

Desenvolvimento da Segurança Social no Enquadramento da Lei Básica

CHAN Wai Tan*

I. Segurança social e o regime de segurança social

O grau de perfeição da segurança social que um país ou uma região fornece aos cidadãos pode reflectir o nível de benefícios sociais e o grau de progresso da civilização material desse país ou dessa região. Porém, cada lugar tem níveis diferentes de desenvolvimento de cultura, tradição, política, economia e sociedade, e tem sua compreensão específica sobre segurança social. Além disso, em lugares diferentes, a segurança social tem diferentes funções e desempenha papéis diferentes. Por isso, é muito difícil apresentar uma definição unificada para o termo.

Originalmente o termo segurança social (social security) vem do livro *Lei da Segurança Social* (Social Security Act), publicado nos Estados Unidos da América em 1935. A segurança social dos Estados Unidos da América serve principalmente para a construção de redes de segurança social, destacando a auto-ajuda. No Reino Unido, a concepção da segurança social elaborado pelo *Relatório de William Beveridge*, de 1942, é um plano universal de assistência social mantido pelo rendimento pessoal fornecido pelo governo. Na Alemanha, a segurança social refere-se à justiça social e à segurança da sociedade e a parte principal do sistema de segurança social é o seguro social obrigatório. No Japão, a segurança social preza pela garantia do rendimento e é composta por três partes, que são seguro social, serviço de benefícios sociais e assistência social. De acordo com experiências de diversos países, a segurança social geralmente apresenta três características: primeiro, políticas ou regime propostos pelo país em relação ao estado de dificuldades da vida da população, representando a natureza social e a imparcialidade; segundo, oferta da prestação para garantir a estabilidade da vida da população e da sociedade; terceiro, baseado na responsabilidade pública e apoio económico nas finanças do Estado.¹ A segurança social geralmente inclui o seguro social e a assistência social e, entre eles, o seguro social é a parte integrante fundamental. O objectivo do seguro social é tomar medida preventiva em relação às necessidades previstas, substituindo a assistência posterior com a prevenção prévia, recompensando a perda da receita dos indivíduos e das suas famílias quando perderem, temporariamente ou permanentemente, a capacidade de trabalhar na velhice ou nos riscos acidentais específicos, tais como desemprego, doença, acidente profissional, maternidade, invalidez e morte, para manter as necessidades básicas de vida. Isso é a diferença entre seguro social e assistência social.

A segurança social moderna e a base legítima do seu sistema não são mais um favor oferecido pelo governo, mas um direito humano básico, que considera a dignidade da pessoa como o valor

* Investigadora assistente do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

mais elevado. A segurança social, com base no pensamento de direitos humanos, teve um período longo de desenvolvimento histórico. O moderno regime de segurança social, tendo como símbolo de início o estabelecimento e a implementação do regime do seguro social na Alemanha no final do Século XIX e início do Século XX, destaca-se a combinação de direitos e deveres na sua natureza. O segurado goza dos benefícios de seguro não mais às custas da dignidade humana e não mais aceita a punição como condição do benefício. É responsabilidade do Estado e da sociedade que os trabalhadores gozem da segurança social. Porém, isso ainda é direito legal apenas dos membros da sociedade, longe de se tornar um direito dos cidadãos. A *Constituição de Weimar* de 1919 promoveu o desenvolvimento do regime de segurança social e definiu os benefícios da segurança social dos quais os cidadãos da Alemanha deviam gozar. De acordo com o disposto do Artigo 7.º e Artigo 9.º, o governo federal tem poder legislativo em relação à manutenção do regime de seguro e assistência pública, determinando pela primeira vez o direito da segurança social dos cidadãos no nível constitucional. O *Relatório de William Beveridge*, do Reino Unido, de 1942, delineou o plano de desenvolvimento do Estado de providência britânico, esclarecendo que o país e os indivíduos devem se responsabilizar pela segurança social em conjunto e que o país deve garantir o nível básico de vida dos cidadãos, além de apontar que a segurança social deve seguir princípios tais como o princípio da universalidade, o princípio da garantia de vida básica, o princípio da uniformidade e o princípio de reciprocidade de direitos e deveres.² Após a Segunda Guerra Mundial, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* propôs pela primeira vez que o direito da segurança social é um direito humano básico. Mais tarde, diversos documentos internacionais confirmaram isso, tais como o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* e a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, além de promoverem vigorosamente o estabelecimento do regime de segurança social e proporem claramente que a segurança social deva se desenvolver com foco no seguro social. O direito de gozar da segurança social tem recebido cada vez mais atenção em nível internacional e é considerado como um direito humano internacionalmente reconhecido. Do ponto de vista do percurso de desenvolvimento do regime de segurança social, ele passou por um processo em que foi considerado como caridade de grupos de apoio religiosos, doação do governo para o povo, depois foi desenvolvido e implementado como um importante sistema social convencional de longo prazo e, no final, foi reconhecido como um direito humano básico e um direito básico dos cidadãos. Durante esse processo, as funções e a natureza da segurança social estavam em constante evolução e aprofundamento.

II. O Desenvolvimento da Segurança Social no Enquadramento da *Lei Básica de Macau*

Em Macau, a segurança social tem sentido lato e sentido estrito. “O sistema da segurança social, no sentido lato, é composto por três tipos de serviços públicos, incluindo seguro social, assistência social e serviço social” e “a segurança social, no sentido estrito, refere-se a subsídios e prestações fornecidos pelo governo através do Fundo de Segurança Social, incluindo o fornecimento de pensão para idosos aos contribuintes que preenchem os requisitos”.³ O conceito discutido no presente texto é a segurança social do sentido estrito. Ele usa o seguro social como a

base para o estabelecimento do sistema e é a forma principal da segurança social actual. As suas receitas principais são as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores e o apoio financeiro do governo. Quando as pessoas perdem suas fontes das receitas por causa de aposentação, invalidez, velhice ou desemprego e outros riscos, o seguro social fornece diversos tipos de prestações, incluindo pensão para idosos, pensão de invalidez, subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de nascimento, subsídio de casamento e subsídio de funeral.

2.1 A segurança social é um direito básico dos residentes de Macau

Nos termos do Artigo 39.º do Capítulo III, “Direitos e deveres fundamentais dos residentes”, da *Lei Básica de Macau*, os residentes de Macau gozam do direito a benefícios sociais. E segundo o Artigo 40.º, as disposições, que sejam aplicáveis a Macau, do *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*, do *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, bem como das convenções internacionais de trabalho, continuam a vigorar e são aplicadas mediante leis da Região Administrativa Especial de Macau. Os direitos e as liberdades de que gozam os residentes de Macau, não podem ser restringidos excepto nos casos previstos na lei. Tais restrições não podem contrariar o disposto nas convenções internacionais referidas anteriormente. As disposições da *Lei Básica de Macau* elevaram mais ainda o estatuto dos benefícios sociais e da segurança social.

Nos termos da *Lei Básica de Macau*, a segurança social, como uma parte dos benefícios sociais, é um direito básico dos residentes. As convenções internacionais nas quais Macau já participou geralmente reconhecem a segurança social como um direito humano básico. Segundo o disposto do Artigo 9.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, “os Estados Partes na presente Convenção reconhecem o direito igual de todas as pessoas de gozar da segurança social, incluindo seguro social.” O Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais acha que o direito de segurança social é um direito sem restrições arbitrárias e irracionais no âmbito abrangente da segurança social actual (seja público ou privado) e um direito com protecção suficiente quando o cidadão sofrer de riscos sociais e situações de emergência. O âmbito da protecção inclui a garantia de rendimento, serviço médico e assistência familiar adequados nos riscos sociais e a forma inclui prestações, pecuniárias e em espécie.⁴ Nos termos da alínea 4) do n.º 5 do Artigo 5.º da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, as pessoas devem gozar do direito de segurança social e serviços sociais sem receber qualquer discriminação. A partir do ponto de vista da *Lei Básica de Macau* e das convenções internacionais, sem dúvida, é um direito básico dos residentes de Macau gozarem do direito a segurança social.

Além de prevenir os indivíduos de crises de sobrevivência, o significado final do direito dos residentes de Macau de gozarem da segurança social é proteger a dignidade humana. A dignidade humana tem o maior valor e a sua inviolabilidade é quase o princípio básico do sistema de valores da Constituição. O *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* também reconhece que “estes direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana”. O que a dignidade humana protege é o estado de relação que uma pessoa tem como ser humano, reconhecendo que a existência da pessoa tem valor próprio como comunidade social e tem direito de se integrar na estrutura da vida social. Para poder gozar da segurança social como um direito básico, além de precisar de eliminar a violação ou intervenção do poder público, exige que o governo tome a iniciativa de fornecer alguns serviços ou prestações e garantir condições mínimas para a

sobrevivência individual e uma vida com dignidade. O regime de segurança social deveria ser estabelecido, com base na consideração do governo de proteger a “dignidade humana”, para proteger os residentes dos riscos de sobrevivência e realizar o direito de benefícios sociais. A partir desse ponto de vista, em relação à segurança social o governo tem obrigações inevitáveis de proteger os indivíduos, incluindo principalmente obrigações de três níveis, respeitar, proteger e promover, ou seja, o governo deve fazer com que os indivíduos possam satisfazer com liberdade e independência, através do regime de segurança social, as suas necessidades de receitas quando encontrarem com riscos de vida, e não pode intervir no gozo da segurança social, directamente ou indirectamente através de restrições arbitrárias e irracionais, ou negar o direito igual de gozar da segurança social. O governo deve elaborar leis necessárias e efectivas e adoptar outras formas eficazes para impedir ou proibir a terceira parte intervir por qualquer forma o gozo do direito da segurança social. Além disso, o governo deve tomar medidas activas como a elaboração de leis, plano de segurança social e estratégias de acção para estimular, promover e fornecer a segurança social, oferecendo para todos o direito da segurança social e a sua realização.⁵ A realização do direito da segurança social pode causar grande impacto financeiro ao governo, mas a segurança social, como um plano que protege a dignidade humana e que não deve ser ignorado, necessita que o governo tome as mínimas obrigações essenciais para fornecer os mínimos benefícios necessários aos indivíduos e famílias com os máximos recursos possíveis, através da legislação, da elaboração e implementação das políticas nacionais de segurança social e do plano de acções. Além disso, em um curto período de tempo razoável, o governo deve tomar todas as medidas adequadas e efectivas, especialmente o método legislativo, para realizar esse direito. Claro, assistência jurídica e medidas administrativas, financeiras, educacionais e sociais são igualmente importantes. Por isso, a segurança social nos termos da *Lei Básica de Macau* obviamente não é uma medida temporária, de emergência ou um dom do governo e também não é somente baseada nos valores morais. O governo tem obrigações de elaborar e executar as políticas da segurança social, de elaborar e revisar o sistema jurídico da segurança social, de se responsabilizar pelo estabelecimento das instituições da segurança social, de fornecer diversos serviços e prestações da segurança social, de definir procedimentos jurídicos que favoreçam o funcionamento da segurança social e de oferecer assistência jurídica, com a finalidade de promover a realização do direito dos residentes.

2.2 Princípios básicos que o regime de segurança social deve seguir

2.2.1 Princípio de se basear no regime actual e promovê-lo com a prática

Segundo o disposto na *Lei Básica de Macau*, “com base no anterior sistema de benefícios sociais” o Governo define, por si próprio, a política de fomento e melhoria dos benefícios sociais, o que significa que o Governo da RAEM não pode ignorar o sistema da segurança social e as políticas relacionadas que já foram estabelecidos inicialmente antes do retorno à Pátria e que o governo tem responsabilidade de manter a continuidade do sistema original de benefícios sociais e garantir que os residentes continuem a gozar do bem-estar de acordo com as leis originais.⁶ O regime de segurança social estabelecido em 1989 é realizações e experiências valiosas da história da segurança social de Macau. A sua duração após o retorno de Macau é protegida pela *Lei Básica de Macau*, mas essa protecção não pode ser compreendida como se o sistema original não pudesse ser mudado. Qualquer sistema só pode satisfazer as necessidades da sociedade e das pessoas quando se actualiza junto com o tempo. A verdadeira essência da *Lei Básica de Macau* é que a reforma e a melhoria do regime de segurança social não podem violar o espírito do regime de

segurança social e a intenção da criação do regime e que devem existir medidas de transição mesmo caso grandes reformas na concepção do regime sejam necessárias.

2.2.2 Princípio de seguir a lei básica do seguro social

O chamado seguro social refere-se que “o governo adopta uma gestão centralizada de riscos para ajudar os segurados que podem prever a sua perda a resolver necessidades económicas por causa das ocorrências perigosas, através da assistência mútua de natureza institucional”⁷ e a cobertura do seguro é prevista pela lei. O regime de segurança (seguro) social exigido pela *Lei Básica de Macau* também deve estar em conformidade com a natureza intrínseca do seguro social.

Segurabilidade. O seguro social baseia-se na partilha conjunta de riscos e ajuda mútua por todos os segurados. A operação via seguros refere-se a realização de ajuda mútua e partilha de riscos entre membros da sociedade através de cobrança prévia, pela forma de pagamento de contribuição, de uma certa percentagem prevista em lei do salário do segurado como prémio. Quanto mais ampla a cobertura do seguro for, maior equilíbrio será atingido na partilha do seguro, isto é, a lei dos grandes números, ou seja, cobrar de muitos segurados uma pequena quantia como prémio para compensar prejuízos inesperados ocorridos com poucas pessoas, desempenhando efectivamente a função de ajuste da sociedade. A função do seguro social não é somente na partilha de riscos, mas mais ainda na repartição de perdas causadas pela ocorrência de perigos, por ter que fornecer uma garantia de vida quando o segurado tiver perdas económicas em determinadas circunstâncias. Porém, não é realista esperar que o seguro social possa cobrir todos os riscos ou dificuldades, porque ele geralmente tem como objectivo garantir a vida básica e não fornece compensação excessiva. A maioria das prestações de seguros sociais adopta a forma de compensação pecuniária e o regime de caixa.

Natureza social. O espírito do seguro social é a consciência de solidariedade. O seguro social origina-se da ajuda mútua entre os membros da sociedade. Além da partilha de riscos, desempenha um papel para atingir fins de políticas sociais, reunindo forças sociais para manter a segurança social, com a finalidade de atingir o equilíbrio da sociedade. O seguro social representa uma função de redistribuição horizontal, vertical e intergeracional da renda. O foco da atenção do seguro social não está no nível de risco individual, mas na questão se o risco ocorrido faz parte das condições seguráveis combinadas previamente. Qualquer pessoa recebe a mesma prestação após a ocorrência de riscos, não salientando a equivalência do valor entre o prémio do seguro e a prestação e, ao mesmo tempo, esperando que se possa garantir a segurança económica da comunidade menos favorecida através da partilha de riscos. Essa particularidade do seguro social desempenha a função da redistribuição vertical e intergeracional e faz com que o seguro social tenha espírito de solidariedade e característica de ajuda mútua, sendo essa a maior diferença com respeito ao seguro comercial. A natureza social do regime de seguro social tem ligações estreitas com a natureza da ajuda mútua. Quando mais alto o nível da socialização for, maior parcela da população será coberta pelo seguro social, maior será o âmbito da cobertura e mais se destacará a característica da ajuda mútua. Claro, o seguro social também foca na acumulação do Fundo de Segurança Social, na conservação do valor e na valorização do fundo, no equilíbrio das receitas e despesas do fundo, para que o seguro possa continuar a sua operação de forma auto-suficiente.

Natureza obrigatória. O seguro obrigatório é dirigido principalmente contra questões de “riscos morais” e “selecção adversa”. Como não existe uma equivalência clara de valor entre o prémio pago e as prestações do seguro, não se pode esperar que todas as pessoas participem voluntariamente. As pessoas com boa saúde, rendimento relativamente alto e outros factores de

riscos baixos provavelmente não têm interesse em aderir ao seguro e, por outro lado, pessoas com expectativa de riscos mais alta estão mais dispostas a aderirem. Qualquer uma dessas situações pode impedir o funcionamento normal do regime de seguro social, prejudicar a intenção original do regime e enfraquecer o efeito da solidariedade social. Por isso é necessário adoptar a forma de seguro obrigatório e formar uma comunidade que partilhe riscos, para que os riscos individuais possam ser transferidos para a comunidade. Para alcançar este objectivo, os governos tentam incluir no seguro social todas as pessoas na sociedade que preenchem os requisitos e obrigar os indivíduos e empregadores a pagarem periodicamente o prémio conforme o padrão de contribuições previsto na lei, como um dever da sociedade. O pagamento do prémio é a condição prévia para se qualificar para os benefícios e prestações do seguro.

2.2.3 Princípio de aperfeiçoamento gradual conforme condições económicas da sociedade

Sendo um conceito dinâmico, o conteúdo e âmbito de “benefícios sociais” na *Lei Básica de Macau* podem ser ajustado conforme a mudança do conceito sobre benefícios e o nível do desenvolvimento socioeconómico. O estabelecimento e a melhoria do regime de segurança social, incluindo aspectos tais como o âmbito dos beneficiários, itens de prestações e o nível de prestações, devem ser adaptados com o nível do desenvolvimento socioeconómico. O início e desenvolvimento da segurança social, a sua dimensão e a estrutura, os itens e o nível de prestações necessitam de uma base económica correspondente para realizar os objectivos previstos. Isso é a lei universal do desenvolvimento de segurança social em diversos países. Por isso, o âmbito dos beneficiários, do pequeno ao grande, o foco das modalidades de segurança e o conteúdo das modalidades, de poucos a muitos, são aperfeiçoados gradualmente junto com o desenvolvimento socioeconómico. E o funcionamento positivo da segurança social é favorável à criação de um ambiente social estável e à promoção do desenvolvimento económico.

As disposições da *Lei Básica de Macau* sobre o regime da segurança social mostraram que a segurança social pode sempre ser desenvolvida e melhorada. Não se deve ser inflexível e ficar no nível actual dos benefícios e também não se pode ser radical e ultrapassar o nível actual da produtividade social. Deve-se basear nas condições económicas de Macau e nas necessidades sociais. Há comentaristas que ficam preocupados e perguntam se a Macau vai se tornar uma “sociedade de benefícios” no final e sofrer crises financeiras que países de benefícios enfrentaram antes, por causa da melhoria constante do regime de segurança social pelo governo. Na verdade, essa preocupação pode ser eliminada depois de entender completamente a *Lei Básica de Macau*. Segundo o disposto no Artigo 105.º, na “elaboração do orçamento, a Região Administrativa Especial de Macau segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o deficit e manter o orçamento a par da taxa de crescimento do produto interno bruto da Região”, demonstrando que o governo não pode apoiar o regime da segurança social com deficit de orçamento e que o governo deve tratar o equilíbrio entre receitas e despesas do regime de segurança social com cuidado. Segundo o disposto do Artigo 106.º, Macau aplica a política de baixa tributação, o que demonstra que o governo não pode manter a operação do regime de segurança social através do aumento significativo das taxas de imposto. Por isso, com entendimento correcto da *Lei Básica de Macau* e a realização de melhorias do regime de segurança social segundo as disposições da Lei Básica, essa preocupação não vai se concretizar.

2.2.4 Princípio de manter a protecção jurídica considerando o regime como uma política pública

Segundo o disposto na *Lei Básica de Macau*, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau pode definir, por si próprio, a política dos benefícios sociais, para criar condições para proteger os direitos e liberdades dos residentes. Como uma política pública, a segurança social deve ser um plano de acção que tenha passado por concepção e avaliação e que tenha objectivos claros e selecção de valores. É exigido que o regime de segurança social seja organizado, planeado e direccionado, como um processo contínuo e não uma decisão, tendo todos os elos necessários, tais como planeamento, elaboração, execução e avaliação de políticas. Políticas públicas se reflectem concretamente em formas tais como decreto-lei, estratégia e medida. Como uma grande parte das políticas de segurança social é influenciada pela utilização e atribuição dos recursos sociais realizadas pelo governo, o governo desempenha um papel muito importante no desenvolvimento e melhoria do regime de segurança social. O governo deve ter um planeamento estratégico claro de longo prazo sobre a segurança social, ao invés de aplicar somente medidas administrativas fragmentadas. O governo deve considerar como princípio da elaboração de políticas a imparcialidade e a eficiência e ajustar atempadamente as políticas e o plano de actividades de acordo com a situação real de desenvolvimento social e o consenso social.

Nos termos do disposto na *Lei Básica de Macau*, os residentes de Macau gozam do direito a benefícios sociais. O direito de gozar da segurança social dos residentes deve ser protegido através da legislação para garantir o direito dos residentes e fornecer assistência e, por outro lado, fazer com que o governo realize a administração conforme a lei, evitando e controlando a administração arbitrária. Devem-se elaborar disposições legais sobre o sistema de segurança social e o mecanismo do seu funcionamento, estabelecendo e aperfeiçoando o fundamento jurídico do regime de segurança social. A *Lei Básica de Macau* deu ao legislador um carácter aberto, necessário para a concepção e selecção de conteúdos da legislação e do regime de segurança social. O legislador tem amplo espaço com liberdade para a formação de conteúdos tais como o âmbito da implementação e a cobertura do regime de segurança social, a identificação de riscos, a fonte de financiamento, os requisitos e condições para gozar dos direitos e a operação do Fundo de Segurança Social. Porém, essa liberdade tem limites. A *Lei Básica de Macau* definiu as restrições também. O legislador não pode actuar de forma arbitrária, com a finalidade de garantir que a prática da produção normativa da segurança social não se desvie da sua concepção original. Primeiro, nos termos do disposto na *Lei Básica de Macau*, “nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou acto normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei” (Artigo 11.º) e o órgão legislativo deve “fazer, alterar, suspender ou revogar leis, nos termos da *Lei Básica de Macau* e de acordo com os procedimentos legais” (n.º1 do Artigo 71.º). A elaboração da lei sobre a segurança social não pode violar as disposições da *Lei Básica de Macau* e deve ter como finalidade garantir que os cidadãos gozem e realizem o direito de segurança social, além de receber a protecção jurídica efectiva. Segundo, a selecção e a decisão sobre o regime devem ser limitados “com base no anterior sistema de benefícios sociais”, o que significa que a *Lei Básica de Macau* não permite ao legislador abolir completamente o regime actual de forma arbitrária ou que o novo conteúdo se desvie completamente da natureza do regime de segurança social e do objectivo da elaboração da política, prejudicando o direito dos residentes de gozarem da segurança social. Terceiro, o legislador precisa de fazer decisões razoáveis sobre a segurança social através da consideração cautelosa das condições económicas, necessidades sociais e situação financeira do governo de Macau daquela época.

III. Continuidade da melhoria de segurança social no enquadramento da *Lei Básica de Macau*

3.1 Regime de segurança social inicialmente consolidado na RAEM

3.1.1 A cobertura da segurança cada vez maior

Em 18 de Dezembro de 1989, de acordo com o Decreto-Lei n.º 84/89/M foi criado o “Fundo de Segurança Social” e iniciou-se o estabelecimento de um regime de segurança social por forma de pagamento de contribuições, para resolver o problema dos trabalhadores locais desprotegidos. Os destinatários iniciais de protecção eram, principalmente, os trabalhadores permanentes residentes por conta de outrem, mantendo a sua receita quando eles não conseguiam trabalhar por ficarem em situações tais como doença, desemprego, velhice e invalidez. Depois, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 58/93/M, os trabalhadores temporários foram incluídos na cobertura das prestações de segurança social. O Decreto-Lei n.º 29/98/M estendeu a cobertura do regime de segurança social aos trabalhadores por conta própria. Entre 2001 e 2007, o âmbito de trabalhadores por conta própria aumentou de forma progressiva e trabalhadores tais como agente de seguros, médicos, advogados, engenheiros, contabilistas e auditores foram incluídos na cobertura de segurança social. Com a entrada em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009 da *Lei das Relações de Trabalho* que passou a incluir trabalhadores domésticos no seu âmbito aplicável, os empregadores têm a obrigação de pagar contribuições aos seus trabalhadores domésticos, tanto residentes como não residentes, enquanto que os trabalhadores domésticos residentes e outros trabalhadores residentes também foram incluídos no Regime de Segurança Social e usufruírem dos benefícios idênticos. Nos termos da Lei n.º 4/2010, o *Regime de Segurança Social* que passou a vigorar em 2011, todos os residentes têm direito de acesso ao regime da segurança social, desde que verificados os requisitos previstos na lei. Pode-se ver que, de acordo com a situação socioeconómica de Macau, o âmbito de prestações é coberto plenamente de forma planeada.

3.1.2 Itens de prestações estão cada vez mais completos

No início do seu estabelecimento, o regime de segurança social incluía diversos tipos de pensões sociais, tais como pensão para idosos, pensão de invalidez, assistência no desemprego, subsídio de doença e prestação por pneumoconioses, além de garantir os direitos criados pelas relações de trabalho (como prejuízos causados por cessão de actividades, falência, insolvência ou insuficiência económica de empregadores). Posteriormente foram adicionados itens de prestações de benefícios, tais como subsídios de nascimento, subsídios de casamento e subsídios de funeral. Em 2007, de acordo com o regulamento administrativo n.º 6/2007, a pensão social originalmente atribuída pela Fundação de Segurança Social passou a ser atribuída pelo Instituto de Acção Social, fazendo com que o regime de segurança social destaque mais ainda a característica de seguro social e dando uma divisão clara com a “assistência social”. A Lei n.º 4/2010, o *Regime de Segurança Social* define o regime de segurança social como fornecimento, aos residentes, de protecção básica para idosos e para a sociedade. Em relação à questão de que são itens de prestações suficientes, podem-se tomar como referência os nove âmbitos referidos na Resolução n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho, *Acordo de Segurança Social (Critério Mínimo)* (1952): assistência médica, subsídio de doença, subsídio de desemprego, subsídio de velhice, subsídio de acidentes de trabalho, subsídio de família, subsídio de maternidade, subsídio de invalidez e subsídio de sobreviventes. Claro, a condição prévia é realizar a melhoria de forma ordenada, levando em consideração o desenvolvimento económico local e a capacidade de aceitação da sociedade.

3.1.3 Realização da reforma de regime de pagamento de contribuições

O regime de segurança social de Macau funciona conforme o modelo de seguro social. O financiamento é composto principalmente por contribuições de empregadores e de trabalhadores, 1% do orçamento anual do governo, activos próprios do fundo e rendimentos de investimentos. A Lei n.º 4/2010, o *Regime de Segurança Social* tem promovido o desenvolvimento do regime de segurança social, reconhecendo nos termos da lei que o regime de segurança social tem universalidade, sustentabilidade, natureza contributiva e princípio de irrenunciabilidade. Foram estabelecidos dois regimes de contribuições: ① regime de contribuições obrigatório, em que todos os residentes de Macau contratados devem pagar as contribuições; ② regime de contribuições facultativo, o tipo em que os contribuintes voluntários e os trabalhadores por conta própria do regime de segurança social antigo e os outros residentes adultos locais podem participar voluntariamente. A lei permite que, por causa das mudanças devidas ao facto, os beneficiários que fazem trabalhos eventuais, trabalhos sazonais e trabalhos domésticos possam ser convertidos nesses dois regimes. O financiamento ainda é composto por contribuições de empregadores e de trabalhadores e 1% da contabilidade real das receitas correntes anuais do governo. Segundo as disposições especiais da lei, a RAEM é solidariamente responsável pela satisfação das prestações da segurança social. Como algumas pessoas que não foram incluídas no regime de segurança social antigo irão participar no regime novo, foi introduzido um mecanismo de contribuições retroactivas.

3.1.4 O nível de prestações de segurança social tem aumentado de forma progressiva

De acordo com o desenvolvimento socioeconómico, o Governo da RAEM realizou diversos ajustes no valor das modalidades de prestações da segurança social. Por exemplo, o valor da pensão para idosos foi alterado de 1.150 patacas a 1.450, 1.700, 2.000 e 3.000 patacas, a pensão para invalidez foi aumentada de 1.150 patacas a 1.450, 1.700, 2.000 e 3.000 patacas, e os subsídios tais como subsídio de desemprego (de 70 patacas a 120 patacas por dia), subsídio de doença (em caso de não haver internamento, de 55 a 90 patacas por dia, e em caso de internamento hospitalar, de 70 a 120 patacas), subsídio de funeral (de 1.300 a 2.200 patacas), subsídio de casamento (de 1.000 a 1.700 patacas) e subsídio de nascimento (de 1.000 a 1.700 patacas) também tiveram ajustes significantes em 2013.

3.1.5 Implementação do regime de segurança social de dois níveis

O Governo da RAEM tem se concentrado em reformar o sistema de segurança social. Em 2008 apresentou a proposta do Sistema de Segurança Social de dois níveis, que abrange o Regime da Segurança Social (primeiro nível) e o Regime de Previdência Central (segundo nível) não Obrigatório. O aperfeiçoamento do regime de segurança social antigo foi realizado através da Lei n.º 4/2010, o *Regime de Segurança Social*. Além disso, em 2009 deu-se início aos trabalhos de regularização sobre as dotações do governo mediante o Regulamento Administrativo n.º 31/2009, as *Regras Gerais de Abertura e Gestão de Contas Individuais do Regime de Poupança Central*. Em 2010, foram injectadas, pela primeira vez, 10.000 patacas como verbas iniciais nas contas individuais dos participantes que preencheram os requisitos legais e mais 6.000 patacas em 2011. A *Lei de Contas individuais de previdência* entrou em vigor em 2012, substituindo o *Regime de Poupança Central*, com a finalidade de implementar o regime de fundo de previdência central não obrigatório que contemple contribuições de trabalhadores e empregadores, promovendo a concretização do sistema de segurança social de dois níveis.

3.2 O aperfeiçoamento e a reforma do sistema devem estar em conformidade com os princípios básicos definidos pela *Lei Básica de Macau*

O texto abaixo avaliará, a partir de três características básicas do regime de seguro social, se o sistema de segurança social actual está em desenvolvimento e aperfeiçoamento gradual conforme os requisitos da *Lei Básica de Macau*.

3.2.1 Aumentar a segurabilidade

Em 2007, a pensão social do regime de segurança social foi separada do Fundo de Segurança Social, destacando mais ainda a natureza de seguro do regime de segurança social. O período normal de contribuições introduzido no novo regime de segurança social é de 30 anos. No novo regime, os contribuintes devem pagar 30 anos de contribuições para poder receber a totalidade da pensão para idosos. Para contribuintes que não completaram esse período, o valor da sua pensão para idosos será ajustado baseado no número de meses de contribuições efectivamente realizadas. Entretanto, a questão preocupante é a do prémio: primeiro, as contribuições dos beneficiários não são necessariamente relacionadas com o seu salário, mas todos os beneficiários pagam contribuições de montante fixo independentemente dos seus níveis de receita, não demonstrando o espírito do seguro social de redistribuição de riqueza. Segundo, a principal fonte de receita do seguro social deve ser o prémio pago pelos empregadores e trabalhadores em conjunto e o regime de seguro social pode manter a operação de forma auto-suficiente dependendo do prémio, enquanto o financiamento financeiro do governo desempenha somente o papel de apoio. Porém, nos últimos anos, na fonte principal da receita do Fundo de Segurança Social actual, o apoio financeiro do governo ocupa 90% da receita total do fundo, enquanto a receita de contribuições ocupa somente 6,2%, fazendo com que as finanças do fundo dependam muito do financiamento do governo. Nos últimos anos, as despesas das pensões tornaram-se o item mais alto de prestações de segurança social, constituindo uma ameaça para a estabilidade financeira e a sustentabilidade da segurança social. Terceiro, o valor fixo de 45 patacas de contribuição mensal parece contribuição simbólica (ocupando somente 0,38% do rendimento mensal médio), causando o problema de falta de equivalência entre as responsabilidades e os direitos dos beneficiários. Há estudiosos que acham que o regime de segurança social através da forma de pagamento de contribuições demonstra uma natureza social relativamente forte. Por isso, de acordo com as receitas e despesas do fundo de segurança social, o governo deve revisar o padrão do prémio e definir uma forma institucionalizada de ajustar o prémio para se adaptar com as necessidades do desenvolvimento social e garantir a sustentabilidade e estabilidade financeira do regime.

3.2.2 Aumentar a natureza social

Aqui trata-se da questão se o regime de segurança social pode desempenhar a função de solidariedade social e de ajuda mútua. O objectivo inicial do estabelecimento do regime de segurança social era resolver questões relacionadas com o bem-estar e a garantia de aposentação dos trabalhadores locais. O âmbito da sua aplicação e abertura era limitado por “trabalhadores permanentes residentes por conta de outrem”, com a finalidade de manter a sua receita quando não conseguem trabalhar por causa das situações tais como doença, desemprego, velhice e invalidez. Mais tarde, a área de cobertura foi aumentada para incluir trabalhadores de curto prazo, a tempo parcial ou temporários. Após o retorno de Macau à Pátria, a cobertura continuou a aumentar e incluiu trabalhadores de conta própria. Assim quase todos os grupos de trabalhadores foram incluídos no regime, formando uma comunidade de riscos e a ajuda mútua entre trabalhadores. O novo regime de segurança social fortaleceu mais ainda a segurança social dos trabalhadores e

resolveu o problema de insuficiência da cobertura do antigo regime de segurança social. Nos termos da lei, todos os trabalhadores são destinatários de segurança social. Situações ocorridas com o regime antigo, como trabalhadores eventuais de algumas indústrias, trabalhadores domésticos, pescadores e trabalhadores por conta própria não serem elegíveis para receber prestações de segurança social por não terem pago contribuições, foram resolvidas de forma progressiva. Pessoas economicamente não activas que foram excluídas pelo regime antigo, tais como portadores de deficiência, donas de casa e outras pessoas que não têm capacidade de pagar seguro, também foram incluídas no novo regime. No regime antigo, quando ocorriam situações de risco com essas pessoas ou elas sofriam de pobreza, só podiam tentar solicitar a pensão social para manter a vida básica, porém os requisitos da solicitação geralmente são muito duros. Em relação a esses problemas cada vez mais destacados e novas solicitações da sociedade, com recursos financeiros relativamente suficientes do Governo da RAEM, o novo regime de segurança social definiu a inclusão de todos os residentes na cobertura da segurança, considerando como base da solidariedade social a identidade de residente ao invés da identidade de profissional, com a tendência de cobrir todos os residentes de forma gradual. Qualquer residente de Macau que cumpra as disposições da lei tem direito a participação igual no regime de segurança social, concretizando o disposto no Artigo 25.º e no Artigo 39.º da *Lei Básica de Macau*, formando assim uma relação de solidariedade entre todos os membros da sociedade, demonstrando a natureza social e solidariedade do regime de seguro social e declarando um conceito e espírito de solidariedade social.

Nos termos do n.º 3 do Artigo 4.º, “Princípio da sustentabilidade”, da Lei n.º 4/2010, a “RAEM é solidariamente responsável pela satisfação das prestações da segurança social”, mostrando que o Governo da RAEM é um dos sujeitos do fornecimento financeiro do regime de segurança social. Esta disposição também é considerada como “disposição diversa”, ou seja, quando os recursos financeiros do regime de segurança social estiverem com dificuldades ou quando as receitas e despesas do regime não tiverem equilíbrio, o governo tem responsabilidade de manter a sustentabilidade financeira do regime de segurança social para que os direitos dos residentes não sejam prejudicados. Entretanto, uma questão que merece ser destacada aqui é se o governo efectivamente está disposto a fazer uma intervenção excessiva por causa dessa disposição, porque se ocorrer recessão económica e isso causar uma queda acentuada nas receitas financeiras do governo, como preencher a lacuna financeira do fundo de segurança social através dos impostos é uma questão que vale a pena ser ponderada. Por isso, o governo deve seguir os princípios de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas e da gestão cautelosa das finanças públicas, tentando deixar os “recursos financeiros que, nos termos da lei, são afectados ao regime da segurança social” serem, “equivalentes aos benefícios sociais prestados”. Para o longo prazo, deve-se fixar um montante razoável de equilíbrio entre contribuições e prestações e o financiamento do governo deve ser empregado apenas para complementar a diferença do valor. Além disso, o mais importante é que esta disposição pode impedir o desempenho da função de solidariedade social e enfraquecer a natureza de assistência mútua do seguro social, causando o desaparecimento gradual da responsabilidade nos membros da sociedade. Esse tipo de prestações de segurança social, que tem pagamento de um valor mínimo pelo governo, com emprego dos impostos, é quase unidireccional e faz com que os membros da sociedade não sintam a sensação de participação⁸ através das suas contribuições e da realização da partilha de riscos. Assim é fácil causar um entendimento distorcido dos residentes sobre a natureza do seguro social e uma expectativa demasiadamente alta em relação ao sistema. Por isso, é necessário tratar com cuidado o

papel do governo no regime de segurança social. Ultimamente, a discussão sobre ajuste do prémio não tem obtido muito avanço. Apesar de ser importante a consideração sobre a capacidade dos trabalhadores e empregadores de pagar as contribuições, não se pode negar que uma parte das razões é que a sociedade depende demais do governo. O fato de a consciência da solidariedade social necessitar de ser reforçada também faz parte das causas, pois o nível actual dessa consciência não é suficiente para promover a discussão sobre ajuste do prémio, fazendo com que a discussão enfrente muita oposição e não tenha avanço. Assim, em curto prazo o governo ainda escolheu aliviar o problema financeiro do fundo de segurança social com imposto, ao invés de optar pela possibilidade de aumentar razoavelmente o prémio, o que deixará o governo com muita pressão financeira no futuro.

3.2.3 Insistir na natureza obrigatória

Além do regime de contribuições obrigatório, o novo regime de segurança social tem também um regime de contribuições facultativo. Qualquer residente que satisfaça as qualificações estabelecidas legalmente pode se tornar beneficiário do regime de segurança social, ser incluído na comunidade de riscos e participar no seguro social. Aparentemente isso pode enfraquecer a natureza obrigatória do seguro social, mas na verdade os residentes que não tiveram protecção do seguro social no passado foram incluídos no sistema, recebendo segurança social básica. Por isso é uma medida importante que aumentou a segurança social dos residentes de Macau e temos que reconhecer isso. Alguma razão para apresentar a informação dessa forma? Para mim parece muito mais claro: “Actualmente há 252.846 beneficiários com contribuições no regime obrigatório de contribuições e 76.756 pessoas no regime facultativo de contribuições.”⁹

IV. Conclusão

A reforma e aperfeiçoamento do regime de segurança social e do regime de benefícios sociais são intermináveis. Nos últimos anos, de acordo com o ambiente socioeconómico com mudanças aceleradas, o Governo da RAEM tem reforçado a elaboração das políticas relacionadas com a segurança social e continua a melhorar o regime de segurança social. O regime de segurança social actual está em progresso e aperfeiçoamento contínuo de acordo com os princípios de desenvolvimento e a concepção do regime prevista pela *Lei Básica de Macau*, realizando o seu desenvolvimento e melhoria na direcção de obter mais segurabilidade, natureza social e natureza obrigatória com base no antigo regime de segurança social. Mesmo que tenha desvantagens, defeitos e diferenças com a concepção do regime prevista pela *Lei Básica de Macau*, não se pode simplesmente achar que o regime actual não é bom ou negar o grande esforço feito pelo governo e pela sociedade para o regime de segurança social. A construção de um regime é um processo de longo prazo e o objectivo final é obter um melhor desenvolvimento do regime de segurança social de Macau com a orientação da *Lei Básica de Macau*, aumentar de forma progressiva os benefícios dos residentes, promover e realizar os direitos de benefícios sociais dos residentes definidos pela *Lei Básica de Macau*.

Notas:

- ¹ Shen Chen-Hsiung (2011). *Análise Jurídica e Administrativa de Prestações da Segurança Social*. Taiwan: Editora Ânglo. 121; Zheng Gongcheng (2009). *Teoria de Segurança Social – Conceito, Sistema, Prática e Especulação*. Pequim: Editora Comercial Press.10.
- ² *Relatório de William Beveridge – Seguro Social e Serviços Relacionados*. Pequim: Editora de Segurança Social de Trabalhos da China. 2004.
- ³ Vide *Plano de Reforma do Sistema de Segurança Social e de Protecção para Idosos*.
- ⁴ Comité de Direitos Económico, Social e Cultural (2007). *Observações na Generalidade n.º 19 : (artigo 9.º) Direitos da Segurança Social*.
- ⁵ Idem.
- ⁶ Jeong Wan Chong (2011). *Anotações a Lei Básica de RAEM* (Versão revisada de 2011). Macau: Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau. 186.
- ⁷ Liang Hsien-Chu e Jan Yung-Ping (1997). *Seguro Social*. Taiwan: Editora Wunan. 3.
- ⁸ Sun Nai-Yi (2006). Interpretações da Constituição e Estabelecimento do Regime de Seguro Social – Foco na Relação de “Reciprocidade” do Seguro Social. Publicado no *Fórum do Direito da Universidade Nacional de Taiwan*. Vol. 35. No. 6. 241-288.
- ⁹ Vide *Relatório Anual do Fundo de Segurança Social de 2011*. Disponível no sítio do Fundo de Segurança Social: http://www.fss.gov.mo/uploads/wizdownload/201209/994_ormse.pdf. 29 de Abril de 2013.