou do seu cônjuge, parente ou afim em qualquer grau da linha recta*».

A alínea 2) não sofreu qualquer alteração.



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

mp
L
10
28
th
JG

Foi aditada a alínea 3). A Comissão considerou adequado o alargamento da possibilidade de levantamento antecipado do saldo da conta individual de previdência às situações em que o seu titular está a receber o subsídio de invalidez especial para os indivíduos avaliados como portadores de deficiência grave ou profunda, previsto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 9/2011.⁴³ Considerou-se que as razões que levam a que se permita o levantamento antecipado aos recipientes da pensão de invalidez prevista no Regime da segurança social [nos termos da alínea 2) do n.º 2 do artigo 9.º da proposta de lei] têm plena aplicação nas situações em que um residente permanente está a receber o subsídio de invalidez para portadores de deficiência, previsto na Lei n.º 9/2011. A atribuição deste subsídio visa, recorde-se, «manifestar a solidariedade da RAEM para com as pessoas portadoras de deficiência, a fim de garantir uma assistência adequada» (n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 9/2011).

O Governo acolheu a sugestão da Comissão e foi aditada a alínea 3) do n.º 2.

n.º 3:

Corresponde à previsão normativa constante do n.º 3 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.

Alterou-se a entidade com competência para autorizar excepcionalmente o levantamento antecipado da verba. Não existindo razões especiais que justifiquem a atribuição de tal

⁴³ Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade.



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

competência ao Chefe do Executivo e uma vez que a versão inicial da proposta de lei exigia que o Chefe do Executivo procedesse à audição do Conselho de Administração do FSS, considerou-se mais adequado atribuir essa competência ao próprio Conselho de Administração do FSS. Tanto por uma questão da diminuta dignidade da matéria que se pretendia levar à consideração da mais alta entidade da RAEM, como pelo facto do Chefe do Executivo não ter, em regra, dados para decidir o pedido para além daqueles que são fornecidos pelo FSS. Pretendendo-se uma simplificação de procedimentos, sugeriu-se que o pedido fosse decidido em sede de FSS e a sugestão foi aceite. Por outro lado, esta solução tem a vantagem de permitir uma via administrativa de recurso, a qual não existe se for o Chefe do Executivo a entidade com competência para o acto. Se o órgão com competência para a decisão do pedido for o Chefe do Executivo o interessado poderá apenas recorrer contenciosamente caso deseje reagir contra o acto administrativo em questão.

n.º 4:

Corresponde à norma constante do n.º 4 do artigo 7.º da versão inicial da proposta de lei.

n.º 5:

Caso o titular proceda ao levantamento de verbas, total ou parcialmente, nos termos normais ou por antecipação, tal facto não impede o titular de beneficiar de outras transferências que sejam



[Handwritten signatures and initials]

decididas em momento posterior a esse levantamento. Esta situação passa a estar expressamente prevista no n.º 5.

- **Artigo 10.º (Cancelamento da conta)**

- n.º 1:

A versão inicial da proposta de lei regulava a vicissitude inicial da conta (abertura) mas era omissa quanto à sua vicissitude final. Para colmatar esta lacuna, aditou-se esta norma a prever que a conta é cancelada em caso de morte do titular e só nessa situação. Outros casos, como levantamento da verba, transferência de domicílio, não permanência na RAEM, inactividade, etc., não implicam o cancelamento da conta. A terminologia utilizada (“cancelamento”) segue a do Regime de Previdência dos Funcionários dos Serviços Públicos (artigo 13.º da Lei n.º 8/2006) e do Regulamento Administrativo n.º 31/2009 (n.º 3 do artigo 9.º).

- n.º 2:

A regulação da situação da morte do titular foi contextualizada em sede de cancelamento da conta: uma vez cancelada esta por morte do titular, o saldo da conta entra para o cômputo da herança.

- **Artigo 11.º (Verba de incentivo básico)**

- n.º 1:

Corresponde à norma constante do n.º 1 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei. A fim de facilitar a compreensão da



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

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'L' and 'M' at the top, and several other scribbles below.

norma, optou-se por uma redacção dos diferentes requisitos por alíneas.

No decurso da análise da proposta de lei na especialidade foi ponderada a atribuição da verba de incentivo básico a todos os titulares de uma conta individual, equacionando-se a alteração do requisito de idade e a eliminação do requisito de permanência.

Quanto ao requisito da *idade*, a proposta de lei (à semelhança do Regulamento Administrativo n.º 31/2009) prevê a atribuição desta verba apenas aos titulares que tenham completado 22 anos de idade.

A Comissão debateu com o Governo a possibilidade de atribuição desta verba a partir dos 18 anos. Nesse debate foram considerados, nomeadamente, os seguintes aspectos: por um lado, sendo intenção política do proponente que todos os cidadãos que tenham completado 18 anos de idade possam ser titulares de uma conta individual, não se encontram razões que justifiquem um tratamento diferenciado para os titulares de contas com idade compreendida entre os 18 e os 22 anos; e, por outro lado, porque este tratamento diferenciado suscita sérias dúvidas quanto à sua conformidade com o princípio da igualdade e da não discriminação (em função da idade), por falta de uma justificação forte para esta diferença de tratamento entre grupos de pessoas.⁴⁴ A verba de

⁴⁴ Recorde-se, a este propósito, a opinião desta 3.ª Comissão Permanente manifestada aquando do processo legislativo referente ao regime da segurança social: «O facto da maioridade ser atingida em Macau aos 18 anos, leva a que seja essa a idade a partir da qual a ordem jurídica local considera o indivíduo como apto a gerir autonomamente a sua vida pessoal e patrimonial, sendo-lhe atribuído um conjunto importante de direitos e deveres. Assim sendo, a consagração do requisito de 22 anos apresentava-se como arbitrária e



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

activação destina-se a injectar um capital inicial na conta individual dos residentes da RAEM a título de “impulso inicial” na construção de poupanças destinadas, em última análise, à protecção depois da vida activa. Esta função – que justifica a existência da própria transferência do erário público – é igual para todas as pessoas, independentemente da sua idade. Além do mais, este requisito retira a possibilidade ao titular da conta individual de beneficiar dos potenciais rendimentos dessa verba durante 4 anos.

O debate havido no seio da Comissão teve presente o facto de existir uma correspondência entre os requisitos para a atribuição da verba de incentivo básico e os requisitos para a atribuição da repartição extraordinária de saldos orçamentais (nos termos do n.º 1 do artigo 12.º). Assim, ambas as verbas foram discutidas com o Governo em conjunto, de forma aprofundada e prudente. Concluído o debate, a Comissão acolheu a intenção do Governo, tendo este decidido manter o requisito de 22 anos de idade para a atribuição destas verbas.

Quanto ao requisito da *permanência*, a proposta de lei, à semelhança do Regulamento Administrativa n.º 31/2009, inclui o requisito adicional relativo à permanência mínima na RAEM por um período de 183 dias no ano civil anterior à concessão da verba. A Comissão ponderou esta solução e discutiu-a com o Governo, em

podendo constituir um entorse aos princípios fundamentais do ordenamento jurídico local e um tratamento desigual dos residentes com idade compreendida entre os 18 e os 22 anos. Ponderada a questão, o requisito de idade para acesso ao regime facultativo foi fixado, na nova versão da proposta de lei, em 18 anos.», Parecer da 3.ª Comissão Permanente n.º 3/IV/2010, p. 19.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

termos semelhantes aos da discussão havida aquando da apreciação da proposta de lei relativa ao regime da segurança social.

Transcreve-se, para referência, o que a este propósito consta do Parecer da 3.^a Comissão Permanente n.º 3/IV/2010:⁴⁵

«A Comissão debateu a questão com o Governo, tendo em vista a necessidade do requisito em causa, a sua conformidade legal [e] a adequação do regime probatório (...).

Do ponto de vista da necessidade de consagração de um requisito desta natureza, o Governo manifestou a sua firme vontade de apenas admitir o acesso ao regime da segurança social dos residentes da RAEM que com ela mantêm um estreito relacionamento, o qual se manifesta com a presença física da pessoa na RAEM. A Comissão regista a justificação política apresentada pelo proponente.

Ao nível da conformidade legal do requisito de permanência mínima prévia ao acesso, a Comissão debateu com o Governo a possibilidade de tal requisito poder representar uma restrição a certos direitos dos residentes. Em primeiro lugar, uma restrição à liberdade de movimentos consagrada no artigo 33.º da Lei Básica, uma vez que os residentes terão de sofrer consequências adversas caso exerçam tal liberdade – ficam impossibilitados de aderir ao regime da segurança social se optarem por permanecer fora de Macau por mais de seis meses no ano anterior ao pedido de inscrição. Em segundo lugar, o requisito de permanência mínima

⁴⁵ Pp. 21-22.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

implica um tratamento diferenciado entre os residentes da RAEM, particularmente os residentes permanentes, consoante se encontrem fisicamente na Região ou não. Alguns membros da Comissão preocupam-se que tal tratamento possa representar uma perda de direitos que não está prevista na Lei Básica e na Lei sobre o Estatuto de Residente (Lei n.º 8/1999), o que poderá não ser compatível o princípio da igualdade consagrado no artigo 25.º da Lei Básica. A Comissão ponderou a argumentação perante ela explanada, tendo-a transmitido ao Governo, o qual optou pela manutenção do requisito em causa.

Relativamente ao regime probatório do período de permanência, a prática demonstra que os registos de migração podem não ser fiáveis para efectuar a referida prova, devendo ser encontrada uma solução que seja suficientemente flexível e que, ao mesmo tempo, dê garantias de certeza e segurança jurídicas. A Comissão transmitiu esta preocupação ao Governo».

n.º 2:

A norma constante do n.º 2 pretende clarificar que os titulares das contas individuais de previdência apenas recebem a esta transferência uma vez. A redacção adopta a expressão “prestação pecuniária única” à semelhança da redacção adoptada na Lei n.º 4/2010 (nomeadamente nos artigos 50.º, n.º 1, 52.º, n.º 1, e 53.º).



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

(Handwritten signatures and initials)

n.º 3:

Proémio: A versão inicial da proposta de lei, no seguimento do disposto no Regulamento Administrativo n.º 31/2009, socorria-se de uma ficção legal (“*considera-se tempo de permanência na RAEM... o período em que se encontre dela ausente*”) para os casos de justificação de ausência da RAEM. Não se considerando esta técnica como a mais adequada, alterou-se a redacção da norma constante do proémio do n.º 2 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei no sentido de consagrar na lei *causas de justificação para o não cumprimento do requisito de permanência*. A lei passa a consagrar as situações em que considera justificado o não cumprimento de um requisito legal, sem necessidade de recurso a qualquer ficção legal.

alínea 1): Para evitar dúvidas interpretativas decorrentes da ambiguidade da redacção em língua portuguesa da alínea 1) do n.º 2 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei, esclarece-se que a entidade competente para reconhecer o curso é a autoridade competente «do local do curso».

alínea 2): O requisito constante da alínea 2) do n.º 2 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei é composto por dois elementos: o internamento hospitalar e a razão desse internamento (“*devido ao sofrimento de lesão corporal ou por doença*”). Analisada esta norma, não se encontraram razões para a lei exigir o motivo do internamento hospitalar. O que releva é o facto de uma pessoa ter



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

estado hospitalizada. Por outro lado, não é clara a diferença entre os conceitos de “lesão corporal” e de “doença” e não se qualifica tais lesões ou doenças [não é exigido que sejam ‘graves’, tal como acontece na alínea 1) do n.º 2 do artigo 9.º]. Por estas razões, a nova versão da proposta de lei refere apenas “internamento hospitalar”.

alínea 3): A Comissão discutiu o alargamento do âmbito espacial da justificação de “interior da China” para “*outras partes da República Popular da China*”. No diálogo havido com o proponente, alguns membros da Comissão consideraram que, mesmo aceitando a intenção política de restringir o âmbito de aplicação desta causa de justificação apenas à China e não a outros países (opção que suscita dúvidas quanto à sua fundamentação), essa opção deve abranger todo o espaço territorial da China. Tanto mais que a proximidade geográfica e de laços familiares entre a população de Macau e a de Hong Kong faz com que esta causa justificativa faça mais sentido em relação à Região Administrativa Especial de Hong Kong do que com outras partes do Interior da China bem mais remotas e sem ligações próximas com Macau.

O Governo não acolheu a opinião expressa por alguns membros da Comissão.

Prevê-se na sub-alínea (2) as situações em que as pessoas em causa tenham domicílio no Interior da China por razões de saúde ou de assistência prestada fora do âmbito hospitalar ou



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

[Handwritten signatures and initials]

institucional ou prestada por familiares. Crê-se que a redacção adoptada (quando “razões de saúde o justifiquem, nomeadamente em virtude do acesso a serviços de assistência ambulatoria, paliativos ou de recuperação ou assistência familiar”) consegue responder à intenção legislativa sem incorrer nos perigos de uma redacção⁴⁶ com recurso a conceitos sem rigor técnico que podem dar azo a problemas de aplicação.

alínea 4): Adopta a terminologia consagrada na legislação laboral (*prestação de trabalho*)⁴⁷ e da segurança social (*matrícula no FSS*).⁴⁸

alínea 5): O âmbito de aplicação desta causa justificativa apresentava-se algo ambíguo na versão inicial da proposta de lei, a qual fazia recurso à expressão “familiares em linha recta”. A fim de clarificar a sua redacção, fez-se uso dos conceitos jurídicos “parentes ou afins em qualquer grau da em linha recta”. Ademais, substituiu-se a expressão pouco rigorosa “que se encontrem na RAEM” pela expressão técnica “que tenham domicílio na RAEM”. O domicílio é regulado nos termos dos artigos 83.º e seguintes do Código Civil e, como regra, «a pessoa tem domicílio no lugar da sua residência habitual».

alínea 6): Acrescentou-se uma nova causa justificativa, genericamente relacionada com o exercício de funções públicas fora

⁴⁶ “(...) por se encontrar permanentemente doente ou acamado, ou total ou parcialmente paralisado” [artigo 9.º, n.º 2, alínea 3) da versão inicial da proposta de lei].

⁴⁷ Vide Lei n.º 7/2008.

⁴⁸ Vide artigo 15.º da Lei n.º 4/2010.



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

da RAEM. Pretende-se abranger a situação dos funcionários públicos que se deslocam ao exterior em missão oficial de serviço,⁴⁹ dos funcionários das delegações da RAEM no exterior e dos membros de órgãos políticos do Interior da China, comitativas oficiais do Governo, deputações, etc. Em todos estes casos, as pessoas não devem ser prejudicadas por estarem ausentes de Macau por razões oficiais.

n.º 4:

Corresponde à norma constante do n.º 3 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei.

n.º 5:

Corresponde à norma constante do n.º 4 do artigo 9.º da versão inicial da proposta de lei, com alteração de redacção.

n.º 6:

Corresponde à norma constante do n.º 3 do artigo 12.º da versão inicial da proposta de lei.

Apesar de se ter assistido recentemente a uma tendência para a fixação através de regulamento administrativo dos montantes de benefícios ou prestações previstos em lei,⁵⁰ o proponente considerou mais adequado que fosse a Assembleia Legislativa a

⁴⁹ Regulada nos termos de Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau.

⁵⁰ Vide, a título de exemplo, a fixação dos montantes das contribuições e das prestações do regime de segurança social (n.º 2 do artigo 18.º e artigo 26.º da Lei n.º 4/2010), da taxa de contratação dos trabalhadores não residentes (n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 21/2009) e do subsídio de invalidez para pessoas portadoras de deficiência (n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 9/2011).



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

proceder à fixação do montante da verba de incentivo básico. Na base desta sua opção esteve o reconhecimento da competência legislativa geral da Assembleia Legislativa, consagrada no artigo 5.º da Lei n.º 13/2009, mas também a ideia de que esta verba não estará sujeita a actualizações frequentes em função da inflação ou de outros factores económicos ou financeiros.

- **Artigo 12.º (Repartição extraordinária de saldos orçamentais)**
n.º 1:

A versão inicial da proposta de lei não era inteiramente clara quanto ao momento da atribuição desta verba. Na sua segunda versão clarificou-se este aspecto, reforçando-se a ideia da sua natureza extraordinária, não só pela sua designação mas também ao prever-se que ela acontece “*caso a situação da execução orçamental de anos económicos anteriores o justifique*” e que, mesmo assim, “*pode ser atribuída*”. Estamos, portanto, perante uma atribuição que decorre de uma decisão política e não automaticamente da lei.

Optou-se, por razões de clareza e de simplificação da redacção normativa, por efectuar um elenco dos requisitos para a atribuição da transferência por alíneas, tendo-se mantido os requisitos de residência, idade e permanência constantes da versão inicial da proposta de lei, os quais foram já analisados a propósito do artigo 11.º.

A expressão “exercícios anteriores” foi substituída por “*anos económicos anteriores*” a fim de se proceder à uniformização da



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

redacção com outras leis, nomeadamente a Lei n.º 8/2011 (Regime Jurídico da Reserva Financeira).

n.º 2:

O n.º 2 faz uma remissão para os n.ºs 3 a 5 do artigo 11.º, os quais prevêem o regime de causas de justificação para o não cumprimento do requisito de permanência mínima.

n.º 3:

Corresponde à norma constante do artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei, tendo-se sentido a necessidade de proceder à sua contextualização.

A Nota Justificativa esclarece que, com esta norma, se regula «a prescrição da atribuição de dotação do saldo do exercício anterior da RAEM, nas situações em que os participantes devam provar que a sua ausência se deve considerar, nos termos previstos neste regime, como tempo de permanência na RAEM, para efeitos daquela atribuição». Contudo, esta ideia não resultava clara da leitura do artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei.⁵¹ Para obviar a esta dificuldade, a norma da prescrição foi colocada no artigo respeitante à transferência em causa e a sua redacção foi clarificada, passando a prever-se que “O direito ao registo na conta individual do montante atribuído a título de repartição extraordinária de saldos orçamentais prescreve no prazo de 3 anos, contado a partir de 31 de Dezembro do ano em que a repartição seja efectuada”.

⁵¹ «A atribuição de verbas prescreve no prazo de três anos, contados a partir de 31 de Dezembro do ano em que as respectivas verbas sejam disponibilizadas».



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

Handwritten signatures and initials on the right side of the page.

n.º 4:

Corresponde à norma constante do artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei. Na sua redacção foi clarificado que é ao Chefe do Executivo, mediante despacho, que compete a decisão de atribuição desta transferência e o respectivo montante.

Alguns membros da Comissão consideraram dever ser eliminada a previsão da necessidade de audição prévia da Direcção dos Serviços de Finanças. Contudo, o Governo optou por manter inalterada esta previsão.

• Artigo 13.º (Regime de Poupança Central)

n.º 1:

Dada a coincidência entre o âmbito material da proposta de lei e o do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, considerou-se imperioso que a proposta de lei previsse claramente a situação jurídica do Regime de Poupança Central após a entrada em vigor da presente iniciativa legislativa. Isto porque é incompatível uma existência simultânea das contas criadas pela presente lei e o referido regime.

Assim, o n.º 1 do artigo 13.º procede à extinção do Regime de Poupança Central mediante a revogação do Regulamento Administrativo n.º 31/2009, alterado pelo Regulamento Administrativo n.º 20/2011.

Em termos técnicos, a norma revogatória consta habitualmente de uma norma autónoma, geralmente sob a epígrafe “revogações”. Nesta proposta de lei, porém, o proponente considerou ser mais



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

adequada a inclusão da norma revogatória no mesmo artigo em que se prevê a transição das contas abertas ao abrigo do regime de poupança central para as contas da presente iniciativa legislativa. Ao optar-se por proceder à revogação dos Regulamentos Administrativos n.º 31/2009 e n.º 20/2011 através de uma lei, numa solução já anteriormente experimentada,⁵² foi tida em consideração a natureza da matéria em causa e o princípio da prevalência hierárquica da lei resultante do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2009.

Igualmente a nível técnico, e ao arripio da terminologia habitualmente utilizada, o proponente utilizou a expressão “cessação de vigência” para determinar a revogação dos referidos regulamentos administrativos. Tal opção tem acolhimento face ao disposto no artigo 6.º do Código Civil.

n.º 2:

A transição do Regime de Poupança Central para as contas individuais de previdência faz-se nos termos do disposto neste número, o qual adopta uma redacção por alíneas para mais fácil compreensão do seu conteúdo normativo. As regras correspondem às constantes do artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei. Nas alíneas procede-se à transição da conta propriamente dita [alínea 1)], da sua titularidade e da condição do titular [alínea 2)] e do respectivo saldo [alínea 3)].

⁵² Vide a Lei n.º 4/2003, que revogou o Regulamento Administrativo n.º 11/1999, o Regulamento Administrativo n.º 27/2000 e o Regulamento Administrativo n.º 6/2001, e a Lei n.º 21/2009, que revogou o Regulamento Administrativo n.º 17/2004.



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

[Handwritten signatures and initials in the right margin]

n.º 3:

A norma do n.º 3 pretende esclarecer que a verba de activação recebida ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 31/2009 considera-se como recebida para os efeitos desta lei. Nestes termos, os titulares não vão receber tal verba segunda vez.

Esta norma corresponde à parte final do artigo 13.º da versão inicial da proposta de lei: [*“(...) e, para todos os efeitos legais, a transferência das dotações dos saldos dos exercícios anteriores da RAEM e da verba de activação, efectuada ao abrigo do referido regulamento administrativo, considera-se feita para a conta individual do Regime do Fundo de Previdência Central, nos termos, respectivamente, das alíneas 2) e 3) do n.º 2 do artigo 5.º da presente lei”*].

• Artigo 14.º (Encargos)

Uma vez que esta lei prevê despesas importa consagrar regras quanto ao seu enquadramento orçamental. Depois de confirmada a prática ao abrigo do Regime de Poupança Central, determina-se que *“os encargos financeiros decorrentes da execução da presente lei são suportados por conta de dotações específicas inscritas em transferências correntes a favor de particulares do capítulo 12 da classificação orgânica da despesa do orçamento da despesa ordinária integrada do Governo, que integra o Orçamento da RAEM para o ano económico em causa”*. Determina-se, portanto, que as despesas são suportadas pelo Orçamento da RAEM e não do FSS.



Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large 'M' and several other illegible marks.

- **Artigo 15.º (Diplomas complementares)**

Considerando que o objecto da lei foi corrigido, no respeito da real intenção legislativa, e limitado à questão das contas individuais, a necessidade de regulamentação complementar é drasticamente reduzida. Assim, no estrito respeito do Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas (Lei n.º 13/2009), prevê-se que possa ser objecto de regulamento administrativo complementar a matéria relativa ao procedimento de atribuição das transferências de verbas da conta individual de previdência. A redacção da norma [*Podem ser objecto de regulamento administrativo complementar as matérias necessárias à execução da presente lei relativas (...)*] segue a redacção do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 13/2009.

- **Artigo 16.º (Entrada em vigor)**

Prevê-se que a lei entre em vigor no dia 15 de Outubro de 2012. Tal data permite a existência de um período de tempo suficientemente alargado para que os destinatários da lei a possam conhecer antes da sua entrada em vigor e para que sejam efectuados os trabalhos de regulamentação, administrativos e de formação necessários à sua plena execução.



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

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, 22 de Agosto de 2012.

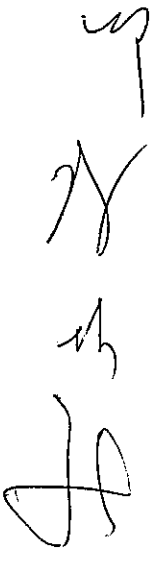
A Comissão,

Cheang Chi Keong
(Presidente)



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


Chui Sai Peng, José
(Secretário)



Victor Cheung Lup Kwan

José Maria Pereira Coutinho


Leong On Kei


Lau Veng Seng



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

Lam Heong Sang

Chan Wai Chi

Tong Io Cheng