



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

3.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer N.º 1/III/2009

Assunto: Proposta de lei intitulada “Alteração à Lei n.º 8/2006 (Prazo e forma de liquidação das contas)”

I. Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 11 de Dezembro de 2008, uma proposta de lei com vista à alteração da Lei n.º 8/2006 relativa ao “Prazo e forma de liquidação das contas do Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos”, a qual foi admitida pelo Senhor Vice-Presidente em 12 de Dezembro, de acordo com os termos regimentais.

A proposta de lei foi apresentada e aprovada, na generalidade, em reunião plenária da Assembleia Legislativa da RAEM realizada no dia 19 de Dezembro e, na mesma data, distribuída à 3.ª Comissão Permanente, para efeitos de apreciação na especialidade e de emissão de parecer até ao dia 18 de Fevereiro de 2009.

Para o efeito, a 3.ª Comissão Permanente reuniu nos dias 7 e 14 de Janeiro, e nos dias 3 e 6 de Fevereiro, tendo as reuniões de 14 de Janeiro e 3 de Fevereiro contado com a presença de representantes do Governo que prestaram a necessária colaboração fornecendo esclarecimentos adicionais.



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

Tendo por base a cooperação institucional existente, no dia 4 de Fevereiro do corrente ano, o Executivo endereçou à Assembleia Legislativa uma nova versão da proposta de lei em apreciação, contendo algumas alterações entretanto aditadas ao diploma. Foi então modificado o título da proposta de lei, bem como foram introduzidas várias alterações ao artigo 1.º e veio a ser acrescentado um novo artigo 2.º à proposta de lei originária, modificações estas que contribuiram efectivamente para uma maior clarificação do conteúdo da iniciativa legislativa, o que irá facilitar tanto a sua inteligibilidade como a sua aplicação prática.

II - Apreciação na generalidade

O Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos instituído pela Lei n.º 8/2006 conta com cerca de dois anos de vigência. Trata-se de um regime de aposentação inovador para os trabalhadores da Função Pública da RAEM, visando providenciar um regime mais flexível; criando melhores condições de mobilidade dos técnicos mais qualificados da Administração; e eliminando a incerteza em relação aos encargos públicos decorrentes do actual Regime de Aposentação e Sobrevivência¹.

O Regime de Previdência consiste num plano de contribuições definidas, cuja taxa de contribuição é previamente determinada e cujos rendimentos dependem conjuntamente das contribuições individuais e da RAEM, bem como da rentabilidade gerada através do seu respectivo investimento. Neste contexto, o que se pretende assegurar com este regime aos trabalhadores, na qualidade de contribuintes, no que diz respeito à sua aposentação, está em larga medida dependente dos planos de aplicação seleccionados e do desempenho dos investimentos efectuado pelos contribuintes, que incorrem, por conseguinte, em incertezas e riscos.

¹ Cfr. Ponto I da Nota Justificativa da proposta de lei relativa ao Regime de Previdência dos Trabalhadores da Função Pública submetida à Assembleia Legislativa no dia 6 de Junho de 2006.



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

impacto muito gravoso para a carteira de investimento das contribuições. Segundo os dados oficiais, o desempenho geral anualizado das aplicações do Regime de Previdência, desde a sua criação até 31/10/2008, cifrava-se em -23.99% (calculado em patacas), sendo o desempenho do fundo de investimento de acções internacionais, o fundo de investimento de obrigações internacionais e a carteira de depósitos bancários, respectivamente de -46.27%, -8.75% e 3.18%². Pelo exposto, o impacto mais notório da crise financeira verificou-se no fundo de investimento de acções internacionais³.

Nesse sentido, tornou-se necessário proceder à revisão e aperfeiçoamento do regime de previdência em vigor, revelando-se como prioritário e de crucial importância procurar adoptar medidas capazes de agilizar e adequar este regime de previdência ao actual contexto económico, com vista a permitir que o contribuinte venha a proceder em tempo útil aos necessários reajustamentos do seu *portfolio* de investimento em consonância com as evoluções ocorridas no mercado de capitais. Acresce que as soluções a introduzir terão ainda de permitir que o contribuinte minimize e faça face, na medida do possível, à volatilidade e aos riscos no mercado de investimento, particularmente no actual contexto de crise financeira.

No actual regime, por força da determinação decorrente da Lei n.º 8/2006, no que respeita ao cancelamento automático da inscrição do contribuinte (artigo 11.º) e à liquidação obrigatória das contas num curto espaço temporal (artigo 15.º), todos os contribuintes do regime de previdência, independentemente do motivo por que venham a cessar funções, têm a sua inscrição automaticamente cancelada quando reunirem as condições para tal, e devem requerer a respectiva liquidação das contas de contribuições no prazo de 90 dias após o cancelamento. Da tramitação descrita pode concluir-se pela falta de flexibilidade e de adequabilidade do regime vigente de previdência, isto porque, caso se verifique uma grande volatilidade no mercado financeiro seguida de um período prolongado de baixa da economia, o contribuinte será

² Cfr. Sumário dos dados dos Planos de Aplicação das Contribuições do Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, submetido pelo Governo, versão chinesa pág. 7 e versão portuguesa pág. 8.

³ Idem.



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

confrontado com a possibilidade de incorrer em prejuízos antes imprevisíveis. Em segundo lugar, como se refere na Nota Justificativa: "(...) o contribuinte não consegue controlar a data da sua desligação do serviço, especialmente para o contribuinte recrutado em regime de contrato pela Administração Pública ou no caso de falecimento do contribuinte. Nestas circunstâncias, o período de investimento pode realmente divergir, de modo considerável, do horizonte de investimento tido em conta pelo contribuinte aquando da construção do seu *portfolio*"⁴. Por último, a inexistência de condicionalismos que possam permitir a transferência das contas das contribuições, acrescida do facto de os fundos de aplicação pertencerem à classe institucional, vem impossibilitar qualquer prolongamento no tempo do investimento após o contribuinte se desligar das suas funções. Atendendo à grande volatilidade do mercado, obrigar o contribuinte a proceder à liquidação no curto prazo é algo que lhe poderá trazer prejuízos assinaláveis, anteriormente imprevisíveis.

Pelos motivos apontados, no sentido de proceder com a máxima urgência à revisão e aperfeiçoamento da forma de liquidação das contas do regime de previdência e atendendo a que o ciclo do mercado de capitais é de 3 a 5 anos, o Executivo propôs que fosse reajustado o processamento da liquidação das contas, dilatando de forma considerável o prazo para o efeito. Assim, na proposta apresentada pelo Executivo, o prazo é estendido dos actuais 90 dias para 5 anos, sendo também facultada ao contribuinte a possibilidade de proceder à liquidação faseada das suas contas, até ao máximo de 3 fracções, dentro deste novo prazo alargado.

A opção estratégica subjacente à presente iniciativa legislativa é acolhida com total concordância e com unanimidade por esta Comissão. Face a este entendimento da Comissão, procedeu-se à análise detalhada e à discussão em torno da eventual adequação das medidas contidas na proposta de lei, sobretudo, considerando a salvaguarda dos interesses do contribuinte, a adequabilidade e operacionalidade dessas medidas e a contextualização das medidas no quadro real do mercado financeiro com as suas variáveis, entre outros aspectos. No âmbito das matérias analisadas por esta Comissão há a salientar as seguintes:

⁴ Cfr. Ponto 4 da Nota Justificativa.



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

Primeiro, a proposta sugere por um lado uma dilação considerável do prazo para a liquidação das contas, no entanto, inexistente qualquer referência quanto à eventual possibilidade de o contribuinte continuar a poder alterar ou reajustar as opções de aplicação das contribuições dentro do referido novo prazo alargado. A proposta de lei em apreciação carecia, portanto, de uma regulação clara quanto à possibilidade de se vir a realizar alterações ou ajustamentos nas aplicações das contribuições detidas até ao cancelamento da respectiva inscrição no regime de previdência.

A esse respeito, e na óptica da protecção dos interesses do contribuinte, sugeriu-se em sede de Comissão a necessidade de uma maior flexibilidade no processamento da liquidação, por forma a permitir ao contribuinte vir a reajustar o seu *portfolio* de investimento de acordo com o mercado e a sua situação pessoal, com vista a uma redução efectiva do impacto desfavorável sobre o desempenho do seu *portfolio* decorrente de uma opção de investimento inicial desadequada ao seu perfil de contribuinte ou, então, em decorrência das alterações entretanto registadas no mercado. Caso contrário, a mera dilação do prazo de liquidação dificilmente conseguirá o objectivo pretendido pela presente iniciativa legislativa. Há ainda a salientar um outro entendimento dos membros da Comissão, segundo o qual a falta da regulação apontada consubstancia uma opção legislativa no sentido de se querer evitar as desvantagens para o contribuinte que possam estar associadas a eventuais alterações sucessivas e frequentes na configuração do *portfolio* das aplicações, o que justifica, por conseguinte, a interdição de o fazer durante o prazo em que decorre a liquidação das contas.

A justificação apresentada pelo Governo sobre esta matéria indica que, do balanço da análise das várias opiniões avançadas e tomando em conta às consequências associadas às diferentes propostas alternativas resulte que ao contribuinte não deva ser facultada a possibilidade de realizar alterações ou modificações do *portfolio* de investimento durante o novo prazo alargado. Tal entendimento, segundo o Governo, visa uma melhor protecção dos interesses do contribuinte, dado que o período de cinco anos para a liquidação tem por finalidade proporcionar uma maior



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

flexibilidade na liquidação das contas pelo contribuinte, a ocorrer no momento por ele considerado oportuno. De salientar que a explicação do Governo sobre este ponto foi aceite pela Comissão.

Em segundo lugar, refira-se que foi também objecto de discussão e análise aprofundada em sede desta Comissão o disposto na proposta de lei que determina que “o primeiro pedido de liquidação das contas” deveria “ser precedido de requerimento para a fixação das respectivas taxas de reversão”.

É opinião da Comissão que ao abrigo do actual regime de previdência, caso o contribuinte cesse definitivamente funções, a sua inscrição deverá ser automaticamente cancelada e, por conseguinte, o tempo de serviço e a taxa de reversão de direitos serão também objecto de definição nos termos da lei. Acresce que a gestão das contas do contribuinte pelo Fundo de Pensões inclui também em si mesmo a definição da taxa de reversão de direitos do contribuinte em questão, pelo que este apuramento poderá ser promovido oficiosamente por este fundo. Assim sendo, afigura-se desnecessária a exigência imposta ao contribuinte de requerer o apuramento da referida taxa antes de se realizar a liquidação das contas.

Segundo a explicação avançada pelo Governo, a apresentação, pelo contribuinte, do pedido de fixação antecipada da taxa de reversão prende-se com a necessidade de dar a conhecer ao contribuinte o total das unidades de participação na carteira de investimento a que tem direito na sua conta de contribuições. No entanto, o Governo também reconheceu que a fixação da taxa de reversão poderia efectivamente ser promovida oficiosamente pelo Fundo de Pensões.

Do diálogo entre a Comissão e o Governo resultou que se viesse a eliminar esta disposição relativa à definição antecipada da taxa de reversão, a qual deverá passar a ser fixada oficiosamente pela entidade competente, seguido da respectiva publicação do extracto do despacho referido no *Boletim Oficial* da Região Administrativa Especial de Macau.



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

A discussão em sede de Comissão também incidiu sobre a alteração do artigo 8.º do Regime de Previdência vigente, relativo ao cômputo do tempo de contribuição.

A proposta de lei procedeu à revisão do n.º 3 do artigo 8.º do diploma legal em vigor, em consonância com uma dilação de até cinco anos do prazo de liquidação das contas de contribuições, no sentido de se considerar o tempo de contribuição adquirido ao abrigo de uma inscrição anterior quando haja lugar a uma nova inscrição. Para tal, o período que medeia entre o cancelamento da inscrição e a nova inscrição seria alterado dos 45 dias anteriormente estipulado para um período não superior a 5 anos.

Como o objectivo principal da presente proposta de lei consiste no alargamento do prazo de liquidação das contribuições, considerou-se que a questão do cômputo do tempo de contribuição não se deveria incluir no âmbito da revisão preconizada pela proposta de lei em apreciação. Por isso, o Governo optou por eliminar uma parte do articulado constante da proposta, mantendo-se assim inalterado o disposto no regime vigente no que diz respeito à contagem do tempo de contribuição em caso de nova inscrição, tendo a Comissão concordado com esta opção do Governo.

III – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica atrás referenciada, nos termos do artigo 117.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a Comissão procedeu também à apreciação na especialidade da presente proposta de lei no que toca à adequação das soluções avançadas com os princípios subjacentes à presente proposta, procurando assegurar a sua perfeição técnico-jurídica. No âmbito do exame efectuado à versão revista da proposta de lei submetida pelo Governo, destacam-se os seguintes aspectos:



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

Artigo 1.º - Alteração à Lei n.º8/2006

Neste artigo o Governo introduziu várias alterações substanciais perante o texto inicial da proposta de lei apresentada, sendo de salientar o seguinte:

Em primeiro lugar, o objectivo do alargamento do prazo de liquidação das contas do regime de previdência através da presente iniciativa legislativa está relacionado com os efeitos negativos da crise financeira internacional sobre os contribuintes deste regime. Sendo uma medida legislativa dissociada da regulação do cômputo de tempo de contribuição, eliminou-se por isso da versão inicial da proposta de lei a alteração introduzida no n.º 3 do artigo 8.º do diploma vigente.

Em segundo lugar, na revisão do artigo 15.º do diploma vigente, relativo à fixação das taxas de reversão, liquidação e pagamento, foram efectuadas algumas alterações pontuais com destaque para o seguinte:

- 1) O normativo legal que "*fazia preceder o primeiro pedido de liquidação das contas de um pedido formulado pelo contribuinte ao Fundo de Pensões para a fixação das respectivas taxas de reversão*" foi alterado para permitir a promoção oficiosa da instrução do processo pelo Fundo de Pensões, seguida da subsequente submissão do processo à entidade tutelar que determinará, através de despacho, as taxas de reversão a que o contribuinte terá direito e a publicação do respectivo extracto de despacho no Boletim Oficial (n.º 2 do artigo 15.º da versão revista da proposta de lei);
- 2) A determinação expressa da impossibilidade de o contribuinte alterar a opção tomada no que diz respeito às suas aplicações durante os cinco anos do novo prazo de liquidação (n.º 6 do artigo 15.º da versão revista da proposta de lei);



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

- 3) A determinação expressa de que findo o prazo de cinco anos de liquidação, e na falta de apresentação pelo contribuinte do pedido de liquidação das contas, o Fundo de Pensões procede oficiosamente à sua liquidação no terceiro dia útil posterior ao termo daquele prazo (n.º 8 do artigo 15.º da versão revista da proposta de lei);
- 4) O aditamento de um novo número que determina que o Fundo de Pensões deve proceder à liquidação no terceiro dia útil posterior à recepção do pedido de liquidação das contas (n.º 7 do artigo 15.º da versão revista da proposta de lei);
- 5) Os números 4, 5 e 9 do artigo 15.º da versão revista da proposta de lei apresentam apenas ajustamentos na enumeração sequencial, em conformidade com as alterações a este artigo acima referidas, não se verificando quaisquer modificações substantivas em relação ao que se encontra actualmente disposto naqueles números.

Em terceiro lugar, foi introduzida uma alteração pontual ao n.º 10 do artigo 35.º da lei vigente, a qual se deve aos ajustamentos decorrentes da nova enumeração sequencial, que deverá tomar lugar em conformidade com as alterações introduzidas.

Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

Trata-se de um aditamento introduzido na versão revista da proposta de lei justificado pelo Executivo com a necessidade de se querer realizar um alargamento da cobertura do número de contribuintes que deverão vir a ser beneficiados pela dilação do prazo de liquidação. Por conseguinte, foi proposto que a presente lei se deveria aplicar a todos os contribuintes que à data da vigência deste diploma ainda não tenham o respectivo processo de liquidação concluído, proposta esta que obteve a concordância da Comissão.



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

Artigo 3.º - Entrada em vigor

Considerando a urgência do assunto que a presente iniciativa legislativa se propõe resolver, foi sugerida pelo Executivo que a entrada em vigor da lei viesse a ocorrer a partir do dia seguinte ao da sua publicação, proposta que obteve a concordância da Comissão.

Conclusão

Após a apreciação e análise na especialidade da proposta de lei, esta Comissão entende que:

- 1) A mesma reúne os requisitos necessários para ser apreciada e votada, na especialidade, pelo Plenário da Assembleia Legislativa.
- 2) Há necessidade da presença de representantes do Governo para a prestação de esclarecimentos adicionais, aquando do Plenário da Assembleia Legislativa para a votação na especialidade da presente proposta de lei.

Macau, aos 6 de Fevereiro de 2009.

A Comissão,


Cheang Chi Keong
(Presidente)



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

Handwritten marks: a checkmark and a signature.

Handwritten signature of Philip Xavier.

Philip Xavier
(Secretário)

Handwritten signature of Ho Teng lat.

Ho Teng lat

Handwritten signature of Kou Hoi In.

Kou Hoi In

Victor Cheung Lup Kwan

Handwritten signature of long Tou Hong.

long Tou Hong



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

José Maria Pereira Coutinho

Leong On Kei

Lee Chong Cheng