



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

3.^a COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 3/IV/2012

Assunto: Proposta de lei intitulada «Actualização dos vencimentos e pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da Administração Pública».

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, no dia 14 de Março de 2012, a proposta de lei intitulada «Actualização dos vencimentos e pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da Administração Pública», a qual foi admitida nos termos regimentais pelo Presidente da Assembleia Legislativa, no dia 15 de Março.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e aprovada na generalidade em reunião Plenária realizada no dia 29 de Março de 2012 e, na mesma data, distribuída a esta Comissão pelo Presidente da Assembleia Legislativa para efeitos de exame e emissão de parecer até ao dia 27 de Abril de 2012.



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

A Comissão reuniu nos dias 2 e 12 de Abril de 2012, tendo contado com a presença e a colaboração de representantes do Executivo na reunião do dia 2 de Abril de 2012.

II – Apresentação

De acordo com a Nota Justificativa da proposta de lei em apreço, a mesma visa *“actualizar os vencimentos e as pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da Administração Pública, propondo que o valor de Índice 100, de 6 200 patacas passe para 6 600 patacas, com uma subida de 6,45%”*¹. Ainda segundo a Nota Justificativa, na apresentação da presente proposta foram tidas em consideração três factores fundamentais:

Em primeiro lugar, o reajustamento das remunerações dos trabalhadores da Função Pública deve ter em conta o nível dos salários praticados no mercado: *“As taxas gerais de desemprego e de subemprego em Macau, no período compreendido entre Novembro de 2011 e Janeiro de 2012, foram, respectivamente, de 2,1% e 0,8%, permanecendo a um nível relativamente baixo. Por outro lado, verificou-se um acréscimo na média dos rendimentos decorrentes do trabalho da população activa global, excluindo os trabalhadores da Função Pública, em 2011, e a média dos rendimentos dos trabalhadores das empresas privadas que auferem salários mensais teve uma*

¹ Nota Justificativa, pág. 1 (versão chinesa) e pág. 1 (versão portuguesa).



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

subida de 7,5% em relação a 2010. Ao mesmo tempo, os sucessivos anúncios, em 2012, de um aumento salarial dos trabalhadores de diversas empresas podem contribuir para formar uma tendência de aumento salarial no sector privado, o que pode eventualmente constituir uma certa pressão na oferta e na procura de recursos humanos dos serviços públicos. Uma actualização oportuna pode vir a contribuir para atrair e reter pessoal, mantendo deste modo a estabilidade da equipa do pessoal da Função Pública².

Em segundo lugar, a actualização salarial deve considerar os dados económicos locais, designadamente as variações da taxa de inflação. Nesse sentido, "A taxa de inflação anual em 2011 foi de 5,81%, tendo-se registado uma subida de 4,92% em Janeiro para 6,81% em Dezembro de 2011. A presente actualização pode, a certo nível, assegurar que os valores reais auferidos por parte dos trabalhadores da Administração Pública não sejam afectados devido à subida de preços"³.

Por último, a proposta de actualização deve ter em conta também a situação financeira da RAEM, bem como a capacidade do Cofre da RAEM para suportar o pagamento dos encargos decorrentes. A esse respeito, a Nota Justificativa esclarece que: "No produto interno bruto (PIB) de Macau, regista-se anualmente um aumento de 2 dígitos. Beneficiando do

² Nota Justificativa, pág. 1 (versão chinesa) e pág. 1 (versão portuguesa).

³ Nota Justificativa, pág. 2 (versão chinesa) e pág. 2 (versão portuguesa).



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

desenvolvimento económico e do crescimento das receitas fiscais, o Cofre da RAEM tem vindo a averbar saldos positivos e uma boa situação financeira. De acordo com as necessidades prioritárias, em 2012, o Governo da RAEM irá reforçar também o lançamento nas áreas da educação, saúde e segurança social, como ajustamento do valor do risco social, a atribuição de apoios especiais a famílias em situação vulnerável, de vales de saúde, de participação pecuniária, de subsídios de aquisição de material escolar e subsídios de aperfeiçoamento contínuo, estando as despesas para essas medidas calculadas em cerca de 8,57 mil milhões de patacas. A presente actualização dos vencimentos dos trabalhadores da Administração Pública não terá impacto na estabilidade financeira da RAEM⁴.

Com base nos três factores supracitados, o Executivo apresentou à apreciação da Assembleia Legislativa a presente proposta de lei, em resultado do trabalho de análise e de estudo entretanto realizados, depois de se ter tomado por referência a experiência noutras regiões e ouvida a Comissão de Avaliação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública. A proposta de lei preconiza ainda a entrada em vigor da actualização salarial no primeiro dia do mês seguinte ao dia da sua publicação. Para satisfação das despesas adicionais decorrentes da actualização dos vencimentos, no valor de cerca de 700 milhões de patacas, propõe-se, na presente proposta de lei, a utilização das disponibilidades existentes na dotação provisional do capítulo 12.º do Orçamento da RAEM do corrente ano económico, bem como nos

⁴ Nota Justificativa, pág. 2 (versão chinesa) e pág. 2 (versão portuguesa).



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

orçamentos privativos dos organismos autónomos da Administração Pública.

III – Apreciação na generalidade

A. Análise jurídica

1. Pertinência da actualização salarial dos trabalhadores da
Administração Pública

Na apresentação das Linhas de Acção Governativa para 2012, o Chefe do Executivo afirmou expressamente que seria estudada *“a criação duma comissão para apreciação das remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública, no sentido do aperfeiçoamento do regime de vencimento da função pública e do estabelecimento dum mecanismo justo, científico e independente, sobre o ajustamento do vencimento dos funcionários públicos”*⁵, pelo que a presente proposta foi apresentada no âmbito deste objectivo político definido pelo Executivo, com vista ao reajustamento salarial dos funcionários públicos. A esse respeito, saliente-se que a Comissão manifestou o seu total apoio à posição perfilhada pelo Governo em sede de política e opção legislativa, decorrente do resultado dos estudos efectuados sobre a eventual necessidade da presente actualização

⁵ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Económico de 2012, pág. 26 (versão chinesa) e pág. 28 (versão portuguesa).

Handwritten signatures and initials in the right margin, including a large signature at the top, a signature below it, and several initials and smaller signatures further down.



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

remuneratória dos funcionários públicos, à proporção e nível do aumento, bem como ao início da sua vigência.

Como foi referido pelo membro do Executivo na alocução introdutória desta proposta de lei, *"uma equipa estável, eficiente e íntegra de trabalhadores da função pública é indispensável para uma governação eficaz. Neste sentido, o Governo da RAEM tem vindo a empenhar-se no aperfeiçoamento do desenvolvimento profissional, das condições de trabalho e dos incentivos aos trabalhadores dos serviços públicos, através do melhoramento dos regimes da função pública e respectiva gestão, tais como os [regimes] da avaliação do desempenho, aposentação, subsídios, carreiras e promoção, para que seja elevada, de forma constante, a qualidade dos trabalhadores da função pública, bem como a sua iniciativa. E entre essas medidas, a política de remuneração é muito importante, pois, em conjugação com os outros regimes e regulamentação de gestão, pode assegurar o cumprimento com lealdade das funções dos trabalhadores nos seus postos, servindo a população com maior dedicação"*⁶. Nesse sentido, a Comissão entende que a presente actualização revela-se oportuna por poder vir a contribuir para manter a estabilidade, o entusiasmo e a iniciativa da equipa dos trabalhadores da Função Pública. Por conseguinte, a Comissão manifestou a sua total concordância sobre este ponto, sem que tenha havido qualquer opinião contrária a registar a este respeito.

⁶ Alocução introdutória da proposta de lei em apreciação, proferida pela Exma. Sra. Secretária para a Administração e Justiça, Florinda Chan.



2. Razoabilidade da actualização salarial dos trabalhadores da Administração Pública

Na apreciação desta proposta de lei, a discussão e análise da Comissão centrou-se ainda sobre a razoabilidade da presente actualização salarial, sob as perspectivas da taxa do aumento, do nível de reajustamento e dos condicionantes económicos do mercado, particularmente no que refere à taxa de inflação, à viabilidade da proposta e à capacidade de suporte dos encargos decorrentes pelas finanças públicas.

Relativamente à taxa do aumento, a proposta de lei para os vencimentos e pensões de aposentação e de sobrevivência do pessoal da Função Pública preconiza um aumento das actuais 62 patacas para 66 patacas por cada ponto indiciário, o que representa um acréscimo na ordem dos 6,54 por cento. A esse respeito, a Comissão questionou os representantes do Executivo sobre a razoabilidade deste aumento e se o mesmo correspondia à realidade e às variações registadas nos salários em Macau. Em resposta, o Executivo reiterou que, na determinação desta taxa de aumento, foram tidos em consideração diversos factores, dos quais se salienta a taxa de inflação anual em 2011 que se situou em 5,8 por cento, pelo que o aumento proposto vai de encontro à realidade social em Macau. Acresce também que, na história das actualizações salariais pelo Governo da RAEM, trata-se este do primeiro acréscimo cujo nível se situa acima da taxa de inflação. No entanto, na



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

[Handwritten signature]

reunião da Comissão, houve quem tivesse proposto uma comparação sob uma perspectiva mais alargada, confrontando a variação acumulada da taxa de inflação registada desde a transferência de soberania, contra a proporção do reajustamento salarial durante o mesmo período. Por outro lado, em sede de Comissão, o Executivo foi também questionado sobre a eventual realização no passado, desde o estabelecimento da RAEM, tendo em conta as estatísticas sobre a variação dos níveis de rendimento salarial dos trabalhadores de outros sectores para além do público, estabelecendo de seguida uma comparação entre os dois grupos, tendo em vista tornar mais convincentes e razoáveis as propostas de actualização salarial.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]
[Handwritten initials]

Quanto aos encargos financeiros acrescidos que a presente actualização salarial representa para as finanças públicas e a capacidade destas para os suportar, o Executivo indicou que este aumento implicará um valor de despesas adicionais de cerca de 700 milhões de patacas, para cuja satisfação propõe-se, na presente proposta de lei, a utilização das disponibilidades existentes na dotação provisional do capítulo 12.º do Orçamento da RAEM do corrente ano económico, bem como nos próprios orçamentos dos serviços da Administração Pública. O que permite afirmar que esta actualização salarial revela-se tanto razoável como viável do ponto de vista das finanças públicas.

**3. Vigência da actualização salarial dos trabalhadores da
Administração Pública**



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

A proposta de actualização salarial em apreço difere das anteriores quanto à sua entrada em vigor. Desde a transferência da soberania de Macau, o Governo da RAEM procedeu a quatro reajustamentos remuneratórios na Função Pública, sempre com efeitos retroactivos da actualização, a partir de 1 de Janeiro do respectivo ano. No entanto, na presente proposta de lei ficou excluída a retroactividade do aumento, passando a actualização de vencimentos a entrar em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao dia da sua publicação no Boletim Oficial (artigo 5.º da proposta de lei). Em torno desta alteração da opção legislativa de anos anteriores, suscitou-se uma discussão em sede da Comissão sobre a eventual dilação do período de tempo entre a aprovação da proposta de lei e a sua respectiva publicação.

Como a data da entrada em vigor da proposta de lei está directamente relacionada com o momento a partir do qual os funcionários públicos começam a usufruir da actualização salarial, quanto mais cedo tal aconteça mais vantajoso será para os trabalhadores da Função Pública, especialmente pelo facto de no presente reajustamento se ter adoptado uma disposição diferente da opção legislativa tomada no passado, estipulando o início da vigência no primeiro dia do mês seguinte ao da publicação da proposta de lei. Relativamente ao fundamento que esteve na base dessa determinação, a Comissão entendeu que o mesmo deveria ser esclarecido pelo Executivo.

Os representantes do Executivo reafirmaram a posição manifestada pelo Governo sobre esta questão, aquando da apreciação na generalidade no



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

Plenário da Assembleia Legislativa, justificando que as quatro actualizações salariais, que foram realizadas no passado com efeitos retroactivos ao dia 1 de Janeiro de cada ano, se deveram ao compromisso político publicamente assumido pelo Chefe do Executivo, havendo lugar, portanto, a uma opção política no sentido da retroactividade. Acontece que, na apresentação do Relatório das Linhas de Acção Governativa, no ano transacto, o Chefe do Executivo apenas anunciou a constituição da Comissão de Avaliação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública e apresentou o seu entendimento sobre o reajustamento salarial na Administração Pública sem que se tivesse comprometido com a retroactividade desta actualização. Ademais, em caso da actualização de vencimentos ter efeitos retroactivos a partir de 1 de Janeiro do corrente ano, tal implicaria um aumento na despesa adicional de até 900 milhões de patacas. Assim sendo, a explicação dada pelo Executivo sobre esta matéria foi aceite pela Comissão.

Houve, no entanto, Deputados com uma opinião diferente da partilhada pela generalidade da Comissão sobre a regulação do início da vigência desta proposta de lei, em resultado da norma em causa na proposta se revestir de uma natureza indeterminada. Por conseguinte, a produção de feitos da presente proposta de lei está sujeita ao tempo que venha ainda a decorrer até à sua aprovação em Plenário, depois de apreciada, e também da sua publicação por ordem do Chefe do Executivo. A esse respeito, foi recordada ainda a inexistência actual de legislação que discipline especificamente o momento de publicação pelo Chefe do Executivo dos diplomas legais



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

aprovados pela Assembleia Legislativa, havendo, por isso, uma grande indefinição em torno da disciplina do início da vigência das propostas de lei aprovadas. Posto isto, e tendo em conta o impacto da presente proposta de lei nas remunerações e regalias do pessoal da Função Pública, foi proposta a alteração do início da produção de efeitos desta proposta de lei para uma data específica.

Em relação a esta opinião, o Executivo reiterou que, caso se opte pela fixação de uma data de vigência, se o processo legislativo não for concluído à data indicada, tal haveria de suscitar a questão da eventual retroactividade na produção de efeitos da proposta de lei, o que seria tido como inaceitável para o Executivo. Além disso, quer em termos do mecanismo que foi seguido na presente actualização salarial, quer em termos dos princípios subjacentes à proposta de lei, a presente iniciativa legislativa apresenta-se diferente das anteriormente apresentadas sobre a mesma matéria, pelo que seria necessário afastar a sua retroactividade tanto quanto possível.

4. Âmbito de cobertura da actualização salarial dos trabalhadores da Administração Pública

No que se refere ao âmbito do pessoal coberto pela presente actualização salarial, a proposta de lei abrange tanto os trabalhadores da Função Pública no activo como também os aposentados e pensionistas cujas pensões de aposentação e de sobrevivência serão actualizadas em função e na



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

[Handwritten signature]

proporção do aumento referido (artigo 2.º da proposta de lei).

Refira-se que a questão da aplicação dos contratos individuais de trabalho e contratos de tarefa foi novamente suscitada pelos Deputados aquando da análise da proposta de lei em sede de Comissão. Os esclarecimentos apresentados pelo Executivo foram no sentido de que, por força da natureza dos contratos de tarefa em si, os trabalhadores contratados sob este regime contratual não pertencem ao pessoal de trabalhadores da Administração Pública, estando este pessoal contrato tendencialmente excluídos do âmbito do presente reajustamento salarial. No entanto, se do clausulado do contrato de tarefa constar alguma disposição que preveja a actualização automática em função da verificada na Função Pública, então, o mesmo reajustamento será efectuado em conformidade com o estipulado contratualmente e no respeito pelo espírito do contrato firmado entre as partes. O Executivo fez questão de reafirmar que o contrato de tarefa constitui uma modalidade contratual legalmente prevista e através da qual é permitido ao Executivo a aquisição de serviços de carácter eventual e temporário, estando afastada qualquer ilegalidade no recurso ao contrato de tarefa para essa finalidade. O Executivo entende, porém, que a eventual existência de outros problemas que possam ser levantados no decurso do cumprimento dos contratos de tarefa constitui um assunto que merece a devida atenção das autoridades competentes com vista à sua resolução, mas trata-se de questões que não estão directamente relacionadas com a presente actualização salarial.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]



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

Quanto ao pessoal com contrato individual de trabalho de direito privado, o Executivo manteve a sua posição sobre esta questão, ou seja reafirmou que *“se o respectivo contrato individual de trabalho já dispõe de um mecanismo de actualização em conformidade com os vencimentos da Administração Pública, então o vencimento será actualizado automaticamente. Nos demais casos, o vencimento será actualizado por despacho do Chefe do Executivo ou de acordo com o procedimento previsto no respectivo estatuto privativo de pessoal do serviço ou entidade em que o trabalhador exerce funções”*⁷.

5. Estabelecimento dum mecanismo justo, científico e independente na actualização salarial dos trabalhadores da Administração Pública

É do entendimento da Comissão que a presente actualização salarial constitui uma vertente relevante na implementação das Linhas de Acção Governativa anunciadas para o ano de 2012, com vista ao aprofundamento da reforma na Administração Pública e ao aperfeiçoamento do mecanismo de actualização dos vencimentos dos funcionários públicos. Deste modo, trata-se de um reajustamento remuneratório que se enquadra na política de estabelecimento dum mecanismo justo, científico e independente para a actualização do vencimento dos funcionários públicos. Nesse contexto, a Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da presente iniciativa legislativa tomando em consideração a sua pertinência, razoabilidade e

⁷ Parecer n.º 1/IV/2011 da 3.ª Comissão Permanente, pág. 4 (versão chinesa) e pág. 5 (versão portuguesa).



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

viabilidade, sendo de assinalar o frutuoso diálogo político, num clima de abertura e de sinceridade, realizado com o Executivo.

A Comissão espera que, no seguimento da presente actualização salarial, o Executivo venha a realizar um balanço das experiências nesta matéria, assim como dos problemas existentes neste domínio, com atenção especial para a criação de um mecanismo regular e funcionalmente eficiente, que seja adequado a longo prazo para proceder ao reajustamento dos vencimentos dos funcionários públicos. Acresce que deste mecanismo devem constar, entre outras vertentes, as normas procedimentais que devem ser seguidas para esta finalidade, as variáveis a serem tidas em conta na avaliação, os princípios a serem considerados e os objectivos definidos com a política de actualização salarial. Efectivamente, a criação de um mecanismo de actualização salarial está relacionada tanto com a estabilidade da equipa de pessoal da Função Pública e com a situação financeira a longo prazo do Executivo, bem como com os indicadores da actividade económica nos sectores de actividade industrial e comercial, e até com o desenvolvimento social a longo prazo. Deste modo, aquando do estabelecimento de um mecanismo deste tipo, que se coadune com a realidade de Macau, deve-se ter presente a experiência de outras regiões neste domínio e realizar uma ponderação sob uma perspectiva de prudência e de longo prazo, por forma a que a política de recursos humanos e a legislação nesta matéria possa contribuir para o fluxo ordenado e razoável da circulação dos trabalhadores qualificados no mercado laboral e, por outro lado, suprir as necessidades de

Handwritten signatures and initials in the right margin.



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

recursos humanos tanto nos serviços públicos como nas empresas privadas.

Paralelamente, a Comissão mostrou-se também atenta à postura assumida pelo Executivo no que se refere à política salarial do pessoal da Função Pública. Nesse sentido, as futuras actualizações salariais dos funcionários públicos devem processar-se segundo um mecanismo capaz de responder atempadamente, com a necessária dinâmica e flexibilidade, às exigências de reajustamento de vencimentos decorrentes do desenvolvimento socioeconómico. Assim sendo, este mecanismo deve, por um lado, possibilitar o incremento salarial de acordo com factores como o crescimento económico, a taxa de inflação e a capacidade das finanças públicas, assim como a redução salarial em resultado de variações cíclicas da economia e da eventual verificação de deflação. Por isso, este mecanismo não deve ser apenas incremental, visto que deve também prever a dinâmica de "reajustamento para cima ou para baixo" dos vencimentos do sector público, sendo esta uma postura que mereceu a concordância e o apoio da Comissão.

B. Análise financeira

De acordo com a Nota Justificativa da proposta de lei em apreciação, a actualização de vencimentos e pensões determina um *encargo orçamental estimado em 700 milhões de patacas*. Este encargo será financiado no caso dos *serviços integrados ou dotados apenas de autonomia administrativa* pelas



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

disponibilidades existentes nos orçamentos de funcionamento e pela dotação provisional inscrita no capítulo 12.º da classificação económica da despesa no Orçamento da RAEM de 2012 e no caso dos *organismos autónomos* (OA) com recurso às disponibilidades financeiras existentes nos respectivos orçamentos privativos. Caso as disponibilidades financeiras nos orçamentos privativos dos OA se mostrarem insuficientes para cobrirem o acréscimo de encargos remuneratórios, recorrer-se-á às verbas disponibilizadas pela Direcção dos Serviços de Finanças, transferidas através do capítulo 50.º - contas de ordem - consignações, participações e transferências orçamentais.

— Nesta proposta de actualização remuneratória, ao contrário das anteriores, não está prevista a sua retroactividade a 1 de Janeiro do ano nem está indicada uma data certa de entrada em vigor dos novos índices da tabela indiciária, pelo que a estimativa do Governo de um encargo orçamental de 700 milhões de patacas pressupõe, entre outras variáveis, uma data prevista para a aplicação efectiva do diploma que não se encontra explicitada na Nota Justificativa. Todavia, em reuniões realizadas no Plenário para a apreciação e votação na generalidade da proposta de lei e na Comissão para exame na especialidade, o Governo admitiu que a estimativa de 700 milhões de patacas tem por pressuposto a aplicação dos novos índices remuneratórios a partir de 1 de Maio de 2012.

A data de efectiva aplicação do diploma proposto tem obviamente



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

implicações em termos de encargos remuneratórios anuais (14 meses de vencimentos) e respectivo acréscimo percentual anual. Assim, se a data de aplicação da nova tabela indiciária for efectivamente a de 1 de Maio de 2012, o respectivo acréscimo anual das remunerações é de 4,61% (4 meses sem actualização e 10 meses com actualização).

Este último acréscimo anual de 4,61% significa uma poupança para as contas públicas de 1,84%⁸ relativamente ao acréscimo de 6,45% na tabela indiciária se a mesma fosse aplicada a partir de 1 de Janeiro de 2012 (vide quadro).

	1 de Jan. 2011	1 de Jan. 2012	1 de Maio 2012
Índice	62.00	66.00	62.00
Meses	14	14	4
Índice			66.00
Meses			10
Efeitos anuais	868.00	924.00	908.00
Varição anual %		6.45%	4.61%

Conforme o referido na análise jurídica do presente parecer, a não retroactividade a 1 de Janeiro da proposta de lei foi uma opção política do órgão executivo, não tendo havido qualquer compromisso nessa matéria por parte do Governo no decurso do respectivo processo de avaliação e tomada

⁸ Obviamente, mantendo-se tudo o resto constante, isto é, número de efectivos na Administração Pública, promoções, reclassificações, etc.



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

de decisão sobre a actualização dos índices remuneratórios.

Em complemento informativo da referida opção política, e segundo os esclarecimentos prestados pelo Governo em Plenário da Assembleia Legislativa de 29 de Março de 2012 e na Reunião da Comissão de 2 de Abril de 2012, a retroactividade da proposta de lei a 1 de Janeiro de 2012 conduziria a encargos anuais de 900 milhões de patacas. Este montante de encargos adicionais com a actualização dos índices remuneratórios excede o valor de 700 milhões de patacas da dotação provisional do capítulo 12.º das despesas comuns do Orçamento da RAEM para 2012.

A insuficiência da dotação provisional (défice de 200 milhões de MOP) constituiu uma das razões invocadas pelo Governo para não propor a retroactividade a Janeiro de 2012, pois tal implicaria, em seu entender, uma diminuição no saldo previsto do Orçamento da RAEM para 2012, de 36 018 milhões de patacas, conforme o inscrito no número 1 do artigo 4.º da Lei do Orçamento de 2012⁹.

⁹ Importa não confundir diminuição do saldo previsto do orçamento do ano económico em execução com a diminuição da reserva financeira da RAEM. Esta última, de acordo com a Lei n.º 8/2011 – regime jurídico da reserva financeira – é composta pela reserva básica e reserva extraordinária e tem como fontes de recursos financeiros os saldos do orçamento central de cada ano económico (após o apuramento definitivo do mesmo na Conta Geral da RAEM, auditoria do Comissariado de Auditoria e resolução da Assembleia Legislativa relativa ao relatório do Governo sobre a execução do orçamento do mesmo ano económico) e as retribuições resultantes do investimento da reserva financeira.



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

Por razões desse défice de cobertura financeira, o Governo teria de apresentar à Assembleia Legislativa uma proposta de revisão do Orçamento de 2012, dado que haveria um aumento da despesa global autorizada na mesma proporção da diminuição do saldo orçamental projectado para 2012. Em alternativa à diminuição do saldo orçamental previsto para 2012, o Governo poderia recorrer a uma revisão da receita orçamental prevista para 2012, particularmente nos *impostos directos sobre o jogo* os quais estão projectados no Orçamento de 2012 em 86,9 mil milhões de patacas, quando a receita cobrada em 2011 foi de 94,1 mil milhões de patacas¹⁰ (-7,2 mil milhões de MOP ou -7,6%).

Resumindo, segundo a proposta do Governo, a cobertura financeira dos 700 milhões de patacas resultante da actualização dos vencimentos reportada a 1 de Maio de 2012, não tem implicações no aumento da despesa global autorizada (da Conta Central), nem implica qualquer diminuição do saldo orçamental previsto no número 1 do artigo 4.º da Lei do Orçamento de 2012.

De acordo com a proposta de lei não existe, pois, a necessidade de se recorrer a uma proposta de revisão orçamental. Todavia, não foram explicitadas por parte do Governo as estimativas dos encargos adicionais em despesas com pessoal e contribuições para os regimes de segurança social com os serviços integrados e com autonomia administrativa, com os OA e

¹⁰ Conta Central – receitas provenientes dos principais impostos (disponível no sítio da DSF).



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

com as pensões de reforma e sobrevivência, bem assim como os montantes das respectivas formas possíveis de financiamento dos encargos adicionais: disponibilidades financeiras nos diversos orçamentos de funcionamento dos serviços e organismos públicos e/ou utilização da dotação provisional do capítulo 12.º. Neste último caso, não existem, de igual modo, estimativas do seu saldo final após utilizações nas actualizações de vencimentos da dotação inicial de 700 milhões de patacas inscrita no Orçamento de 2012.

De sublinhar que os OA podem através do 1.º orçamento suplementar vir a dispor de verbas para suportar integralmente ou em parte os respectivos encargos de pessoal adicionais. Só no caso de não disporem de disponibilidades próprias suficientes é que se tornará necessário recorrer a transferências orçamentais da Conta Central do Governo.

Da Nota Justificativa importa reter também a preocupação do Governo em se informar sobre a evolução do **comportamento das remunerações no sector privado da economia** que segundo os seus dados terão tido um aumento médio anual de 7,5% no ano de 2011. Contudo, não foi objecto de discriminação quer a fonte de informação estatística quer a metodologia para se alcançar aquela percentagem de aumento global das remunerações no sector privado da economia. Não foi também explicitado se aquela referência remuneratória incluía dados respeitantes às Pequenas e Médias Empresas ou se sobre estas existe a possibilidade de se dispor de informação mais específica no que diz respeito a aumentos salariais.



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

De acordo com os últimos dados publicados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos (DSEC) relativos aos **Inquéritos às necessidades de mão-de-obra e às remunerações (referentes ao 4.º trimestre de 2011)**¹¹ é possível concluir que aquela percentagem de aumento não se encontra desfasada dos valores encontrados por ramo de actividade económica, conforme a seguir se sintetiza em termos de *remuneração média e respectivo incremento percentual anual dos trabalhadores residentes a tempo completo em Dezembro de 2011* (em comparação com Dezembro de 2010):

- Lotarias e jogos 16 680 MOP (+7,4%);
- Comércio por grosso e a retalho 10 580 MOP (+7,3%);
- Transportes, armazenagem e comunicação 16 730 MOP (+12,0%);
- Actividades de segurança 8 400 MOP (+7,7%); e
- Actividades de tratamento de resíduos sólidos e líquidos públicos 11 380 MOP (+8,1%).

Por seu turno, a **mediana global do rendimento mensal do emprego** de acordo com os últimos dados estatísticos da DSEC referentes ao quarto trimestre de 2011 é de 10 000 MOP e cresceu 11,1 por cento relativamente ao trimestre homólogo do ano anterior.

¹¹ Inquérito às Necessidades de Mão-de-Obra e Remunerações das Lotarias e Outros Jogos de Apostas (4.º Trimestre de 2011, DSEC) e Inquérito às Necessidades de Mão-de-Obra e Remunerações no Comércio por Grosso e a Retalho, Sector de Transportes, Actividades de Segurança e de Tratamento de Resíduos Sólidos e Líquidos Públicos (4.º Trimestre de 2011, DSEC).



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

No que se refere à Nota Justificativa da proposta de lei, importa ainda assinalar duas preocupações inter-relacionadas por parte do Governo:

- “A presente actualização pode, a certo nível, assegurar que os valores reais auferidos por parte dos trabalhadores da Administração Pública não sejam afectados devido à subida de preços”; e
- “Uma actualização oportuna pode vir a contribuir para atrair e reter pessoal, mantendo deste modo a estabilidade da equipa do pessoal da Função Pública”.

Constituindo a matéria da inflação uma importante componente no processo decisório de actualização de vencimentos, senão mesmo a principal num contexto de significativo crescimento económico, razoável crescimento dos salários no sector privado e boa situação financeira das contas públicas, o comportamento dos indicadores de andamento do nível geral dos preços no consumidor deve ser objecto de uma medição e interpretação rigorosas.

Na presente proposta de actualização dos vencimentos dos trabalhadores da Administração Pública, o Governo referenciou o comportamento da taxa de inflação, medida pelo Índice de Preços no Consumidor – Geral (IPC-Geral) à taxa de inflação anual de 2011 (5,81%) e à variação mensal homóloga do IPC-Geral entre Dezembro de 2010 e Dezembro de 2011 (6,81%). A indicação da variação mensal homóloga de 4,92% do IPC-Geral no mês de Janeiro de



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

2011 deixa entender um comportamento ascendente da taxa de inflação ao longo do ano de 2011, o que se veio a confirmar nos primeiros 2 meses de 2012.

Referenciando a actualização dos vencimentos ao período compreendido entre Janeiro de 2011¹² e Janeiro de 2012, a proposta de actualização de 6,45% está sensivelmente de acordo com a subida do nível geral dos preços no consumidor no mesmo período (de 6,80% quando considerados os índices globais do IPC-Geral de Janeiro de 2011 e de Janeiro de 2012).

Contudo, como a actualização de vencimentos só se tornará efectiva a partir de Maio de 2012 subsiste uma indeterminação quanto à subida percentual do nível geral de preços no consumidor entre Janeiro de 2011 e Maio de 2012, quer em termos de variação percentual dos respectivos índices mensais quer em termos de taxa de inflação média acumulada.

Resumindo, sob o ponto de vista de análise financeira, da presente proposta de actualização de 6,45% nos vencimentos dos trabalhadores da Administração Pública é possível concluir o seguinte:

- não implica um aumento da despesa global orçamental autorizada, mas tão só uma transferência de verbas a partir da dotação provisional do capítulo 12.º ou das disponibilidades financeiras nos

¹² Data a partir da qual a última actualização dos índices remuneratórios da Função Pública teve efeitos práticos.



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

diferentes orçamentos de funcionamento dos serviços ou organismos públicos;

- subsequentemente, não afectará o saído orçamental previsto para 2012, o qual muito provavelmente atingirá um valor efectivamente superior no final do ano tendo em consideração o provável comportamento favorável dos impostos directos sobre o jogo;
- o seu impacto em termos de encargos anuais com pessoal corresponderá a um aumento de 4,61% em relação ao ano anterior, tendo em atenção que os novos índices remuneratórios se aplicam a 10 meses num total de 14 meses (incluindo os subsídios de férias e de Natal);
- o nível proposto de aumento está ligeiramente aquém do verificado nas remunerações do sector privado da economia, o qual se terá situado em média na ordem dos 7,5% em 2011 (segundo dados do Governo);
- o aumento proposto de 6,45% está sensivelmente de acordo com o aumento do nível geral dos preços no consumidor entre Janeiro de 2011 e Janeiro de 2012 (de 6,80%) e supera ligeiramente a taxa de inflação média de 2011 (5,80%); e
- por força da sua aplicação efectiva e provável a partir de Maio de 2012, existe uma indeterminação no que se refere à subida do nível geral dos preços no consumidor até aquele mês, pelo que em futuros processos de estudo de actualizações de remunerações será de todo conveniente fazer coincidir os períodos de



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

actualização dos índices remuneratórios com os períodos de referência da taxa de inflação conhecida ou estimada.

IV – Apreciação na especialidade

Para além da apreciação genérica apresentada anteriormente, a Comissão analisou também, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a adequação das soluções concretas aos princípios subjacentes à proposta de lei, assegurando a perfeição técnico-jurídica das disposições legais.

Como a presente proposta de lei apresenta uma redacção muito similar ao articulado de propostas de lei de actualização de vencimentos apresentadas no passado, e tendo em conta que se trata de um articulado há muito utilizado nessas mesmas propostas de lei, não houve necessidade de se proceder a qualquer modificação ou alteração do texto a nível técnico-jurídico.

V – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei intitulada «Actualização dos vencimentos e pensões de aposentação e de sobrevivência dos trabalhadores da Administração Pública», a Comissão:



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

a) Conclui que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para ser apreciada e votada na especialidade, pelo Plenário, e,

b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade, o Governo se faça representar a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos que eventualmente possam ser necessários.

Macau, aos 12 de Abril de 2012.

A Comissão,



Cheang Chi Keong
(Presidente)



Chui Sai Peng José
(Secretário)

Cheung Lup Kwan Vitor



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

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

José Maria Pereira Coutinho

A handwritten signature in black ink, featuring a prominent vertical stroke and several horizontal and diagonal strokes.

Leong On Kei

A handwritten signature in black ink, with a large, stylized initial 'L' and several loops.

Lau Veng Seng

A handwritten signature in black ink, with a large, stylized initial 'L' and several loops.

Lam Heong Sang

A handwritten signature in black ink, with a large, stylized initial 'C' and several loops.

Chan Wai Chi

A handwritten signature in black ink, with a large, stylized initial 'T' and several loops.

Tong Io Cheng