



3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/VI/2018

Assunto: Proposta de Lei denominada «*Benefício fiscal à contratação de pessoas portadoras de deficiência*».

Introdução

1. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou, em 17 de Outubro de 2017, a Proposta de Lei intitulada «*Benefício fiscal à contratação de pessoas portadoras de deficiência*», a qual foi admitida pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa em 20 de Outubro de 2017.
2. A referenciada Proposta de Lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária do dia 7 de Novembro de 2017, com 29 votos a favor.
3. No mesmo dia foi distribuída a esta Comissão para efeitos de exame e emissão de parecer, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 97/VI/2017.
4. A Comissão, para o efeito, reuniu nos dias 16 de Novembro e 6 de Dezembro de 2017 e nos dias 29 de Maio e 3 de Julho de 2018 para proceder à análise da Proposta de Lei *supra* mencionada.
5. Na reunião de 6 de Dezembro de 2017 e de 29 de Maio do corrente, contou-se com a presença dos representantes do Governo.



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

6. Além disso, a assessoria jurídica do Executivo e a assessoria jurídica desta Assembleia Legislativa realizaram reuniões técnicas nos dias 29 de Novembro de 2017, 12 de Janeiro e 29 de Março do corrente.

7. No dia 7 de Junho do corrente, o Governo apresentou a versão final da Proposta de Lei que reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e, parcialmente, a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

8. No presente Parecer, as referências ao articulado serão feitas com base na versão final da Proposta de Lei – a versão alternativa apresentada a esta Assembleia Legislativa em 7 de Junho do corrente.

9. Discutido o articulado da Proposta de Lei e consideradas as opções e soluções projectadas na mesma, cumpre à Comissão pronunciar-se, emitindo o seu parecer, o que faz observando a seguinte sistemática, para facilidade da exposição e comodidade de referência, nos termos e para os efeitos do artigo 119.º do Regimento:

I – Apresentação;

II – Apreciação na generalidade;

III – Apreciação na especialidade; e

IV – Conclusões.



1

## Apresentação

10. A apresentação e a justificação dos motivos legislativos relativos à presente proposta de lei resultam da combinação entre a Nota Justificativa que a acompanha e a apresentação da proposta de lei do Secretário para a Economia e Finanças, em 7 de Novembro de 2017, em sede de discussão e votação na generalidade.

11. Com efeito, as coordenadas mínimas para se perceber o âmbito da intenção legislativa não estavam claramente esclarecidas na Nota Justificativa. Da leitura da Nota Justificativa apenas se extraía que se pretendia criar um conjunto de «medidas de benefício fiscal específicas». Qual ou quais fossem essas medidas não merecia referência na Nota Justificativa, portanto, os motivos legislativos ficam por esclarecer.

12. Convém ter presente que, no *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2016 - Impulsionar a economia, promover o bem-estar da população, consolidar o desenvolvimento*, página 13, consta o seguinte:

«O carinho e o apoio às pessoas portadoras de deficiência são responsabilidades assumidas em conjunto pelo Governo e pela sociedade, razão pela qual o Governo tem procurado melhorar a vida dos portadores de deficiência através de diferentes meios. No próximo ano, propomo-nos elevar o valor do Subsídio de invalidez normal de 7.500 patacas para 8.000 patacas, e o valor do Subsídio de invalidez especial de 15.000 patacas para 16.000 patacas. Iremos, também, manter a atribuição do Subsídio Provisório de Invalidez, bem como, equacionar a sua transformação numa medida permanente. Com vista a apoiar os deficientes na procura de emprego, pretendemos dar um benefício fiscal às empresas que empreguem trabalhadores deficientes, que consiste na concessão de



uma dedução extraordinária ao rendimento colectável respeitante ao imposto complementar de rendimentos, no valor de 72.000 patacas por ano por cada um desses indivíduos contratados. Simultaneamente, iremos estudar a implementação de um regime de atribuição de um subsídio complementar aos rendimentos de trabalho aos indivíduos portadores de deficiência qualificados que sejam trabalhadores por conta de outrem». <sup>1</sup>

13. Posteriormente, nas Linhas e objectivos da acção governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau para o ano de 2017 — Implementação progressiva do planeamento, construção conjunta de um bom lar, página 13, passou a ser dito o seguinte:

«O Governo tem continuado a empenhar-se no melhoramento da vida dos portadores de deficiência, assegurando-lhes a igualdade de participação na vida social e demonstrando-lhes, assim, todo o carinho. No próximo ano, serão mantidos os montantes anuais do Subsídio de Invalidez Normal e do Subsídio de Invalidez Especial respectivamente em 8.000 patacas e 16.000 patacas, bem como o montante mensal do Subsídio Provisório de Invalidez em 3.450 patacas. Propomo-nos atribuir, mensalmente, um subsídio complementar aos rendimentos de trabalho, no valor de até 5.000 patacas, aos indivíduos portadores de deficiência qualificados que sejam trabalhadores por conta de outrem. Será concedida, aos empregadores de trabalhadores deficientes, a dedução à colecta do imposto complementar de rendimentos ou do imposto profissional, no valor de 5.000 patacas por cada um desses trabalhadores contratados.» <sup>2</sup>

14. Como está bem de ver, nas Linhas de Acção Governativa para 2016 o Governo

<sup>1</sup> Negrito e sublinhado nossos.

<sup>2</sup> Negrito e sublinhado nossos,



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

propunha uma dedução ao rendimento colectável respeitante ao imposto complementar de rendimentos no valor de 72 mil patacas por ano por cada trabalhador deficiente empregado, e nas Linhas de Acção Governativa para 2017 optou por fazer referência a uma dedução à colecta no valor de 5 mil patacas, em sede de imposto complementar de rendimentos ou de imposto profissional, por cada trabalhador portador de deficiência contratado.

15. A Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, como se sabe, limitava-se a afirmar que:

*«Foram formuladas, através da presente proposta de lei, medidas de benefício fiscal específicas, de modo a incentivar os empregadores a contratarem de forma activa, pessoas portadoras de deficiência que demonstrem, capacidade para o trabalho e condições para o seu desempenho, aproveitando, desta forma, para aumentar as oportunidades de emprego das mesmas, permitindo-lhes a inclusão social como qualquer outra pessoa, o que se torna ainda mais fundamental do que o apoio material. Portanto, o Governo da RAEM, para além de prestar o apoio social e económico às pessoas portadoras de deficiência, necessita de elaborar certas medidas a fim de ajudá-las na sua integração proactiva na sociedade: por um lado, tal vai contribuir para a sociedade e, por outro, permite aliviar o problema da insuficiência de trabalhadores na sociedade».*

o que não representa uma concretização do sentido da intervenção legislativa.

16. Em 7 de Novembro de 2017, em sede de discussão e votação na generalidade, o Secretário para a Economia e Finanças procedeu a uma clarificação de vários aspectos que ajudaram em muito a fixar o sentido da iniciativa legislativa.

17. Nomeadamente, é de destacar que o Governo tenha indicado que na proposta de lei estava previsto que:



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

«(1) Seja deduzido aos empregadores que contratem pessoas portadoras de deficiência, o montante do imposto complementar ou do imposto profissional, podendo os mesmos usufruir de uma certa dedução no imposto por cada pessoa portadora de deficiência contratada;

(2) Propomos que o valor da dedução seja determinado pelo Despacho do Chefe do Executivo e que esta seja no valor de \$ 5.000,00 patacas, podendo o mesmo ser actualizado de acordo com a situação do desenvolvimento económico;

(3) No caso de o período de recrutamento ser inferior a um ano, o valor da dedução seja apurado proporcionalmente, com base no número dos meses de recrutamento; [...].»

18. Registe-se igualmente que o Executivo pretendeu relativamente à opção legislativa da proposta de lei, esclarecer o seguinte:

«(1) Atendendo à situação concreta de Macau em que um grande número de pequenas e médias empresas (contribuintes do grupo B do Imposto Complementar) não possui uma contabilidade devidamente organizada, mas contrataram muitos empregados, proporcionando assim, um número considerável de postos de trabalho para o mercado laboral local, deste modo, sugerimos para efeitos da implementação do benefício fiscal, que seja adoptada uma forma mais simples e directa, que é a dedução no valor do imposto e não a dedução no valor do rendimento colectável, com vista a aumentar a operacionalidade e atractividade da medida. No acto da declaração de rendimentos, aos empregadores basta juntar documento comprovativo e informações pessoais da pessoa portadora de deficiência contratada, para poder usufruir de imediato de uma dedução no valor do imposto, sendo o procedimento relativamente simples;



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

(2) Segundo os dados do Instituto de Acção Social, até ao fim de Setembro de 2017, são titulares do “cartão de registo de avaliação da deficiência” válido cerca de onze mil e quinhentas pessoas. Caso todas essas pessoas sejam contratadas pelos empregadores sujeitos ao pagamento de impostos, o Governo da RAEM irá receber, a menos, cerca de 57.5 milhões a título do imposto. Claro, o valor real a receber poderá ser muito inferior, no entanto, só após a implementação da medida será possível obter uma estimativa precisa.

(3) Há opiniões que entendem, a propósito do princípio da reserva de lei, que o valor da dedução deve ser definido directamente na Proposta De Lei, e não no Despacho do Chefe do Executivo. Neste sentido, é de salientar que, com o rápido desenvolvimento da sociedade, caso o valor concreto da dedução seja definido directamente na Proposta De Lei, provavelmente não pode, desde já, proceder-se a um ajustamento apropriado relativamente à situação do desenvolvimento socioeconómico. Face a esta consideração, propõe-se na proposta de lei a adopção da forma de Despacho do Chefe do Executivo para a definição do valor da dedução. Reafirmamos, aqui, que o objectivo legislativo da Proposta De Lei apresentada pelo Governo da RAEM consiste no estabelecimento de um regime de benefício fiscal que encoraje os empregadores a contratarem pessoas portadoras de deficiência, fazendo com que as mesmas possam retomar o seu trabalho e integrar-se na sociedade. No tocante à definição do valor de dedução, a nossa posição está aberta, entendemos que se pode proceder à discussão e a um estudo mais detalhado aquando da apreciação na especialidade efectuada pelo correspondente conselho da Assembleia Legislativa.»

19. Trata-se de esclarecimentos que mereceram a melhor atenção e o debate por parte dos membros da Comissão, como *infra* se demonstrará.



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

II

Apreciação na generalidade

20. A Assembleia Legislativa tem prestado, ao longo dos anos, atenção à temática do enquadramento jurídico dos direitos das pessoas portadoras de deficiência. Em 2011 foi aprovada a Lei n.º 9/2011 «Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade aos portadores de deficiência».

21. Convém, assim, aqui recordar o que se veiculou no Parecer n.º 3/IV/2011, da 2.ª Comissão Permanente, «Um dos valores e objectivos basilares, que a comunidade internacional dos tempos actuais tem vindo a defender, consiste na prestação de amparo e assistência às pessoas portadoras de deficiência. Para tal, os apoios prestados às pessoas portadoras de deficiência devem tomar lugar nas mais variadas vertentes da sua vida social, tendo em vista a salvaguarda do exercício pleno dos direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o respeito pela dignidade inerente a todo o ser humano. O Programa de Acção Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece expressamente como propósito: a promoção de medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação, visando a realização dos objectivos de igualdade e de participação plena das pessoas portadoras de deficiência na vida social e no desenvolvimento da sociedade. Isto significa que lhes devem ser oferecidas oportunidades iguais às da restante população e garantir uma participação equitativa na melhoria das condições de vida resultantes do desenvolvimento social e económico<sup>3</sup>. O Programa de Acção Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência considera ainda que a eficácia da prevenção e da reabilitação da deficiência, assim como a garantia da igualdade de oportunidades para as pessoas portadoras de deficiência,

<sup>3</sup> Vd. Programa de Acção Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução n.º 37/52, de 3 de Dezembro de 1982).



*constituem responsabilidades que cabem aos governos de todos os países<sup>4</sup>.*

22. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adoptada em Nova Iorque, em 13 de Dezembro de 2006, dispõe no seu artigo 27.º:

«Artigo 27.º

*Trabalho e emprego*

1. Os Estados Partes reconhecem o direito ao trabalho das pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais pessoas; inclui-se neste âmbito o direito à oportunidade de ganhar a vida com um trabalho livremente escolhido ou aceite no mercado de trabalho, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes devem salvaguardar e promover o exercício do direito ao trabalho, nomeadamente daquelas pessoas que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, mediante a adopção de medidas adequadas, incluindo de natureza legislativa, nomeadamente, para:

a) Proibir a discriminação em razão de deficiência relativamente a todas as questões relativas às formas de emprego, designadamente condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, ascensão profissional e condições de saúde e segurança no trabalho;

b) Proteger os direitos das pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais pessoas, a condições de trabalho justas e favoráveis, designadamente a igualdade de oportunidades, igualdade de remuneração por trabalho de igual valor, segurança e higiene nos locais de trabalho, protecção contra a ocorrência de assédio e mecanismos de resolução de litígios;

c) Assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer os seus direitos laborais e sindicais, em igualdade de condições com as demais pessoas;

<sup>4</sup> Vd. Programa de Acção Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência.



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

d) Possibilitar às pessoas com deficiência o acesso efectivo a programas de orientação técnica e profissional e a serviços de colocação no emprego e de formação profissional e contínua;

e) Promover, no mercado de trabalho, oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência, bem como assistência na procura, obtenção, manutenção de um emprego e no regresso à vida activa;

f) Promover oportunidades de exercício de uma actividade independente, o espírito empresarial, o desenvolvimento de cooperativas e a criação de empresas próprias;

g) Empregar pessoas com deficiência no sector público;

h) Promover o emprego de pessoas com deficiência no sector privado, mediante a adopção de medidas e políticas adequadas que podem incluir programas de acção afirmativa, incentivos e outras acções;

i) Assegurar que sejam efectuadas, no local de trabalho, adaptações razoáveis para pessoas com deficiência;

j) Promover a aquisição de experiência profissional por parte de pessoas com deficiência no mercado de trabalho aberto;

k) Promover programas de reabilitação vocacional e profissional, manutenção no emprego e regresso à vida activa destinados às pessoas com deficiência.

2. Os Estados Partes devem assegurar que as pessoas com deficiência não sejam mantidas em escravidão ou servidão e que sejam protegidas, em igualdade de condições com as demais pessoas, contra o trabalho forçado ou obrigatório.»

23. A alínea h) do n.º 1 deste artigo da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência revela a obrigação que nasce para os Estados Partes na medida em que devem «salvaguardar e promover o exercício do direito ao trabalho, nomeadamente daquelas pessoas que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, mediante a adopção de medidas adequadas, incluindo de natureza legislativa, nomeadamente,



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

para [...] Promover o emprego de pessoas com deficiência no sector privado, mediante a adopção de medidas e políticas adequadas que podem incluir programas de acção afirmativa, incentivos e outras acções.».

24. No *supra* referenciado Parecer da 2.ª Comissão Permanente refere-se que «A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 13 de Dezembro de 2006, que entrou em vigor em 3 de Maio de 2008, constitui o primeiro documento do género, na história das Nações Unidas, que veio dar cobertura à protecção dos direitos das pessoas portadoras de deficiência, em mais que uma centena de países. Esta Convenção apresenta uma regulação detalhada quanto ao: objecto, princípios gerais, definições, direitos dos deficientes e obrigações das partes subscritoras [...]».

25. É precisamente um incentivo fiscal que o Governo da RAEM pretende consagrar de maneira a fomentar o acesso ao mercado de trabalho por parte de pessoas portadoras de deficiência.

26. O parâmetro constitucional da RAEM em sede de direitos fundamentais das pessoas portadoras de deficiência está fixado directamente no parágrafo 3.º do artigo 38.º da Lei Básica que determina que «Os menores, os idosos e os deficientes gozam do amparo e protecção da Região Administrativa Especial de Macau.».

27. Deve igualmente referir-se que se aplicam na RAEM convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que oferecem sobre esta matéria alguns parâmetros de protecção importantes.

28. Deve assim tomar-se nota da Convenção n.º 88 da OIT, relativa à organização do Serviço de Emprego, adoptada em S. Francisco, em 9 de Julho de 1948 que determina no seu artigo 7.º, alínea b), que o Serviço de Emprego deve tomar medidas para «Corresponder de modo satisfatório às necessidades de categorias particulares de pedidos de emprego, tal como os formulados pelos inválidos.».



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

29. A Convenção n.º 111 da OIT sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, adoptada em Genebra, em 25 de Junho de 1958, dispõe no seu artigo 5.º, n.º 2, que «*Todo o Estado Membro pode, depois de consultadas as organizações representativas de patrões e trabalhadores, quando estas existam, definir como não discriminatórias quaisquer outras medidas especiais que tenham por fim salvaguardar as necessidades particulares de pessoas em relação às quais a atribuição de uma protecção e assistência especial seja, de uma maneira geral, reconhecida como necessária por razões tais como o sexo, a invalidez, os encargos de família ou o nível social e cultural.*».

30. Na nossa ordem jurídica merece ainda menção o Decreto-Lei n.º 33/99/M, de 19 de Julho, que fixa, nos termos do seu artigo 1.º, o «*regime geral a que deve obedecer a política de prevenção da deficiência e de reabilitação e integração da pessoa portadora de deficiência [...] e onde os seus artigos 11.º, 21.º e 24.º merecem uma particular referência:*

**«Artigo 11.º**

**(Reabilitação profissional)**

- 1. A reabilitação profissional visa proporcionar à pessoa portadora de deficiência os meios necessários para o seu acesso ou retorno ao exercício de uma actividade profissional.*
- 2. A reabilitação profissional abrange intervenções específicas nos domínios da orientação e formação profissional, bem como medidas que permitam a integração da pessoa portadora de deficiência no mercado normal de trabalho ou em modalidades alternativas de trabalho.*
- 3. Para efeitos do disposto nos números anteriores, deve a Administração adoptar programas de orientação e formação profissional da pessoa deficiente em estruturas regulares ou específicas, bem como medidas de apoio e incentivo ao emprego no mercado normal de trabalho ou em situação protegida e semiprotégida.»*



«Artigo 21.º

**(Orientação, formação profissional e emprego)**

1. Os serviços e organismos públicos responsáveis pela execução da política de orientação e formação profissional devem adoptar medidas dirigidas à pessoa portadora de deficiência, que privilegiem o atendimento integrado, sem prejuízo da existência de estruturas e acções específicas para os casos que as justifiquem.

2. A política de emprego deve incluir medidas e incentivos técnicos e financeiros que favoreçam a integração profissional da pessoa portadora de deficiência no mercado de emprego, bem como a criação de modalidades alternativas de trabalho, designadamente:

- a) Instalação por conta própria;
- b) Formação pré-profissional;
- c) Readaptação ao trabalho;
- d) Emprego protegido.»

«Artigo 24.º

**(Regime fiscal)**

O regime jurídico-fiscal deve consagrar benefícios que possibilitem à pessoa portadora de deficiência a plena participação na sociedade, incluindo incentivos à integração no mercado de emprego e à aquisição de habitação e meios de transporte adequados às respectivas necessidades específicas.»

31. A presente iniciativa legislativa mereceu o acolhimento unânime dos membros da Comissão que expressaram a sua concordância com a necessidade de criar vantagens fiscais à empregabilidade de pessoas portadoras de deficiência como medida política de uma sociedade mais inclusiva.

32. Tratando-se de uma iniciativa legislativa em matéria fiscal, que terá de ser articulada com vários diplomas em vigor na nossa ordem jurídica, a Comissão solicitou à assessoria da Assembleia Legislativa que preparasse uma análise técnica que



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

pudesse auxiliar os trabalhos em sede de exame na especialidade.

33. Um dos aspectos que mereceram, assim, a atenção dos trabalhos da Comissão no presente processo legislativo prendeu-se com a conformidade do disposto no artigo 3.º (*Montante dedutível do benefício fiscal*), na versão originária da proposta de lei, com o disposto da Lei Básica e da Lei n.º 13/2009.

34. A Lei Básica consagra na alínea 3) do artigo 71.º que «*compete à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau: [...] Definir com base na proposta apresentada pelo Governo, os elementos essenciais do regime tributário, bem como autorizar o Governo a contrair dívidas*».

35. A *supra* mencionada norma da Lei Básica estabelece o **princípio da reserva absoluta de lei da Assembleia Legislativa em matéria fiscal** no que concerne aos **elementos essenciais** do regime tributário. Trata-se de uma **reserva absoluta de lei formal, indiscutível e sem oposição no nosso ordenamento jurídico**. As normas fiscais têm, por imperativo constitucional, que constar de lei da Assembleia Legislativa. É este o sentido do **princípio da legalidade fiscal**. No mesmo sentido, o **artigo 106.º da Lei Básica** prevê expressamente que «*a Região Administrativa Especial de Macau produz, por si própria, as leis respeitantes aos tipos e às taxas dos impostos e às reduções e isenções tributárias, bem como a outras matérias tributárias [...]*»<sup>5</sup>.

36. Note-se pois que este normativo da Lei Básica se refere, sem margem para qualquer dúvida, a «**leis respeitantes aos tipos e às taxas dos impostos e às reduções e isenções tributárias**».

37. De facto, o recurso a um Despacho do Chefe do Executivo para complementar disciplina fiscal verificou-se parcialmente, apenas, na Lei n.º 1/2012 — *Alteração ao Regulamento do Imposto sobre Veículos Motorizados* —, mas apenas para a definição de aspectos meramente técnicos e complementares e não para o efeito da fixação do

<sup>5</sup> Negrito e sublinhado nossos.



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

montante da dedução fiscal a um imposto que consta da própria lei.

38. Com efeito, como se lê melhor no Parecer n.º 1/IV/2012 da 2.ª Comissão Permanente que na altura apreciou a proposta do aludido diploma:

39. “Nos termos da apresentação da Proposta de Lei ao Plenário, «verificando-se mudanças constantes nas marcas e nos modelos dos veículos ecológicos que reúnem as normas ecológicas, propõe-se que a definição de veículos ecológicos que gozam do benefício fiscal seja feita nos termos do despacho do Chefe do Executivo, a publicar neste contexto no Boletim Oficial da RAEM».

Tal como resulta da Proposta de Lei, a aplicação prática do benefício fiscal ora proposto – cuja aprovação é da competência da Assembleia Legislativa, nos termos da Lei Básica – depende da definição de normas técnicas complementares a aprovar por despacho do Chefe do Executivo.

A opção que resultou na partição do regime aplicável ao benefício fiscal em análise foi analisada em sede de apreciação na especialidade. Após ponderação, considerou-se que estão reunidos os requisitos previstos no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico do enquadramento das fontes normativas internas), uma vez que a proposta de lei tem um conteúdo suficientemente determinado, preciso e suficiente, ainda que não integral: a concessão de um benefício fiscal correspondente à redução em 50% das taxas do imposto sobre veículos motorizados aplicável a um grupo determinável (mas ainda não determinado) de veículos. Cumpre-se, portanto, o disposto na Lei n.º 13/2009, segundo a qual «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 condutas para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios (n.º 2 do artigo 4.º)», sem prejuízo da mesma poder



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

ser **concretizada** mediante regulamento administrativo complementar, estabelecendo «as concretizações necessárias à execução de leis (n.º 4 do artigo 4.º)».<sup>6</sup>

A Comissão, contudo, não pode deixar de registar o facto de a Assembleia Legislativa não ter tido conhecimento das normas técnicas relativas à emissão de gases poluentes que servem de critério para a concessão do benefício fiscal ora consagrado, apesar da sua competência exclusiva para a respectiva aprovação.”

40. Significa isto que o legislador, em 2012, só aceitou retirar do círculo de reserva de lei da Assembleia Legislativa em matéria fiscal a previsão de normas técnicas meramente complementares e que não se reconduzem ao conceito de elemento essencial do regime tributário prevendo o montante do benefício fiscal na própria lei da Assembleia Legislativa.

41. Além disso, a Lei n.º 13/2009 inscreve expressamente no comando do seu artigo 6.º (Leis) «A normação jurídica das seguintes matérias é feita por leis: [...] 15) Orçamento e regime tributário». Ou seja, a reserva de lei da Assembleia Legislativa na Lei n.º 13/2009 abrange a matéria fiscal.

42. Quer isto dizer que o legislador da Lei n.º 13/2009 não concede fora da lei da Assembleia Legislativa espaço para normas de disciplina fiscal.

43. Na versão originária da Proposta de Lei ora em análise, o artigo 3.º (Montante dedutível do benefício fiscal) fazia menção, no n.º 3, não ao montante de um qualquer subsídio, mas antes ao montante concreto de uma dedução fiscal, que não fixava, remetendo antes para um Despacho do Chefe do Executivo. Está em causa a reserva de lei da Assembleia Legislativa da RAEM em matéria fiscal.

44. Esta questão foi debatida em sede de Comissão e no diálogo estabelecido com o

<sup>6</sup> Negrito e sublinhado nossos.



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

proponente foi possível obter um consenso no sentido de ser introduzida uma alteração ao articulado da Proposta de Lei e, concretamente, no seu artigo 3.º no sentido de assegurar o cumprimento do princípio da reserva da lei da Assembleia Legislativa em matéria fiscal.

45. Na versão alternativa apresentada pelo Executivo em 7 de Junho de 2018, foram introduzidas alterações nesta conformidade.

### Conselho Permanente de Concertação Social

46. O proponente não referiu se o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) foi ouvido sobre esta matéria.

47. O CPCS é um órgão de consulta do Chefe do Executivo para a política sócio-laboral<sup>7</sup>. Nos termos do artigo 2.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 59/97/M, de 29 de Dezembro, é atribuição do CPCS «emitir parecer sobre os projectos de diplomas legislativos que tenham implicações sócio-laborais», pronunciando-se quer «através da emissão de pareceres que lhe sejam solicitados pelo Governador [Chefe do Executivo], quer por propostas e recomendações da sua própria iniciativa».

48. Quanto a isto, durante o exame na especialidade na Comissão, o Executivo esclareceu que «refere-se a atribuição de benefício fiscal para a contratação de pessoas portadoras de deficiência, tendo como principal objectivo ajudar na inclusão social dos deficientes que estão entre as pessoas mais desfavorecidas, proporcionando, para o efeito, benefícios fiscais às entidades patronais que os contratem. Este incentivo fiscal não irá acrescentar encargos a nenhuma das partes envolvidas e mesmo se as pessoas portadoras de deficiência fossem todas recrutadas, o imposto cobrado a

<sup>7</sup> E não um órgão de consulta dos Deputados, recorde-se. De resto, em nenhum passo da legislação relativa ao CPCS se prevê a solicitação, ou a sua possibilidade, de pareceres por parte da Assembleia Legislativa, menos ainda de Deputados.



menos, não teria um impacto significativo na receita, logo, a proposta de lei é favorável às pessoas portadoras de deficiência, às entidades patronais e à construção de uma sociedade harmoniosa, esta proposta apresenta-se, portanto, mutuamente vantajosa para todos os intervenientes. Por outro lado, o Instituto de Acção Social já tinha salientado na Assembleia Legislativa que a presente proposta de lei é considerada positivamente pela maioria das pessoas e o seu conteúdo é bastante aceite pelos diversos sectores da sociedade e pelo público em geral.

49. Além disso, o objecto da legislação da proposta da lei é proporcionar benefícios fiscais às entidades patronais que contratem pessoas com deficiência, a sua natureza é a legislação tributária e não um projecto de lei sobre matéria laboral que influencie a coordenação dos serviços da sociedade como um todo, por isso, acreditamos ser desnecessário consultar o Conselho Permanente de Concertação Social.»

50. A Comissão, contudo, acolheu a argumentação do Executivo.

### Contribuintes do 2.º grupo do Imposto Profissional

51. Em sede de exame na especialidade na Comissão foi necessário verificar a articulação de vários normativos da proposta de lei em apreciação com a Lei n.º 7/2008 - Lei das relações de trabalho, com a Lei n.º 9/2011- Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade, com o regime do Imposto Profissional e com o regime do Imposto Complementar de Rendimentos.

52. Neste tocante refira-se que a proposta de lei *supra* referida pretende conceder um benefício fiscal a todos os empregadores, contribuintes do **Imposto Complementar de Rendimentos** ou que exerçam por conta própria as profissões liberais e técnicas do 2.º grupo do **Imposto Profissional**, quando contratem trabalhadores titulares do cartão de registo de avaliação da deficiência referido no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 9/2011 - Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de



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

*gratuidade.*

53. Assim sendo a proposta de lei visa conceder um benefício fiscal aos empregadores de trabalhadores titulares do cartão de registo de avaliação da deficiência e não abrange os próprios trabalhadores, dado que a proposta de lei não concede nenhum benefício fiscal **directamente** quer aos próprios *empregados* por conta de outrem que sejam tributados em sede de Imposto Profissional que sejam titulares do cartão de registo de avaliação da deficiência, quer aos próprios contribuintes do Imposto Complementar de Rendimentos ou que *exerçam por conta própria* as profissões liberais e técnicas do 2.º grupo do Imposto Profissional que sejam eles próprios titulares do cartão de registo de avaliação da deficiência.

54. Sobretudo neste último caso, entendeu a assessoria da Assembleia Legislativa que chamar a atenção da Comissão para, a situação de um contribuinte que exerce a sua profissão *por conta própria*, se encontra sujeito a Imposto Profissional, e seja também titular de um cartão de registo de avaliação da deficiência deveria merecer maior ponderação.

55. Esta opção legislativa carecia de ser **melhor esclarecida**, dado que quem empregue um trabalhador titular do cartão de registo de avaliação da deficiência passará a gozar de um benefício fiscal, nos termos da Proposta de Lei, enquanto que, em circunstâncias similares, um trabalhador titular do cartão de registo de avaliação da deficiência que trabalhe por conta própria, *em regime de prestação de serviços*, enquanto profissional liberal, **em função ou tarefas idênticas**, mas sem um vínculo de direito de trabalho, não terá direito ao mesmo benefício fiscal.

56. Perante esta questão, a Comissão solicitou ao Executivo um esclarecimento sobre as razões que sustentavam a opção da proposta de lei em não conceder os mesmos benefícios fiscais aos contribuintes do 2.º grupo do Imposto Profissional, isto é, aos contribuintes portadores de deficiência que exerçam actividades por conta própria.



57. O proponente esclareceu que «A Administração entende que o sujeito tributário dos contribuintes do 2.º grupo titulares do cartão de registo de avaliação de deficiência, que exerçam profissões liberais e trabalhem por conta própria, são identificados como entidades patronais, por isso, na situação em que a pessoa em causa trabalhe por conta própria não deverá ser considerada como trabalhadora. Da mesma forma, nos termos do Regulamento da Contribuição Industrial a pessoa portadora de cartão de registo de avaliação de deficiência e que abra uma empresa e nesta trabalhe por sua conta, não será considerada nesta proposta de lei como trabalhadora.

58. A Administração destaca que a legislação da proposta de lei tem como finalidade proporcionar um benefício fiscal às entidades patronais que contratem pessoas portadoras de deficiência, e não conceder um apoio social directo às pessoas com deficiência.».

59. A Comissão acolheu este fundamento de opção de política legislativa.

#### Ausência de dinamismo no incentivo fiscal

60. Notou-se durante o exame na especialidade que já existe, no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento do Imposto Profissional, um regime de *isenção fiscal parcial* que se aproxima materialmente do previsto na presente proposta de lei para os empregados e assalariados com um grau de invalidez permanente, devidamente comprovado, igual ou superior a 60%.

61. Ou seja, o Regulamento do Imposto Profissional exige expressamente um grau de invalidez permanente, **devidamente comprovado, igual ou superior a 60%, não bastando** que uma pessoa seja titular do cartão de registo de avaliação da deficiência.

62. Se bem se compreende, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento do Imposto Profissional não irá aplicar-se, pelo menos, aos contribuintes que tenham apenas um



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

grau de *deficiência ligeira*, ao contrário do previsto na proposta de lei em apreciação, que não diferencia entre o grau de deficiência, não dando *um benefício fiscal maior* a quem contrate, por exemplo, trabalhadores com um grau de *deficiência moderada* ou mesmo *deficiência grave*, sendo **indiferente** qual o *grau de deficiência* do trabalhador, apenas interessando que este seja titular do cartão de registo de avaliação da deficiência.

63. Alguns membros da Comissão entendiam que não é uma opção que se **articule** com o regime do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento do Imposto Profissional e que coloca em si mesmo dúvidas sobre a sua **equidade e equilíbrio material**, dado que se deveria incentivar com um *benefício fiscal mais elevado* a contratação dos trabalhadores com um maior grau de deficiência. Reflectindo no campo da proposta de lei as diferenças (e as maiores dificuldades de empregabilidade) que existem entre quem sofre de um grau maior de deficiência.

64. Este aspecto mereceu a atenção da Comissão que entendeu que a opção de não emprestar dinâmica ao benefício fiscal merecia reflexão e debate pelas consequências que poderia acarretar.

65. Em primeiro lugar, não diferenciando de acordo com o grau de deficiência a proposta de lei estaria, ainda que inadvertidamente, a incentivar a empregabilidade dos deficientes com menor grau de deficiência frente aos que atingem graus maiores de deficiência na medida em que as entidades patronais não têm nenhuma vantagem em tentar empregar deficientes com graus mais elevados de deficiência.

66. Em segundo lugar, o benefício fiscal para além de não admitir uma variação com o grau de deficiência, também não contemplava uma variação em face do montante salarial.

67. Desta forma, faria sentido que o montante do benefício fiscal contivesse um mecanismo de progressividade em função do montante do salário. Quanto mais



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

elevado o salário oferecido ao portador de deficiência, maior deveria ser o montante do benefício fiscal.

68. A não ser assim, receava-se que se estivesse a correr o risco de os empregadores se desinteressarem por contratar pessoas portadoras de deficiência com habilitações que lhes permitissem aceder a postos de trabalho com remunerações mais elevadas na medida em que o montante do benefício fiscal referente a esses salários tornaria, para o empregador, pouco interessante a vantagem oferecida.

69. Tal iria ainda criar uma situação indesejável: os empregadores iriam tendencialmente oferecer à contratação de pessoas portadoras de deficiência os postos de trabalho com remunerações mais baixas para aproveitar nesses casos a maior cobertura dos seus custos pelo montante do benefício fiscal.

70. Termos em que se acabaria, mesmo que indirectamente e sem intenção, em fixar e congelar a empregabilidade de pessoas portadoras de deficiência nos postos de trabalho com remunerações mais baixas.

71. Perante esta questão a Comissão quis saber se o Governo poderia definir, consoante os graus de deficiência e o montante de salário oferecido, diferentes níveis no montante dedutível no valor do imposto, de modo a conceder maior benefício fiscal às entidades empregadoras que contratem pessoas com um grau de deficiência grave, ou que contratem pessoas portadoras de deficiência para postos de trabalho com salários mais elevados.

72. O Executivo esclareceu que «A Administração considera que não há uma relação proporcional entre o grau de invalidez e a facilidade ou dificuldade de uma pessoa portadora de deficiência ser contratada e a sua capacidade de trabalho. O principal factor que afecta a empregabilidade das pessoas portadoras de deficiência é a conciliação entre o tipo de trabalho e o tipo de deficiência, por exemplo, uma pessoa com deficiência auditiva extrema grave pode ser qualificada para trabalhos físicos. O



*cientista Stephen Hawking, apesar de ser portador de uma deficiência motora muito grave, esta não afectou o seu trabalho e sucessos alcançados como cientista. A classificação baseada no montante de salário auferido por pessoas portadoras de deficiência também não reflecte a capacidade real de trabalho das mesmas, já que a determinação do montante de salário a auferir baseia-se em vários factores, por exemplo: "mais trabalho, mais salário", vagas, posto e tipo de trabalho. Além disso, há pessoas com deficiência que preferem ter uma carga horária menor e receber um salário mais baixo, sendo esta uma questão pessoal que não tem nada a ver com a sua capacidade de trabalho. Portanto, o nível salarial não reflecte completamente a capacidade de trabalho, nem o desempenho das pessoas portadoras de deficiência. Deste modo, classificar o benefício fiscal a obter a partir dos diferentes níveis salariais é inadequado para fomentar a contratação de mais pessoas portadoras de deficiência por parte dos empregadores.»*

- 73. Perante os fundamentos invocados pelo Governo para a manutenção do carácter estático do benefício fiscal que agora se trata de editar, a Comissão não teve mais opiniões.

**Regulamento Administrativo n.º 6/2008 – Medidas provisórias do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho**

74. O Regulamento Administrativo n.º 6/2008<sup>8</sup> elenca no artigo 4.º um conjunto de requisitos para a atribuição deste subsídio. Entre eles, destaca-se na subalínea (3) da alínea 1) do número 3 deste artigo o seguinte normativo: «Indivíduos que são portadores do cartão de registo de avaliação da deficiência previsto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 9/2011 (Regime do Subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade), e que trabalham, no mínimo e cumulativamente,

<sup>8</sup>Redacção do Regulamento Administrativo n.º 12/2017 — Alteração ao Regulamento Administrativo n.º 6/2008 — Medidas provisórias do subsídio complementar aos rendimentos do trabalho.



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

128 horas mensais.»

75. A referência no n.º 2 do artigo 2.º (*Requisitos para a concessão do benefício fiscal*) da proposta de lei ao parâmetro das 128 horas mensais terá porventura sido inspirada pelo normativo do Regulamento Administrativo n.º 6/2008 *supra* mencionado.

76. Por sua vez, o n.º 3 do artigo 2.º (*Requisitos para a concessão do benefício fiscal*) da proposta de lei, parece ter respaldo no n.º 4 do artigo 4.º do mesmo Regulamento Administrativo: «*Para efeitos da alínea 1) do número anterior, na determinação do número de horas de trabalho, são calculadas como efectivamente prestadas oito horas diárias de trabalho nas seguintes situações:*

1) *Quando o trabalhador esteja de férias ou em faltas, de acordo com o n.º 1 do artigo 44.º, o n.º 1 do artigo 46.º, o n.º 2 do artigo 53.º e o artigo 54.º, todos da Lei n.º 7/2008;*

2) *Quando o trabalhador referido na subalínea (2) da alínea 1) do número anterior esteja em regime de compensação no prazo de suspensão temporária do contrato de trabalho, de acordo com o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 43/95/M, de 21 de Agosto.»*

77. Ora verificava-se, no entanto, que na versão originária da Proposta de Lei o n.º 3 do artigo 2.º (*Requisitos para a concessão do benefício fiscal*) se limitava a aproveitar o normativo da alínea 1) do n.º 4 do mencionado artigo 4.º daquele Regulamento Administrativo. Faltava assim a situação prevista na alínea 2), ou seja, omitia-se a previsão normativa que respeita ao regime de compensação em caso de suspensão temporária do contrato de trabalho.

78. O proponente em diálogo com os membros da Comissão tomou a decisão de alterar o n.º 3 do artigo 2.º da proposta de lei no sentido de responder a esta discrepância.



III

Apreciação na especialidade

79. Para além da apreciação na generalidade da qual *supra* se deu conhecimento, a Comissão procedeu também ao exame na especialidade da presente Proposta de Lei, no que toca à adequação das suas soluções jurídicas concretas aos princípios de política legislativa subjacentes à presente proposta de lei.

80. Em 7 de Junho do corrente, o Executivo apresentou formalmente a esta Assembleia Legislativa a versão alternativa da proposta de lei que reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão e, parcialmente, a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa.

81. Entende, porém, a Comissão que o texto alternativo do articulado que agora se cuida de analisar na especialidade foi objecto de diversos aperfeiçoamentos face à sua versão originária, quer a nível substantivo quer a nível formal, em resultado do diálogo entre esta Comissão e o Executivo, bem como da colaboração entre a assessoria desta Assembleia Legislativa e os assessores do Governo.

**Artigo 1.º (Âmbito)**

82. Procedeu-se ao aperfeiçoamento da redacção deste normativo.

**Artigo 2.º (Requisitos para a concessão do benefício fiscal)**

83. Este artigo mereceu ajustamentos no sentido de clarificar a disciplina dos requisitos para a obtenção do benefício fiscal.

84. Um primeiro aspecto merecedor de destaque prende-se com a fusão dos n.ºs 1 e 2



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

deste artigo na sua versão originária.

85. Com efeito, a Comissão e o proponente decidiram fixar no novo n.º 1 do artigo a identificação clara dos dois requisitos fundamentais para a obtenção do presente benefício fiscal, a saber: os empregadores interessados têm de indicar na declaração anual de rendimentos do imposto (i) os trabalhadores contratados que são portadores do cartão de registo de avaliação de deficiência válido e (ii) têm ainda de declarar que o respectivo tempo de trabalho não foi inferior a 128 horas mensais.

86. Os dois requisitos satisfazem-se mediante declaração das entidades empregadoras. A Direcção dos Serviços de Finanças precederá depois à fiscalização e verificação destas declarações através dos mecanismos normais.

87. A fusão dos n.ºs 1 e 2 deste artigo na sua versão originária determinou que o n.º 3 fosse agora renumerado como n.º 2 com a disciplina que esclarece, para efeitos do requisito da prestação de trabalho não inferior a 128 horas mensais, um conjunto de situações em que se considera que o trabalhador prestou oito horas diárias de trabalho.

88. Relativamente ao elenco da versão originária da proposta de lei das situações em que o legislador considera que foram prestadas oito horas diárias de trabalho deve salientar-se que se aditou o regime de compensação no prazo de suspensão temporária do contrato de trabalho (cfr. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 43/95/M, de 21 de Agosto).

**Artigo 3.º (Montante dedutível do benefício fiscal)**

89. Conforme se referiu *supra*, a versão originária da proposta de lei previa no n.º 3 deste artigo que o montante da dedução no valor do imposto seria determinado por Despacho do Chefe do Executivo, a Comissão e o Executivo acabaram por chegar a consenso quanto à alteração deste artigo.



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

90. Termos em que o n.º 1 do artigo 3.º da versão final da Proposta de Lei estabelece agora inequivocamente o montante máximo de dedução, fixado em 5 000 patacas pelo Governo, em cumprimento do princípio da legalidade fiscal. Em consequência procedeu-se à eliminação do n.º 3 deste artigo na sua versão originária.

91. O n.º 2 deste artigo foi objecto de um aperfeiçoamento na sua redacção.

**Artigo 4.º (Ano da dedução)**

92. Aditou-se, por sugestão da Comissão acolhida pelo Executivo, um novo n.º 2 a este artigo para contemplar os casos em que o valor do benefício fiscal que não é utilizado para dedução no ano em causa, podendo ser acumulado para dedução no ano subsequente até ao limite de cinco anos, contados a partir do ano a que respeita o benefício fiscal em causa.

**Artigo 5.º (Legislação subsidiária)**

93. O artigo 5.º da versão originária da proposta de lei, com a epígrafe «Normas sancionatórias», foi objecto de alteração na medida em que, em bom rigor, não fazia sentido estar só a individualizar as normas sancionatórias previstas no Regulamento do Imposto Complementar de Rendimentos e no Regulamento do Imposto Profissional.

94. Com efeito, o sentido normativo coerente está antes em estatuir que em tudo o que estiver omissa na proposta de lei em exame é aplicável subsidiariamente, com as necessárias adaptações, os *supras* referenciados regulamentos do Imposto Complementar de Rendimentos e do Imposto Profissional a cuja norma se terá que recorrer por se tratar precisamente de um benefício fiscal a estes impostos.



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

IV

Conclusões

A Comissão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «Benefício fiscal à contratação de pessoas portadoras de deficiência», conclui o seguinte:

- a) É de parecer que a 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, aos 3 de Julho de 2018.

A Comissão,

Vong Hin Fai

(Presidente)



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

Chui Sai Peng

(Secretário)

Cheung Lup Kwan

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Zheng Anting



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

Si Ka Lon

Pang Chuan

Lao Chi Ngai

Lei Chan U

Sou Ka Hou