



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

[Handwritten signatures and initials]

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

Parecer n.º 2/VI/2018

Assunto: Análise na especialidade da proposta de lei n.º PPL 8/2018/VI, intitulada
«Alteração à Lei n.º 4/2010 – Regime da segurança social».

I – Introdução

Em 4 de Maio de 2018, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou a proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 4/2010 – Regime da Segurança Social» (proposta de lei n.º PPL 8/2018/VI), a qual foi admitida, nos termos regimentais, pelo Despacho n.º 596/VI/2018, de 7 de Maio de 2018, do Presidente da Assembleia Legislativa.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 31 de Maio de 2018, tendo sido aprovada por unanimidade, com trinta votos a favor.

A proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 31 de Julho de 2018, nos termos do



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

Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 695/VI/2018.

Os membros da Equipa de Trabalho “C” da Assessoria foram destacados, nos termos da Comunicação n.º 15/VI/2018, para prestar apoio à Comissão.

A Comissão procedeu à análise na especialidade da proposta de lei numa reunião ocorrida no dia 11 de Junho de 2018, a qual contou com a presença de representantes do Governo. Em 25 de Junho de 2018, o Governo apresentou à Assembleia Legislativa uma versão alternativa da proposta de lei. Por fim, a Comissão realizou uma reunião no dia 26 de Junho de 2018, na qual foi assinado o presente Parecer.

II – Apresentação

Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei, “[r]espeitar e assegurar que as pessoas portadoras de deficiências possam gozar de direitos de forma igual aos outros cidadãos em todos os aspectos da vida social é tido como um valor fundamental prosseguido actualmente pela comunidade internacional, tratando-se também de um objectivo ao qual o Governo da Região Administrativa Especial de Macau sempre atribuiu uma grande importância. Desde sempre, o Governo tem vindo a garantir que as pessoas portadoras de deficiências possam aceder a todo o tipo de apoio de que necessitem, através de várias medidas políticas, nomeadamente, a nível da segurança social, assistência social e benefícios sociais.



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

Foi acrescentado à Lei n.º 4/2010 (Regime da Segurança Social), que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2011, um regime facultativo, permitindo que os residentes qualificados, incluindo as pessoas portadoras de deficiências, possam, nos termos da lei, aderir de forma igual, ao regime da segurança social, independentemente de estarem empregados ou não, assegurando, assim, que a cobertura da protecção social de base foi estendida a todos os residentes.

Em Julho de 2014, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau lançou o "Subsídio provisório de invalidez". Assim, aos indivíduos que se encontrem em situação de invalidez antes de obtida a qualidade de beneficiário do regime da segurança social, e que preencham os outros requisitos de requerimento da pensão de invalidez previstos na Lei n.º 4/2010, é atribuído pelo Instituto de Acção Social um subsídio cujo montante mensal é igual ao da pensão de invalidez, de modo a subsidiar as despesas de vida das pessoas portadoras de deficiências.

Dado que a criação do regime da segurança social visa providenciar aos residentes um nível de protecção social básico, logo, depois destes terem cumprido o dever de contribuir para a segurança social, devem poder aceder, de forma igual, à segurança social. A alteração ao regime da segurança social faz com que "o subsídio provisório de invalidez" se transforme numa medida de longo prazo, estando em conformidade com a política de aperfeiçoamento contínuo do sistema da segurança social, traçada pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau. Pelo exposto, a presente proposta de lei propõe proceder-se à alteração à Lei n.º 4/2010, eliminando a alínea 2) do n.º 1 do artigo 37.º desta mesma lei, atinente ao requisito que dita que "a invalidez seja verificada depois de obtida a qualidade de

[Handwritten signatures and initials]



beneficiário”, de forma a que a pensão de invalidez seja atribuída a todas as pessoas que se encontram em situação de invalidez, demonstrando a equidade do regime”.

III - Análise genérica

A segurança social é um direito fundamental que assiste aos residentes, consagrado no artigo 39.º da Lei Básica: «*Os residentes de Macau gozam do direito a benefícios sociais nos termos da lei*». Ao mesmo tempo, o §3.º do artigo 38.º consagra que os «*(...) os deficientes gozam do amparo e protecção da Região Administrativa Especial de Macau*». Estes direitos e garantias encontram-se igualmente consagrados ao nível do direito internacional. A título de exemplo, o artigo 22.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê que “[*t*]oda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país”; o artigo 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais reconhece “*(...) o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo aos seguros sociais*”.

O Governo da RAEM tem vindo a concretizar o comando constante do §3.º do artigo 38.º da Lei Básica. No intuito de que toda a população possa usufruir dos frutos do desenvolvimento socioeconómico, o Governo tem-se esforçado para melhorar progressivamente o bem-estar social dos grupos mais desfavorecidos, incluindo as

[Handwritten signatures and initials]



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

—

peçoas portadoras de deficiência. Tal esforço tem tido concretização em diversas medidas ao nível do ordenamento jurídico local. Neste contexto, refira-se a aplicação na RAEM, nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 2/2009, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adoptada em Nova Iorque, em 13 de Dezembro de 2006, e medidas legislativas constantes da Lei n.º 9/2011 – Regime do subsídio de invalidez e dos cuidados de saúde prestados em regime de gratuidade, bem como da proposta de lei intitulada Benefício fiscal à contratação de pessoas portadoras de deficiência, actualmente em análise na especialidade.

A aprovação da Lei n.º 4/2010 (Regime da Segurança Social), cuja entrada em vigor ocorreu no dia 1 de Janeiro de 2011, representa mais um passo na protecção das pessoas portadoras de deficiência. Com o objectivo de providenciar um nível de protecção social básico aos residentes da RAEM, a Lei n.º 4/2010 consagra a pensão de invalidez como uma das prestações da segurança social [alínea 2) do n.º 1 do artigo 25.º e artigos 37.º e 38.º].

Nos termos do n.º 1 do artigo 37.º, a pensão de invalidez é atribuída aos beneficiários do regime da segurança social que reúnam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 1) Estejam em situação de invalidez, declarada pela junta médica do FSS;
- 2) A invalidez seja verificada depois de obtida a qualidade de beneficiário;
- 3) Tenham residência habitual na RAEM há, pelo menos, sete anos;
- 4) Tenham efectuado, pelo menos, trinta e seis contribuições mensais para o regime da segurança social.



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

O n.º 2 desse mesmo artigo estipula que “[p]ara efeitos do disposto na alínea 1) do número anterior, considera-se em situação de invalidez o beneficiário que, temporária ou permanentemente e de forma absoluta, esteja privado da integralidade da sua capacidade de trabalho ou de ganho, em consequência de doença ou acidente comuns ou profissionais.”

Segundo o proponente, o facto de o regime da segurança social admitir que a generalidade da população da RAEM nele participe a título facultativo (artigo 11.º), independentemente de se encontrarem numa relação de trabalho, conduz a situações em que potenciais beneficiários da pensão de invalidez dela não possam usufruir. Ou seja, independentemente de a pessoa portadora de deficiência ter ou não emprego, esta pode participar no regime facultativo. Contudo, tendo em conta o requisito exigido na alínea 2) do n.º 1 do artigo 37.º, apenas se pode pedir esta pensão se a situação de deficiência ocorrer depois de obtida a qualidade de beneficiário do Regime da segurança social, o que exclui os portadores de deficiência congénita ou adquirida em momento anterior a sua participação neste Regime.

Tendo como propósito obviar a esta situação, o Instituto de Acção Social disponibiliza desde Julho de 2014¹ o “subsídio provisório de invalidez”², o qual tem um valor equivalente ao da pensão de invalidez atribuído ao abrigo da Lei n.º 4/2010:

¹ A data de início para o pedido deste subsídio foi 21 de Julho de 2014, tendo sido implementado até 31 de Dezembro de 2016 e, através do despacho do Chefe Executivo exarado na proposta n.º 285/DR/2017 de 27 de Outubro de 2017, prolongou-se o período do pedido e atribuição deste subsídio até 30 de Junho de 2018. Para mais informações queiram consultar: http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2014/06/2014-07-03_103346_74.pdf.

² Segundo as informações dadas à Comissão pelo Governo, até 30 de Abril de 2018, 847 pessoas beneficiaram do subsídio provisório de invalidez. Actualmente encontram-se a receber este subsídio 760 pessoas. A diferença entre os dois valores resulta do facto de alguns beneficiários terem entretanto falecido ou recuperado a capacidade de trabalho.

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



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

3.450 patacas mensais³. Os requisitos dos dois benefícios são também semelhantes, com a diferença que o subsídio provisório é aplicável a pessoas portadoras de deficiência declarada antes de terem obtido a qualidade de beneficiárias do Regime da segurança social. Permite assim a atribuição de protecção social a pessoas que não podem beneficiar da pensão de invalidez prevista na Lei n.º 4/2010. O Regulamento do subsídio provisório de invalidez⁴ prevê, como requisitos para a sua atribuição, que os seus beneficiários:

- (1) Sejam residentes de Macau e tenham residência em Macau há, pelo menos, 7 anos;
- (2) Tenham efectuado, pelo menos, 36 contribuições mensais para o Fundo de Segurança Social (FSS);
- (3) Estejam em situação de invalidez temporária ou permanente e de forma absoluta, declarada por Junta Médica do FSS, e estar totalmente privado da sua capacidade de trabalho ou sustento;
- (4) A invalidez tenha sido verificada antes da obtenção da qualidade de beneficiário do FSS.

Apesar da similitude entre os dois tipos de benefícios sociais – a única diferença substancial reside no facto de a situação de invalidez ter sido verificada antes ou depois de obtida a qualidade de beneficiário do FSS – a sua atribuição incumbe a entidades administrativas diferentes: a pensão de invalidez é atribuída pelo FSS e o subsídio provisório de invalidez pelo Instituto de Acção Social (IAS). Por outro lado e

³ Nos termos do Despacho do Chefe do Executivo n.º 142/2016.

⁴ Disponível em http://www.ias.gov.mo/wp-content/uploads/2014/06/2014-07-03_103346_74.pdf.



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

a nível formal, o subsídio provisório de invalidez tem a natureza de uma medida administrativa temporária sem enquadramento ao nível das fontes normativas internas, situação anómala que urge corrigir. Tal como reconhecido pelo proponente aquando da apresentação da proposta de lei ao Plenário, *“para garantir, de forma permanente, a protecção social de base das pessoas portadoras de deficiência, é necessário consagrar esta medida como um regime jurídico”*⁵.

O objectivo de atribuir a pensão de invalidez de forma universal, independentemente do momento em que foi verificada a invalidez e mediante um instrumento legal adequado, tem concretização através da eliminação do requisito actualmente constante da alínea 2) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 4/2010. Desta forma, qualquer pessoa portadora de deficiência que seja beneficiária do Regime da segurança social pode beneficiar da pensão de invalidez se cumprir os demais requisitos. Alarga-se, portanto, o âmbito de potenciais beneficiários do Regime da segurança social. Com esta alteração legislativa, a atribuição do subsídio provisório de invalidez será cancelada, transitando os seus beneficiários para o Regime da segurança social.

Durante a discussão em sede de especialidade da proposta de lei, alguns membros da Comissão questionaram o Governo se o cancelamento do subsídio provisório de invalidez iria afectar os direitos das pessoas portadoras de deficiência. O Governo referiu que estão salvaguardados os direitos e interesses dos beneficiários do

⁵ Apresentação da proposta de lei intitulada «Alteração à Lei n.º 4/2010 - Regime da Segurança Social» ao Plenário, efectuada pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, em 31 de Maio de 2018.

[Handwritten signatures and initials]



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

subsídio provisório de invalidez e as pessoas que actualmente estão a receber este subsídio provisório de invalidez vão passar a receber a pensão de invalidez do FSS.

Alguns membros da Comissão manifestaram ainda a preocupação de que, mesmo cancelando o requisito acima referido, as pessoas portadoras de deficiência pudessem sentir dificuldades por terem de efectuar contribuições durante 36 meses. O regime da segurança social tem como princípio basilar o princípio da contributividade, segundo o qual “o acesso às prestações do regime de segurança social pressupõe a realização de contribuições por períodos mínimos, fixados na presente lei”⁶, exigindo-se ao contribuinte um esforço efectivo para a segurança social para que possa usufruir dos benefícios sociais nele previstos. Razão pela qual não é possível isentar as pessoas portadoras de deficiência deste esforço contributivo, o que poderia acarretar situações de injustiça na aplicação do regime. O Governo referiu, contudo, que se as pessoas portadoras de deficiência tiverem dificuldades em pagar as contribuições, o Governo irá utilizar várias formas para apoiar as classes mais desfavorecidas, disponibilizando-lhes apoio financeiro.

Com vista a que os beneficiários possam ter os seus direitos estabelecidos na lei com a maior brevidade possível, bem como para transformar esse direito num mecanismo de longo prazo, a versão inicial da proposta de lei estabelecia a sua

⁶ Artigo 5.º da Lei n.º 4/2010.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top, followed by initials 'CS', 'ca', 'A', '李', '45', and '林'.



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

entrada em vigor no dia 1 de Julho de 2018. Esta data, contudo foi alterada para 1 de Outubro de 2018 na segunda versão da proposta de lei. O Governo garantiu à Comissão que este adiamento em nada afecta os direitos e interesses dos beneficiários do subsídio provisório de invalidez, o qual continuará a ser pago, por mais um trimestre, pelo Instituto de Acção Social.

A Comissão partilha das preocupações que estiveram na base da presente iniciativa legislativa e acolhe as soluções técnicas nela contidas. A Comissão exorta, ainda, o Governo a continuar o reforço do amparo dispensado às pessoas portadoras de deficiência, em cumprimento do disposto no §3.º do artigo 38.º da Lei Básica e das obrigações de direito internacional que vinculam a RAEM.

IV – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) É de parecer que a proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

[Handwritten signatures and initials]



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

Handwritten signature and vertical text on the right side of the page.

Macau, 26 de Junho de 2018.

A Comissão,

Handwritten signature of Ho Ion Sang

Ho Ion Sang
(Presidente)

Handwritten signature of Ma Chi Seng

Ma Chi Seng
(Secretário)

Handwritten signature of Kou Hoi In

Kou Hoi In



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

Handwritten signature
es
ca
3
96
林

Handwritten signature of Au Kam San

Au Kam San

Handwritten signature of Lei Cheng I

Lei Cheng I

Handwritten signature of Song Pek Kei

Song Pek Kei

Handwritten signature of Ip Sio Kai

Ip Sio Kai



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

[Handwritten signatures]

[Handwritten signature]
Iau Teng Pio

Fong Ka Chio

[Handwritten signature]
Lam Lon Wai