

Segurança Social

CONTRIBUTOS PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM MACAU

*Maria do Carmo Romão **

Nota prévia

Com este documento, necessariamente resumido, pretende-se contribuir para a divulgação das linhas orientadoras da segurança social enquanto sistema de protecção social das populações e para o conhecimento genérico das soluções adoptadas em Portugal, na República Popular da China e em Hong Kong, comparando-as com aquelas que a Norma Mínima de Segurança Social, constante da Convenção n.º 102 da O.I.T., consagrou há vários anos. Como base para uma reflexão sobre o tema, o estudo propõe um dos modelos possíveis de segurança social para a população de Macau.

I

CONCEITOS, ESTRUTURAS E ENQUADRAMENTO

1. CONCEITO DE SEGURANÇA SOCIAL

O conceito de segurança social é, à beira do séc. XXI, suficientemente conhecido para dispensar definição prévia.

É, pois, tão somente por razões de metodologia que ele aparece aqui referido.

Segurança social é o sistema estabelecido pelos Governos para protecção dos indivíduos contra a interrupção ou falta de capacidade de ganhar os meios de existência e ainda para a compensação de despesas resultantes de certos factos como o casamento, o nascimento e a manutenção dos filhos e a morte.

De acordo com a Convenção n.º 102, da O.I.T., relativa às condições mínimas para a existência de programas de segurança social, e de acordo com outras normas internacionais, quer da mesma organização internacional, quer de outras, quer ainda nos termos das leis constitucionais de vários países, nomeadamente o nosso, o conceito de segurança social é informado por princípios que tornam mais clara a sua formulação, os seus pressupostos e os seus objectivos.

* Foi Subdirectora geral da Segurança Social, Directora Geral de Higiene e Segurança no Trabalho e Secretária Geral da Assembleia da República. Exerce as funções de assessora do Secretário-Adjunto para a Educação, Saúde e Assuntos Sociais.

Esses princípios são:

- A *universalidade* — tendência para a cobertura progressiva de todas as pessoas, como tem acontecido na maioria dos casos, quando a segurança social vai abrangendo gradualmente grupos da população;
- A *igualdade* — eliminação de discriminações em função do sexo ou de outras razões;
- A *garantia judiciária* — criando a segurança social verdadeiros direitos, estes são exigíveis em tribunal e perante as organizações administradoras da segurança social. O beneficiário das prestações sociais como que «compra» essas prestações com a sua contribuição e com a das entidades patronais (consideradas estas, pela doutrina mais corrente, como salários diferidos). Quando o seguro é financiado exclusivamente ou conjuntamente pelos impostos, é uma lógica semelhante a que está na base da concessão dos benefícios. Aqui, é a comunidade na sua globalidade que adquire para os indivíduos o direito à protecção;
- A *eficácia*— concessão oportuna das prestações;
- A *solidariedade*— responsabilidade dos grupos sociais envolvidos (redistribuição horizontal entre, por exemplo, doentes e não doentes, jovens e velhos, válidos e inválidos), ou da comunidade no seu conjunto, quando esta suporta através dos impostos a totalidade ou uma parte da segurança social ou cobre os seus défices (redistribuição horizontal e vertical), como acontece em alguns países, designadamente em Portugal (previdência dos funcionários públicos e regimes de segurança social dos outros trabalhadores). A segurança social, por muito reduzido que seja o seu âmbito, pressupõe uma redistribuição de rendimentos entre os que pagam e os que precisam de protecção, distribuição que pode ir de um nível bastante restrito até alcançar escalões elevados, consoante o tipo e forma de lançamento das taxas sobre os rendimentos do trabalho ou os rendimentos gerais (progressividade), e conforme ainda a regulamentação das prestações (prestações com *plafond*, prestações sujeitas a *condições de recursos*, etc.);
- A *participação* — ligação dos interessados ou de representantes seus à definição, planeamento, gestão do sistema, acompanhamento e avaliação do mesmo.

Em síntese, a segurança social é, no campo dos direitos humanos, um princípio proclamado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

O art.º 22.º daquela declaração afirma:

«Toda 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».

No art.º 23.º refere-se o direito ao trabalho e *protecção contra o desemprego* e, bem assim, o direito a salário equitativo e o direito de associação sindical.

O art.º 25.º determina:

«1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma protecção social.»

Estes princípios da Declaração Universal encontram-se, poderíamos dizer, quase textualmente transcritos na *Constituição da República Portuguesa*, no seu capítulo II, referente aos «Direitos e Deveres Sociais», cujos dez artigos que o compõem se referem a: *segurança social; saúde; habitação; ambiente e qualidade de vida; família; paternidade e maternidade; infância; juventude; deficientes; terceira idade.*

Este enunciado de direitos abrange dois grupos distintos¹:

Direitos relativos às condições de vida fundamentais (segurança social, saúde e habitação);

Direitos de certas categorias sociais ou de certas instituições carecidas de protecção específica (família, pais, mães, crianças, jovens, deficientes, idosos).

Acrescenta-se que, de acordo com o art.º 16.º, n.º 2, da Constituição, os preceitos da Lei Fundamental relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.

2. ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL

2.1 NORMA MÍNIMA — CONVENÇÃO DA O.I.T. N.º 102 - 1952

Não se pode dizer que a segurança social tenha aparecido apenas em 1952 quando foi aprovada pela O.I.T., através da Convenção Internacional, a Norma Mínima de Segurança Social.

No entanto, foi essa a primeira ordenação internacional que realizou a abordagem à protecção social com uma amplitude que ainda hoje não foi ultrapassada.

Os países que ratificaram a Convenção estão evidentemente obrigados por ela. Mas os restantes têm sido por ela influenciados, podendo dizer-se que, progressivamente, a têm procurado seguir, o que não será difícil, mesmo para os países cujo desenvolvimento sócio-económico não seja muito elevado, dado que, quer quanto à população a abranger, quer quanto às prestações a conceder, a Convenção, aplicável hipoteticamente a

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada.*

qualquer Estado, haveria que poder compreender a variedade de situações existentes no mundo. Uma breve passagem pelos critérios utilizados por aquele importante instrumento internacional ilustrará o que acima se afirma.

2.1.1 Hipóteses de população coberta ou protegida

Todos os assalariados ou algumas categorias em percentagem não inferior a 50% (e as esposas e filhos).

Em casos especiais admite-se que a protecção abranja apenas os assalariados de empresas com mais de 20 trabalhadores.

A população activa total ou uma parte não inferior a 20% (e as esposas e filhos).

Os residentes ou algumas categorias, no mínimo de 50%.

2.1.2 Conjunto das prestações

Cuidados médicos e medicamentosos (medicina geral, especialidades, hospitalização e medicamentos) *comparticipados ou gratuitos*.

Subsídio na doença, no caso de suspensão do trabalho e de ganho (percentagem do ganho perdido, paga periodicamente, durante todo o impedimento ou uma parte dele);

Prestação de desemprego, no caso de impossibilidade de obtenção de emprego adequado à pessoa desempregada, com capacidade e disponibilidade para o trabalho. Estas prestações são periódicas e representam uma percentagem dos ganhos anteriores, durante todo ou parte do desemprego;

Pensão de velhice, atribuível a partir de uma idade limite (65 anos no máximo), às pessoas protegidas e paga periodicamente até ao fim da vida.

Prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, atribuíveis em caso de incapacidade parcial ou total para o trabalho, ou de morte, resultantes de danos profissionais. Trata-se de prestações médicas e pecuniárias destinadas a compensar a perda da capacidade de ganho do trabalhador.

Prestações de invalidez, atribuíveis em caso de incapacidade de origem não profissional. Estas prestações são periódicas e pagas durante o período de incapacidade ou até à substituição pela pensão de velhice.

Prestações familiares, atribuíveis em função da existência de filhos e tendo em vista aliviar a família dos respectivos encargos.

Prestações de maternidade, destinadas a proteger a gravidez e o parto, abrangendo a assistência médica e prestações pecuniárias às trabalhadoras para compensação da perda de ganhos durante o período de impedimento.

Prestações de sobrevivência, atribuíveis aos sobreviventes dos suportes da família, em virtude da morte destes. Estas prestações são periódicas representando uma percentagem dos ganhos anteriores do suporte da família.

2.1.3 Financiamento das prestações e da administração do sistema

O custo das prestações e da administração deve ser coberto colectivamente pelas cotizações ou impostos ou pelas duas vias conjunta-

mente, segundo modalidades que evitem que as pessoas de mais fracos recursos tenham que suportar um encargo demasiado pesado e tendo em consideração a situação económica do país e a das pessoas protegidas.

O total das cotizações a cargo dos assalariados protegidos não deve ultrapassar 50% do total dos recursos afectos à protecção dos assalariados e da sua família (Convenção n.º 102, art.º 71.º).

Cada país deve assumir a responsabilidade geral no que respeita ao serviço das prestações atribuídas (administração do sistema) e tomar as medidas necessárias com vista a este objectivo. Se for caso disso, deve assegurar-se que são realizados periodicamente os estudos e cálculos actuariais necessários, respeitantes ao equilíbrio financeiro dos regimes, e de que esses mesmos estudos são previamente feitos antes da alteração de qualquer prestação, da taxa de contribuição patronal ou do trabalhador ou da taxa do imposto destinada à cobertura das modalidades (Convenção n.º 102, art.º 71.º).

2.1.4 Administração

Quando a administração não é directamente assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por um departamento do próprio Governo que seja responsável perante o poder legislativo (Parlamento), devem os representantes das pessoas protegidas participar na administração ou ser a ela associadas, com poder consultivo; a legislação nacional pode também prever a participação dos representantes dos empregadores e das autoridades públicas.

No entanto e em qualquer caso, o país deve assumir uma responsabilidade geral pela boa administração das instituições e serviços que concorrem para a segurança social (Convenção n.º 102, art.º 71.º).

2.2 PAÍSES E TERRITÓRIOS COM SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

Mais ou menos desenvolvidos, conforme as suas concepções de bem-estar, organização política e os seus recursos e grau de desenvolvimento económico-social, 142 países e territórios (entidades geográficas) estão incluídos num relatório que se publica, de dois em dois anos, com as sínteses de tudo o que se passa no mundo neste domínio — *Social Security Programs Throughout the World*.

Por aí se pode constatar a variedade dos caminhos seguidos — sistemas de benefícios abrangendo todos os residentes (países mais ricos e com sistemas mais antigos, por exemplo, os da Europa do Norte) e financiados pelo imposto, sistemas abrangendo toda ou parte da população activa e ainda sistemas incipientemente abrangendo grupos de trabalhadores da indústria, financiados ou só por contribuições dos patrões e trabalhadores ou, conjuntamente, por estas e impostos.

Fora do âmbito daquele Relatório caem todas as iniciativas de seguros complementares das empresas, ainda que obrigatórios, bem como quaisquer outras modalidades de protecção desde que operem fora do sistema geral e sejam administradas privadamente.

Com efeito, a noção de *segurança social*, tal como é internacionalmente definida, apela a princípios que excluem da sua acção aquele tipo de iniciativas. O conceito de segurança social internacionalmente aceite (nos termos da Convenção a que se fez referência e de outras posteriormente

publicadas) e que resulta também das legislações nacionais, nomeadamente da portuguesa, Constituição da República e Lei n.º 28/84, é enquadrado pelos princípios já definidos da universalidade, da igualdade, da eficácia, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação.

2.3 FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA TUTELA DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

2.3.1 Nos vários países em geral

Fazendo uma investigação sobre a integração ou dependência dos sistemas de segurança social a nível da estrutura orgânica dos governos, encontra-se o seguinte resultado, esquematicamente indicado:

2.3.1.1 *Ministérios ou departamentos dos Assuntos Sociais (incluindo a maioria das vezes, a Saúde) ou da Segurança Social: 48 casos.*

Comentário: nestes casos, a temática social tem um departamento próprio que, globalmente, equaciona, legisla e superintende nos problemas do âmbito dos assuntos sociais, o qual, nos casos em que não existe um departamento próprio para as prestações médicas, também administra o sector da saúde.

Esta forma de organização tem a vantagem de permitir uma visão real do mundo social no seu conjunto e das necessidades de protecção de todas as camadas da população, trabalhadora ou não. Nestas organizações, dada a sua íntima ligação, são articulados os sistemas de segurança social (sistema de garantia de direitos exigíveis desde que verificadas as condições próprias) com os sistemas de acção social complementar (sistema de cobertura de necessidades com respostas de tipo individual e complementar do anterior).

2.3.1.2 *Agregação dos Assuntos de Trabalho e da Segurança Social ou dos Assuntos Sociais: 66 casos.*

Comentário: pela sua lógica, esta forma de organização significa que o país ou o território fez nascer em sistema de seguro social encostado às situações de trabalho. Exclui a existência de um sector de assuntos sociais, naturalmente mais abrangente, mas redundante. Pressupõe uma grande tónica nos direitos dos trabalhadores e uma filosofia de relação laborai subjacente ao sistema, principalmente para efeitos de financiamento (trabalhadores e patrões ou só estes).

2.3.1.3 *Integração ou superintendência pelos departamentos ou ministérios das Finanças: 6 casos.*

Comentário: os casos abrangidos são denunciadores de uma organização ainda incipiente, do ponto de vista político e social (Antígua-Barbuda, Gana, Kwai, Saint Vicent) ou em que o papel das Finanças Públicas é dominante como contribuinte (Estado-empregador/Estado-financiador das prestações, Bulgária).

2.3.2. Na República Popular da China e em Hong Kong

2.3.2.1. *República Popular da China*

Possuindo um sistema de segurança social (leis em vigor, de 1953 e 1978), aquele país protege actualmente os trabalhadores das empresas

estatais (regime opcional para os trabalhadores das empresas agrícolas do Estado) e, com regime especial, são abrangidos os empregados do Governo, das organizações políticas e das instituições culturais, educacionais e científicas. A administração directa das prestações pertence às empresas individuais. A tutela pertence a um Ministério do Trabalho e do Pessoal, aspecto este que dá a tónica dos assuntos sociais, isto é, a perspectiva dos trabalhadores.

O custo do seguro é suportado pelas unidades empregadoras com subsídios do Estado se necessário.

2.3.2.2 Hong Kong

Possui um sistema universal de protecção social dos residentes e um sistema de protecção dos trabalhadores.

O sistema universal que atribui pensões a todos os residentes é completamente custeado pelo Governo. Universal e também custeado pelo Governo, embora limitado à população de menores rendimentos entre os 15 e os 59 anos de idade, é o regime de protecção do desemprego.

Limitados aos trabalhadores vigoram os regimes de protecção seguintes:

Doença e maternidade, custeados pelos empregadores e destinado aos empregados e assalariados com salário abaixo de certo limite;

Riscos profissionais, custeados pelos empregadores e destinados a todos os trabalhadores por conta de outrem.

A tutela é feita através do sector da Saúde e Assuntos Sociais.

3. SISTEMA PORTUGUÊS DE SEGURANÇA SOCIAL

3.1 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Se invocámos antes o conceito de segurança social e a Constituição Portuguesa, convirá agora aprofundar um pouco mais essa referência.

Com efeito, no capítulo II — «Direitos e deveres sociais» — inscreve-se o artigo 63.º com a epígrafe «Segurança social», o qual abre esse mesmo capítulo, sendo como é um direito fundamental de sobrevivência.

ARTIGO 63.º

(Segurança Social)

1. Todos têm direito à segurança social.

2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.

3. A organização do sistema de segurança social não prejudica a existência de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas, com vista à prossecução dos objectivos de segurança social consignados neste artigo, na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º, as quais são permitidas, regulamentadas por lei e sujeitas à fiscalização do Estado.

4. O sistema de segurança social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Os artigos 67.º e 69.º, alínea *d*) do artigo 70.º e os artigos 71.º e 72.º, referentes à Família, à Infância, à Juventude, aos Deficientes e à Terceira Idade são a seguir transcritos:

ARTIGO 67.º

(Família)

1. A família, como elemento fundamental da sociedade, tem direito à protecção da sociedade e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros.

2. Incumbe, designadamente, ao Estado para protecção da família:

- a) Promover a independência social e económica dos agregados familiares;
- b) Promover a criação de uma rede nacional de assistência materno-infantil, de uma rede nacional de creches e de infra-estruturas de apoio à família, bem como uma política de terceira idade;
- c) Cooperar com os pais na educação dos filhos;
- d) Promover, pelos meios necessários, a divulgação dos métodos de planeamento familiar e organizar as estruturas jurídicas e técnicas que permitam o exercício de uma paternidade consciente;
- e) Regular os impostos e os benefícios sociais, de harmonia com os encargos familiares;
- f) Definir, ouvidas as associações representativas das famílias, e executar uma política de família com carácter global e integrado.

ARTIGO 69.º

(Infância)

1. As crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral.

2. As crianças, particularmente os órfãos e os abandonados, têm direito a especial protecção da sociedade e do Estado, contra todas as formas de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo de autoridade na família e nas demais instituições.

ARTIGO 70.º

(Juventude)

1. Os jovens, sobretudo os jovens trabalhadores, gozam de protecção especial para efectivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente:

- a)
- b)

c)

d) Aproveitamento dos tempos livres.

ARTIGO 71.º

(Deficientes)

1. Os cidadãos física ou mentalmente deficientes gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontram incapacitados.

2. O Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos deficientes, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou outros.

ARTIGO 72.º

(Terceira idade)

1. As pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que evitem e superem o isolamento ou a marginalização social.

2. A política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação activa na vida da comunidade.

3.2 LEI DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

Na sequência destes preceitos, em especial do artigo 63.º já citado, foi publicada a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, que estabeleceu as bases em que assenta o actual sistema de segurança social previsto na Constituição e a acção social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas com fins análogos (cf. artigo 1.º da Lei n.º 28/84).

Nos termos do artigo 3.º daquela Lei, o direito à segurança social referido na Constituição é efectivado pelo sistema de segurança social. O sistema de segurança social compreende os regimes e as instituições de segurança social, às quais compete gerir os regimes e exercer a acção social destinada a completar e suprir a protecção garantida (artigo 4.º da mesma Lei).

Na parte relativa à definição dos regimes e da acção social, a Lei em análise afirma que os regimes se concretizam em *prestações garantidas como direitos e que a acção social se concretiza através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas* (isto é, de carácter casuístico para atender às necessidades particulares de cada situação individual).

3.2.1 Regime geral de segurança social

Segundo as normas internacionais e conforme os preceitos constitucionais portugueses, existe um regime geral, hoje aplicável a todos os

trabalhadores por conta de outrem e independentes², concretizando-se em prestações pecuniárias ou em espécie, destinadas à protecção das eventualidades de: doença; maternidade; acidentes de trabalho e doenças profissionais; desemprego; invalidez; velhice; morte; encargos familiares; outras previstas na lei.

A inscrição no regime geral é obrigatória. E, excepcionalmente, facultativa para as pessoas que não estejam em condições de vinculação obrigatória ou deixem de estar.

As contribuições são obrigatórias para os patrões e os trabalhadores, devendo o Estado contribuir para o financiamento do regime.

As contribuições são determinadas sob a forma de taxa sobre remunerações reais ou convencionais.

3.2.2 Regimes não contributivos

Quando o regime geral não abrange um cidadão e este, por isso, nas eventualidades cobertas está desprotegido, entra em funcionamento um regime de segurança social, *não contributivo*, que abarca as pessoas *em situação de carência económica ou social*.

Este regime traduz-se na concessão de prestações de invalidez, velhice e morte e na compensação de encargos familiares (sistema semelhante ao vigente em Hong Kong para a população mais carenciada: pensões complementares das pensões universais atribuídas a qualquer residente).

Como o seu nome indica, este regime não depende do pagamento de uma contribuição pelo beneficiário. Tão somente depende do facto de este estar inválido ou velho ou de haver falecido sem ter ou deixar direito a prestações do regime geral contributivo e de possuir rendimentos abaixo de certo limite (condição de recursos).

3.2.3 Acção Social

A acção social nos termos da Lei n.º 28/84, tem como objectivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social, e a integração comunitária, destinando-se ainda a assegurar protecção especial aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, deficientes e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, *na medida em que estas situações não sejam ou possam ser superadas através dos regimes de segurança social* (cf. artigo 33.º).

Os princípios orientadores da *acção social* que a legislação portuguesa considera como supletiva, complementar e coordenada com a *segurança social*, mas fora dela, são os seguintes:

- Satisfação das necessidades básicas das pessoas mais carenciadas;
- Eliminação de sobreposições de actuação;
- Diversificação das prestações de modo a permitir o adequado desenvolvimento das formas de apoio social directo às pessoas e familiares;
- Igualdade de tratamento dos potenciais beneficiários.

² Este regime começou por cobrir, por etapas, grupos profissionais e de actividades.

II

CONTRIBUTOS PARA UM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL EM MACAU

1. OS PARÂMETROS GERAIS DE UM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL A IMPLEMENTAR NO TERRITÓRIO DE MACAU

1.1 OS PARÂMETROS POLÍTICO-CONSTITUCIONAIS

Poder-se-á começar por afirmar que Macau não é, para os efeitos que importa aqui considerar, a República Popular da China, nem Hong Kong, nem a República Portuguesa. E esta afirmação que é «de facto» é também *de jure*. Macau é um Território sob administração portuguesa até 20 de Dezembro de 1999 e será, a partir dessa data, uma Região Administrativa Especial da República Popular da China, com um alto grau de autonomia. Nos termos da Declaração Conjunta, os actuais sistemas social e económico permanecerão inalterados.

Nos termos do artigo 2.º do Estatuto Orgânico de Macau:

«O território de Macau constitui uma pessoa colectiva de direito público interno e, com ressalva dos princípios estabelecidos nas leis constitucionais da República Portuguesa e no presente Estatuto, goza de autonomia administrativa, económica, financeira e legislativa».

E o artigo 296.º da Constituição Portuguesa estipula:

«1. O estatuto do território de Macau constante da Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, continua em vigor com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 53/79, de 14 de Setembro».

Constata-se, assim, que vigoram no Território de Macau, por força da Constituição da República Portuguesa, Estado administrante, os princípios estabelecidos nas leis constitucionais portuguesas.

Daí que qualquer diploma dimanado dos órgãos do Território que os infrinja seja inconstitucional. Com efeito, nos termos do artigo 277.º, n.º 1:

«São inconstitucionais as normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados».

Ora, o direito à segurança social, isto é, o direito fundamental à segurança da existência e a um mínimo de subsistência em caso de risco social é, hoje, para além de um princípio geral de direito internacional, não só um *princípio mas uma norma constitucional*, visto que a Constituição o enuncia como tal, desenvolvendo a forma como ele se pode efectivar (ver artigo 63.º atrás citado).

Que concluir então?

A conclusão a tirar do raciocínio que acima se faz é a de que, do ponto de vista do direito constitucional aplicável a Macau, seria adequado por parte do Território:

Criar os mecanismos para reconhecer à população de Macau o direito à segurança social (artigo 63.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa);

Garantir esse direito através de um sistema organizado pelo Território, unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários (artigo 63.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa);

Assumir que aquele sistema não prejudique a existência de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas, com vista à prossecução de objectivos de segurança social, as quais são regulamentadas pela lei e sujeitas à fiscalização das entidades públicas competentes³;

Assegurar que o sistema a instituir proteja os cidadãos na doença, na velhice, na invalidez, na viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Não admira, de resto, que, aplicando em muitos casos as mesmas leis e trocando culturas e influências, o Território de Macau deva receber a arquitectura do sistema português de segurança social.

Hong Kong aplica, desde as Leis de 1953, 1968, 1971, 1977 e 1978, a arquitectura do sistema inglês, há muito concebido como mecanismo universal (aplicável a todos os cidadãos), de garantia de mínimos de subsistência, financiados pelos impostos^{4 5}. Com efeito, se comparamos os dois sistemas — o do Reino Unido e o do território de Hong Kong facilmente constatamos as semelhanças e descobrimos as origens. São, de facto, um mesmo sistema, embora, como é compreensível, a medida da protecção de um e de outro seja diferente.

No fundo, e para aclarar um pouco mais o que já antes ficou dito, o sistema inglês garante mínimos de subsistência ou benefícios a todos os residentes, mediante financiamento substancial directo do Estado. A esta cobertura geral e igual acrescem, no caso das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, os complementos devidos em função de ganhos dos trabalhadores, os quais fazem assim subir, para quem tem ou teve aquela qualidade, o montante dos benefícios em dinheiro, como contrapartida de contribuições do próprio e do empregador.

Os cuidados médicos são, no sistema inglês, extensivos a todos os residentes. O Estado cobre 85% do custo do Serviço Nacional de Saúde. A parte restante é retirada da contribuição dos patrões e trabalhadores.

Em Hong Kong, a assistência médica é garantida, a baixo custo, nos hospitais públicos. As pensões, como antes se referiu, são universais, isto é, do mesmo montante, atribuídas a todos os residentes com as condições de qualificação necessárias (70 anos de idade e 5 de residência contínua). O Estado cobre aqui integralmente o custo.

Mas, se as semelhanças entre o sistema inglês e o de Hong Kong foram assinaladas, convém referir que o mesmo tipo de analogia pode ser encontrado entre os sistemas dos países administrantes e o de outros territórios ou países anteriormente administrados que adquiriram a sua

³ Esse é o sentido do diploma sobre licenciamento dos equipamentos sociais recentemente aprovado em Macau.

⁴ Sistema inspirado nas Leis dos Pobres, de Lord Beveridge.

⁵ Cf. 1.2.3.2.2

independência. A influência do sistema organizativo e legal faz-se sentir no domínio da segurança social, como noutros domínios.

Em relação a Macau, uma vez preservados os actuais sistemas social e económico bem como a respectiva maneira de viver, durante cinquenta anos, nos termos da Declaração Conjunta, justifica-se que não tenha que haver na construção do sistema de segurança social de Macau, que aliás já começou, uma identidade absoluta de concepção com o da República Popular da China.

A preservação da textura económico-social de Macau significa que o sistema socialista não será aplicado no Território. Ora, o tipo de organização decorrente do sistema socialista tem consequências, a nível da segurança social, que podem não se adaptar a um regime próprio de uma região com economia de mercado.

Daí que se defenda para Macau, pelas razões já invocadas, um sistema em conformidade com os princípios constitucionais em vigor, adequado ao tipo de organização política e ao estágio do desenvolvimento económico e social do Território.

1.2 OS PARÂMETROS FACTOLÓGICOS

1.2.1 A realidade demográfica e a realidade laborai

Um sistema de segurança social, quando se inicia, deve pressupor o conhecimento da realidade a que se vai aplicar:

População geral (aspectos demográficos);

Organização das actividades económicas (número de empresas por ramos de actividade e número de trabalhadores, empresas em nome individual, etc.);

Dados relativos a trabalho e emprego (estatísticas do emprego);

Níveis salariais e formas de pagamento (em dinheiro e em espécie).

1.2.1.1 A população

Macau tem, segundo os dados divulgados em 1987:

Uma população de 426,4 mil habitantes, na qual:

Com menos de 15 anos	24,9% — 111.200 habs.
Entre os 15 anos e os 64 anos	69,3% — 288.200 habs.
Com mais de 64 anos	6,0% — 27.000 habs.
Deficientes	5,0% — 22.500 habs.

Uma pirâmide de idosos quase invertida ou em vias de se inverter em virtude do aumento da população activa; Uma tendência para um peso excessivo de idosos quando a população que tem hoje 35 a 59 anos for atingindo os 65 anos.

Este quadro vem apelar, cada vez mais, para a necessidade de organização de um esquema de direitos sociais, sob pena de se aumentar de forma substancial:

Um extremo desnivelamento nas condições de existência entre os trabalhadores activos e os que, entretanto, vão deixando de trabalhar por razões de idade e falta de saúde (incapacidades),

os quais, perdendo os salários, não adquirem pensões ou subsídios;

A pressão dos carenciados sobre a sociedade e a Administração, conseqüente insatisfação social (se a sociedade não tiver mecanismos de compensação) e peso sobre as finanças públicas, se a Administração resolver, como agora faz, subsidiar apenas os pobres;

A injustiça social, pois o desenvolvimento económico tem que ser acompanhado de desenvolvimento social, sob pena de se traduzir em aumento de riqueza, sem reflexo nem frutificação no bem estar geral da população ⁶.

Costuma dizer-se que uma sociedade minimamente feliz é a que tem as necessidades básicas da sua população satisfeitas — a habitação, a alimentação, a saúde, a educação e a segurança social.

E dado que a riqueza se faz com os bens que a Terra produz e com o engenho e esforço do Homem, é fácil compreender, em tese geral, mesmo para quem possa não ter preocupações humanísticas quanto ao desenvolvimento, que o investimento no Homem, na Família e no seu bem estar é um investimento no progresso. Com efeito, uma população sem saúde é uma população debilitada para o trabalho, não rentável, com descontinuidades na sua actividade; uma população sem educação e formação profissional produz mão-de-obra sem qualificação, mal preparada para as tarefas de uma economia com crescente recurso à tecnologia. É uma população sem criatividade, geradora de estagnação.

Ter educação significa, neste sentido, ter aptidão para ascender ao conhecimento. Ter esta aptidão significa, pois, adquirir capacidade para progredir.

Semelhantes considerações se podem fazer em relação à habitação, pois não é possível garantir condições de saúde a quem não tem possibilidade de dispor de habitação condigna.

A falta de segurança social, ou seja, de meios para obviar à perda ou suspensão dos ganhos e a outras situações de carência, é geradora de insatisfação social e de crescente miséria relativamente a quem não conseguiu realizar poupança privada.

Assim, se as despesas com o bem-estar da população não são directamente reprodutivas, se elas não são imediatamente criadoras de riqueza, convém não perder de vista que elas agem como criadoras de pressupostos de trabalho mais rentável e qualificado, sem falar já nos aspectos psicológicos e nos fenómenos de marginalidade que, inversamente, andam ligados à pobreza. Por outro lado, a manutenção, pelos mecanismos da segurança social, em vastas camadas da população, do poder de compra anterior, quando se verifica uma suspensão de trabalho, permite-lhe manter os mesmos níveis de consumo ou níveis de consumo aproximados, o que não deixa de ter importância em termos económicos.

1.2.1.2. Organização económica e dados relativos a trabalho e emprego

O território de Macau possui índices de desenvolvimento económico que justificam, pelas razões expostas, a comparticipação organizada da

⁶ Nos termos das propostas das Nações Unidas sobre a Nova Ordem Económica Internacional, o desenvolvimento económico não é nem pode ser um fim em si mesmo.

população nos benefícios desse desenvolvimento (crescimento do P.I.B. em 1987 entre 11% a 13%).

O turismo, os transportes, a construção civil, os têxteis e vestuário, as indústrias de madeiras e de mobiliário, as indústrias química, dos plásticos e dos brinquedos, etc., representam actividades importantes em termos do território de Macau.

Estabelecimentos e pessoal ao serviço por ramos de actividade económica

[QUADRO N.º I]

Ramos de actividade económica	Novembro de 1986				Novembro de 1987			
	Número de estabelecimentos	Pessoal ao serviço			Número de estabelecimentos	Pessoal ao serviço		
		HM	H	M		HM	H	M
Total geral	6701	102463	53640	48823	6992	105486	54317	51169
1. Agricultura, silvicultura, caça e pesca	4	20	18	2	3	13	12	1
2. Indústrias extractivas.....	1	35	34	1	1	31	30	1
3. Indústrias transformadoras.....	1814	60895	24127	36768	2059	62767	24583	38184
4. Electricidade, gás e água.....	2	1114	980	134	2	1113	982	131
5. Construção e obras públicas.....	384	5176	4630	546	375	5254	4642	612
6. Comércio por grosso e a retalho, restaurantes e hotéis	3505	22671	15208	7463	3511	23617	15557	8060
7. Transportes, armazenagem e comunicações.....	167	3207	2350	857	177	3054	2247	807
8. Bancos e outras instituições financeiras, seguros, operações sobre imóveis e serviços prestados às empresas.....	335	3998	2673	1325	371	4005	2650	1355
9. Serviços prestados à colectividade, serviços sociais e serviços pessoais.....	489	5347	3620	1727	493	5632	3614	2018

Aproveitamento estatístico da «Listagem de Trabalhadores» (artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50/85/M. de 25 de Junho)
 Répona-se apenas aos estabelecimentos que entregaram as listagens.
 Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos

Através dos quadros n.ºs 1 e 2, é possível ter uma ideia geral do número de estabelecimentos e do número de pessoas que neles trabalham bem como do peso relativo da mão-de-obra nos vários ramos de actividade económica.

Estabelecimentos e pessoal ao serviço por ramos de actividade económica (em percentagem)

[QUADRO N.º 2]

Ramos de actividade económica	Novembro de 1986				Novembro de 1987			
	Número de estabelecimentos	Pessoal ao serviço			Número de estabelecimentos	Pessoal ao serviço		
		HM	H	M		HM	H	M
Total geral	100.00	100.00	52.35	47.65	100.00	100.00	51.49	48.50
1. Agricultura, silvicultura, caça e pesca	0.06	0.02	90.00	10.00	0.04	0.01	92.30	7.69
2. Indústrias extractivas.....	0.01	0.03	97.14	2.86	0.01	0.03	96.77	3.23
3. Indústrias transformadoras.....	27.07	59.43	39.62	60.38	29.46	59.50	39.17	60.83
4. Electricidade, gás e água.....	0.03	1.09	87.97	12.03	0.03	1.06	88.23	11.77
5. Construção e obras públicas.....	5.73	5.05	89.45	10.55	5.36	4.98	88.35	11.65
6. Comércio por grosso e a retalho, restaurantes e hotéis	52.31	22.13	67.08	32.92	50.21	22.39	65.87	34.13
7. Transportes, armazenagem e comunicações.....	2.49	3.13	73.28	26.72	2.53	2.90	73.58	26.42
8. Bancos e outras instituições financeiras, seguros, operações sobre imóveis e serviços prestados às empresas.....	5.00	3.90	66.86	33.14	5.31	3.80	66.17	33.83
9. Serviços prestados à colectividade, serviços sociais e serviços pessoais.....	7.30	5.22	67.70	32.30	1.05	5.34	64.17	35.83

Aproveitamento estatístico da «Listagem de Trabalhadores» (artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 50/85/M. de 25 de Junho). Reporta-se apenas aos estabelecimentos que entregaram as listagens. Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos

É possível, relativamente às indústrias transformadoras, ramo de actividade que utiliza cerca de 60% da mão-de-obra indicada no quadro n.º 1, aprofundar um pouco mais o conhecimento da sua estrutura. Os elementos disponíveis foram recolhidos no Anuário Estatístico, publicado em 1986, com elementos referentes ao ano de 1984. Através desses elementos é possível detectar o número de estabelecimentos agrupados por escalões de trabalhadores ao serviço (quadros n.ºs 3 e 4).

**Número e situação do pessoal nos estabelecimentos
(indústria transformadora)**

[QUADRO N.º 3]

Situação do pessoal	Estabelecimentos com 5 ou mais pessoas	Estabelecimentos com menos de 5 pessoas	Total
Empregados.....	58 792	579	59 371
Não remunerados.....	342	54	396
Totais.....	59 134	733	59 867

**Número de estabelecimentos segundo a dimensão — escalões de pessoal
(indústria transformadora)**

[QUADRO N.º 4]

Escalões de pessoal	Número de estabelecimentos
1 a 4 pessoas.....	331
5 a 9 pessoas.....	131
10 a 19 pessoas.....	160
20 a 49 pessoas.....	199
50 a 99 pessoas.....	53
100 a 499 pessoas.....	184
500 e mais pessoas.....	7
Total.....	1 170

Estes elementos são, naturalmente, insuficientes, mas dão já uma ideia do mundo laboral a abranger eventualmente num sistema de segurança social.

Aliás, é a própria Administração que reconhece a falta e dispersão de elementos estatísticos relativos ao mercado de trabalho, nas Linhas de Acção Governativa — Plano de Investimento de 1988⁷, ao referir que:

«A aceleração no nível da actividade económica teve necessariamente um efeito favorável no emprego. Embora continue a não ser possível uma apreciação exaustiva da situação do mercado de trabalho, dado o carácter fragmentário das informações [...]»

Existem, pois, de acordo com os dados disponíveis, 6992 estabelecimentos que empregam 105 486 pessoas*.

Pela amostragem relativa às indústrias transformadoras é possível constatar que nas empresas de maior dimensão (com 5 ou mais pessoas) a

⁷ Anexos à Lei n.º 2/88/M. de 8 de Fevereiro, relativa à autorização de receitas e despesas.

⁸ Em Novembro de 1987.

compreensivelmente, nas pequenas unidades, onde representa 9% da mão-de-obra. Trata-se certamente de unidades de tipo familiar.

A outra constatação importante é a de que, considerando a população de Macau, a dimensão ds empresas aparece extremamente equilibrada:

Até 50 trabalhadores.....	821 estabelecimentos
De 50 a 500 e > trabalhadores	349 estabelecimentos

Estas constatações são aqui notadas por causa das suas consequências na construção de um sistema de segurança social, nomeadamente na apreciação da capacidade das empresas para suportar o custo do seguro social, tipo de trabalhadores a abranger — de todas as empresas ou das de maior dimensão, trabalhadores subordinados e trabalhadores independentes, trabalhadores familiares, etc.

1.2.1.3 Níveis salariais e forma de pagamento

O salário médio mensal divulgado pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos ⁹ era, em 1986, consoante os ramos de actividade, de MOP 1400 a 2200:

Indústria transformadora	1 500
Construção e obras públicas	1 900
Comércio, restaurantes e hotéis.....	1 400
Transportes e comunicações.....	1 800
Bancos e seguros.....	2 200

Não se dispõe, neste momento, de elementos concretos sobre a natureza das remunerações. Julga-se, porém, que elas são em regra em dinheiro e nalguns casos em espécie ou uma parte em espécie, como é usual noutros locais e países.

Não entram aqui, nem entraram nas anteriores rubricas, os salários e as questões da Função Pública por existir já instituído um regime de segurança social próprio — regime de protecção na saúde e maternidade, pensões e protecção em caso de morte — em termos similares aos instituídos em Portugal, a que adiante se fará referência.

1.2.1.4 Conclusão

Conclusão a retirar destes elementos é a de que Macau possui uma estrutura económica e laboral que permite o tratamento das prestações da segurança social, de acordo com uma das concepções seguintes:

Protecção universal — ou regime abrangendo a população residente com determinados requisitos; diríamos regime de base universal e igual, completado ou não por regimes complementares proporcionais aos ganhos;

Seguro social — regime de benefícios proporcionais aos ganhos para as várias espécies de trabalhadores (população activa) e

⁹ *Macau em Números, 1987*, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos.

protecção voluntária para outras pessoas não abrangidas pelo sistema.

Qualquer dos regimes pode ser completado por um mecanismo de protecção complementar sujeito à prova de recursos (este mecanismo protege as pessoas carenciadas que não forem abrangidas pelo sistema geral).

Concretizando um pouco mais o que acima se diz:

Na primeira fórmula de protecção, em princípio, protege-se o cidadão enquanto tal. Não o trabalhador. A protecção é igual para todos os que apresentem as condições referidas.

Na segunda fórmula, protege-se o trabalhador enquanto tal.

Hoje, pode dizer-se, aquelas fórmulas são usadas — uma ou outra — basicamente, pois são quase sempre acompanhadas da complementariedade dos componentes do tipo oposto. Isto é: o sistema universal é acrescido pelo recurso a seguros complementares, proporcionais aos ganhos (sistemas inglês e de influência anglo-saxónica) ou de adicionais para os mais pobres; o sistema proporcional cujo ponto fulcral é o trabalhador vem, muitas vezes, acompanhado de protecção complementar para quem não é abrangido por essa via — em regra, prestações para os mais carenciados, através da prova de rendimentos.

O financiamento da primeira fórmula provém, em regra, do imposto geral, adicionado, nalguns casos, de taxas sobre os empregadores. No segundo caso, os encargos são cobertos por contribuições patronais, dos trabalhadores e, às vezes, também do Estado.

1.2.2 Conhecimento das aspirações da população

Um sistema de segurança social deve ser criado para proteger a população. Ao criá-lo, o legislador tem que ter em mente as aspirações das pessoas — não apenas os pontos de vista dos que vão contribuir para o sistema, em termos financeiros, mas também os pontos de vista daqueles que mais vão beneficiar com a sua instauração.

Depois há aqueles que, por não terem capacidade de organização perante a sociedade e forma de veicular a sua opinião, têm que ser defendidos pelos próprios poderes públicos ao assumirem consciência da sua existência e dos seus problemas — os indigentes, os idosos, as crianças abandonadas, os deficientes e outros grupos marginais. Todos estes grupos sociais têm direito à protecção do Estado, independentemente de qualquer reivindicação organizada.

Relativamente à população activa, isto é, aos vários grupos de trabalhadores independentes ou por conta de outrem, nenhum inquérito foi realizado, mas existem formas de conhecer as suas aspirações, através das várias organizações de trabalhadores do Território e, em última análise, através do Conselho Permanente da Concertação Social, ao qual incumbe «pronunciar-se sobre as políticas de desenvolvimento económico--social».

De resto, através de órgãos de comunicação social tem sido várias vezes expressa a necessidade de cobertura mínima da população.

1.2.3 O conhecimento das estruturas já existentes e dos direitos protegidos

1.2.3.1 A Acção Social — IASM e instituições particulares de solidariedade social

Através do IASM e de várias organizações particulares de solidariedade social, nomeadamente pertencentes às Igrejas representadas no Território de Macau, faz-se uma protecção de certos estratos carenciados da população. Contudo, nem o IASM nem essas organizações consubstanciam um sistema de segurança social: os cidadãos não podem reivindicar um direito nem junto de um nem junto dos outros. Eles apenas têm acesso a certas acções de assistência em caso de necessidade.

Atendendo aos casos atendidos com prestações pecuniárias, pode dizer-se que, nesse domínio, a intervenção do IASM junto de uma população que não tem segurança social é ainda bastante limitada.

Através da descrição das despesas do IASM, constantes do *Relatório de Actividade de 1987*, constata-se os gastos realizados nesse ano:

1) <i>Subsídios a particulares</i> (prestações pecuniárias de apoio à velhice; subsídios de indigência; subsídios de incapacidade total ou parcial, etc.)	15 500 000
2) <i>Equipamentos sociais apoiados pelo IASM</i> (creches e infantários, lares de crianças e jovens; lares de idosos; centros de dia; lares de deficientes, etc.)	12 395.800
3) <i>Equipamentos administrados directamente pelo IASM</i> (cantinas escolares. Creche do Monte da Guia, Centro de dia do Porto Interior, Lar de Ká-Hó)	3 545 200
4) <i>Subsídios atribuídos a instituições particulares</i>	716 800
5) <i>Apoio social extraordinário</i> (internamentos extraordinários em estabelecimentos; equipamentos escolares e propinas a estudantes pobres; despesas de funerais a famílias carenciadas; apoio a indivíduos candidatos ao estatuto de refugiados, etc.)	2 990 000
6) <i>Despesas de conservação do património dos Bairros Sociais</i>	5 000 000
TOTAL	40 147 800

Na quantificação das intervenções do «Programa de Acção Social Individual, Familiar e Comunitário», extraem-se do mesmo relatório os seguintes números, referentes a oito meses de 1987:

Atribuição de subsídios extraordinários a 2 305 beneficiários (acção corrente — DSS) — (288/mês);

Atribuição de 17 064 prestações pecuniárias (2 434 por mês), entre as quais, 13 512 de apoio à velhice (acção corrente — DSS);

Emissão de 166 guias provisórias para assistência médica gratuita (acção corrente — DSS)¹⁰;
 Emissão de 124 cadernetas de assistência médica gratuita (acção corrente — DSS)¹¹;
 Renovação de 255 cadernetas de assistência médica gratuita (acção corrente — DSS);
 Pagamento de propinas a 629 estudantes (acção corrente — DSS);
 Alojamento de 4 382 pessoas no Centro de Sinistrados na sequência de ocorrência de sinistros, calamidades e de desalojamentos (acção corrente — DSS).

No que respeita às instituições sob administração directa do IASM, este atendeu, em 1986, os seguintes números de utentes:

Creche	94
Lar de crianças e jovens	377
Lar de idosos.....	603
Lar para deficientes	224
TOTAL	1 898

Para os mesmos tipos de valência, em equipamento social, a restante protecção é feita por instituições particulares que, só no futuro, virão a ser sujeitas a uma certa fiscalização do IASM. Até agora, muitas dessas instituições têm recebido alguma comparticipação nas despesas, não estando ainda publicados critérios para a atribuição dos subsídios que lhes são destinados, através dos quais as mesmas previamente conheçam as regras do jogo a que devem sujeitar-se.

Socorrendo-nos do Anuário Estatístico de 1986, referente a Macau e já anteriormente utilizado para outros efeitos, verifica-se que, nesse ano, foram subsidiadas 35 instituições com as valências, número de utentes e montantes dispendidos indicados no quadro n.º 5:

Instituições subsidiadas

[QUADRO N.º 5]

Valências	Número de instituições	Número de utentes	Montante dispendido (em milhares de MOP)
Creche	5	94	735
Lar para crianças e jovens	11	377	2006
Lar para idosos.....	7	603	2872
Lar para deficientes	5	224	1260
Centros de dia	—	—	—
Outras.....	7	—	137
Totais.....	35	1298	7010

¹⁰ Assistência médica garantida pelos serviços oficiais de saúde.

¹¹ Assistência médica garantida pelos serviços oficiais de saúde.

Seja como for, a acção social é, por definição, até para efeitos estatísticos internacionais:

«O sistema ou regime de resposta a riscos, eventualidades ou necessidades com carácter subsidiário, destinado à satisfação de necessidades básicas fundamentais do destinatário. Em regra não existe contrapartida do beneficiário ou, existindo, é meramente simbólica.»¹²

Pelo contrário, o conceito de segurança social define-se como:

«O sistema ou regime de respostas a riscos, eventualidades e necessidades, através da prestação dum terceiro — instituição de segurança social —, sem que tenha havido contrapartida imediata do beneficiário, existindo anterior ou posteriormente.»¹³

Curioso é notar que a arrumação estatística das duas realidades é feita no mesmo capítulo, visto que, conforme a definição inculca, a acção social é subsidiária da protecção geral e substancial dada pela segurança social, havendo assim que, para bem funcionarem ambas, terem uma proximidade e coordenação estreitamente conjugada ou mesmo conjunta.

1.2.3.2 Cuidados médicos — Serviços de Saúde

Em Macau, tal como na República, e em outros países, o direito à saúde está consagrado como um direito social autónomo¹⁴ em relação à segurança social. Aqui, a Administração de Macau consagrou, dentro de certas condições, o princípio constitucional do direito à saúde ao publicar o Decreto-Lei n.º 24/86/M, de 15 de Março.

Com efeito, *são gratuitos* para toda a população residente os cuidados de saúde primários e ainda os medicamentos da lista dos medicamentos essenciais para esse tipo de cuidados (art.º 5.º). Os restantes cuidados de saúde são pagos, a 70% do custo, pelos destinatários que pagam também integralmente os medicamentos receitados (art.º 15.º e 16.º).

São gratuitos todos os cuidados médicos para grupos de pessoas, *por razões de saúde pública*, (doenças infecto-contagiosas, oncológicas, psiquiátricas e tóxico-dependências), *por risco individual* (grávidas, crianças até 10 anos, alunos do primário e secundário) e *por risco social* (indivíduos em estado de pobreza) — art.ºs 6.º a 12.º do citado Decreto-Lei.

Está, assim, minimamente garantida a *toda a população*, incluindo os funcionários públicos e trabalhadores de empresas privadas, esse direito fundamental (para estes, os cuidados de saúde primários, fundamentalmente).

Os *funcionários* têm direito a assistência médica, internamento e medicamentos gratuitos desde que receitados através dos Serviços de

¹² *Anuário Estatístico, 1986*, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, Macau, p. 51.

¹³ *Anuário Estatístico, 1986*. Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, Macau, p. 51.

¹⁴ Ver art.º 64.º da Constituição da República Portuguesa:

«1. Todos têm direito a protecção da saúde e o dever de a defender e promover.
2. O direito à protecção da saúde é realizado pela criação de um serviço nacional de saúde, universal, geral e gratuito [...]»

Saúde (ou por outros, em casos de autorização) e desde que constem da lista aprovada pela unidade de saúde respectiva ¹⁵.

No caso particular dos funcionários públicos, existe uma contribuição destes — 0,5% da remuneração ou pensão do titular (mesmo no caso de pensão de sobrevivência) —, competindo à Administração a cobertura dos encargos excedentes.

Em termos gerais, o direito à saúde relativo aos funcionários públicos tem conteúdo semelhante ao dos funcionários públicos em Portugal.

1.2.3.3. Pensões e outras prestações a funcionários públicos — Direcção dos Serviços de Finanças — Fundo de Pensões

Através dos Serviços de Finanças — Fundo de Pensões — são pagas aos funcionários públicos:

- Pensões de aposentação;
- Pensões de sobrevivência;
- Pensões a pensionistas e sinistrados;
- Subsídios para funeral;
- Subsídios para assistência médica.

O regime de pensões a funcionários públicos é semelhante ao que vigora para a República, embora com algumas especialidades, nomeadamente quanto ao financiamento, competindo 7% da retribuição ao trabalhador e 7% à Administração (na República, o regime financeiro é de *repartição pura* e não de capitalização¹⁶ cobrindo, anualmente, o Orçamento do Estado os encargos anuais com pensões não suportadas pelas contribuições pagas no mesmo ano pelos trabalhadores da Função Pública).

Tal como sucede na República, também aqui existe uma entidade autónoma — Fundo de Pensões (em Portugal a Caixa Geral de Aposentações e o Montepio dos Servidores do Estado) — para gerir as aposentações e, do mesmo modo, situada junto do departamento das Finanças, considerando a natureza dos trabalhadores e a proveniência das contribuições.

Trata-se, porém, num e noutro caso, de pessoas colectivas de direito público com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

1.2.3.4 Outras Instituições para os trabalhadores da Função Pública — Montepio e Obras Sociais

Segundo ainda o modelo da República, também em Macau existem instituições que realizam aquilo que se denomina *acção social complementar para trabalhadores da Administração Pública*.

Com efeito, possuindo uma protecção garantida por lei para os riscos sociais básicos — doença, invalidez, velhice, morte — e para encargos de família, os funcionários de certos serviços públicos beneficiam ainda de uma assistência complementar, não da denominada *assistência pública* destinada aos mais pobres da população em geral a que também podem

¹⁵ Cf. art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 25/86/M, de 15 de Março.

¹⁶ A criação do Fundo de Pensões foi justificada pela necessidade de criar um regime financeiro de capitalização para as pensões, gerido autonomamente — Decreto-Lei n.º 114/85/M, de 31 de Dezembro.

recorrer. Em Macau, existem um Montepio e cinco Obras Sociais que são organizações *de inscrição voluntária*, com ou sem contribuição dos inscritos e, em regra, recebendo financiamento do Estado.

São as seguintes as Obras Sociais existentes:

- Lutuosa dos C.T.T.;
- Lutuosa da Imprensa Oficial;
- Obra Social dos Serviços de Marinha;
- Obra Social da Polícia Judiciária;
- Obra Social da P.S.P.

A Obra Social dos Servidores do Estado de Macau, criada em 1980, pelo Decreto-Lei n.º 22/80/M, de 2 de Agosto, nunca chegou a funcionar¹⁷.

Trata-se, nestes casos, de instituições que garantem aos beneficiários auxílios, em caso de necessidades especiais, ou o acesso a facilidades de bens de consumo, empréstimos, etc. O objectivo deste tipo de serviços sociais é o de retirar do recurso à assistência pública a satisfação de necessidades de pessoas que, por terem um nível sócio-económico acima dos padrões dos consumidores daquele tipo de assistência, não poderiam, em regra, ser satisfeitos por ele.

1.2.3.5 Conclusão

1.2.3.5.1 Trabalhadores das actividades privaddas

Verifica-se, assim, que em Macau existe para os trabalhadores da Função Pública um sistema que os protege, em termos de segurança social, à semelhança do que se passa na República, sistema que persistirá no futuro, pois ele não discrimina os funcionários a que se destina, nem o poderia fazer, sob pena de inconstitucionalidade.

Após o período de transição, uma vez que a *Declaração Conjunta* prevê a manutenção do sistema anterior, manterão os funcionários da Administração Pública os seus direitos e regime.

1.2.3.5.2 Trabalhadores das actividades privadas

A constatação a fazer, neste domínio, é a de que os trabalhadores que não pertençam à Administração Pública não têm efectivamente neste momento nenhuma protecção social garantida pelos poderes públicos¹⁸. Podem eventualmente ter seguros privados, como qualquer cidadão, mas não dispõem de seguro ou segurança social que lhes responda ou compense a perda dos ganhos necessários à sua subsistência e da família".

A este respeito, parece importante conhecer a estrutura do consumo das famílias de Macau, constante da figura 1, embora a mesma se reporte a 1981-82²⁰.

Em termos gerais, portanto, em caso de risco social — perda de ganho por doença, invalidez ou velhice ou em caso de morte — nenhum mecanismo de compensação existe instituído para garantir aos trabalhadores e às famílias os mínimos de existência.

¹⁷ Foi nomeado um grupo de trabalho que apresentou um projecto para a activação desta instituição.

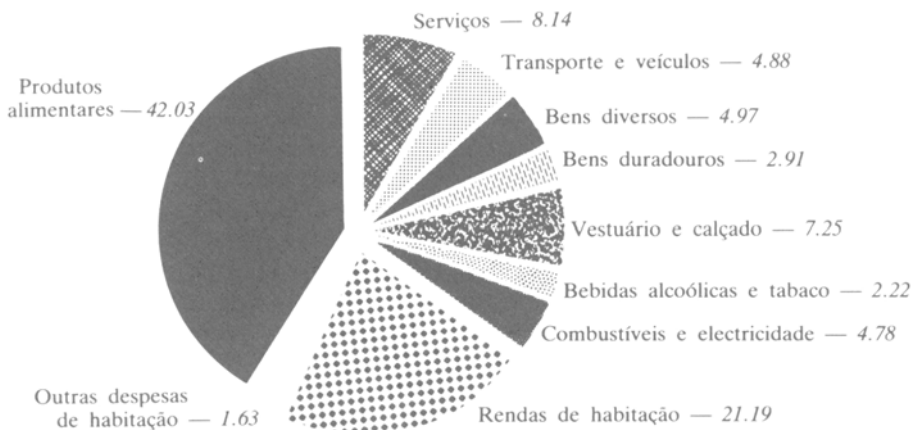
¹⁸ Salvo no caso da assistência médica — cuidados primários, gratuitos; outros cuidados pagos a 70%.

¹⁹ O Decreto-Lei n.º 101/84/M, de 25/VIII prevê uma licença de 30 dias com salário, por ocasião de parto, para trabalhadoras com mais de 1 ano de trabalho (até 2 partos).

²⁰ *Anuário Estatístico de Macau, 1986*, p. 223.

Estrutura do Consumo das Famílias - I.D.F. — 1981/1982

[FIGURA 1]



Considerando, com efeito, as despesas familiares certas — alimentação e habitação — que representam no consumo familiar 63,22%, perguntar-se-á como se mantêm agora as famílias e como se manterão no futuro? Que condições de vida possuem para poder subsistir naquelas circunstâncias? Tenha-se em vista ainda que os níveis de salários médios já indicados (embora hoje desactualizados, em parte), não deverão permitir grandes poupanças individuais para fazer face àquelas eventualidades.

Certamente que em Macau funcionará, para minorar esta situação, o apoio familiar, o apoio dos membros mais jovens e dos mais aptos. A segurança dos doentes, inválidos e velhos como que decorre, como pode e quando pode, no seio da própria família.

Mas, além daquele apoio ser obviamente insuficiente e incerto, ele tenderá a desaparecer à medida que se verifique a diminuição do número de famílias alargadas, evolução que se vem verificando por toda a parte, com a passagem daquele tipo de instituição familiar ao de família nuclear (pais e filhos), fruto de novas concepções de vida, nomeadamente de habitação e urbanismo, que vão alastrando no mundo.

2. ALGUMAS PROPOSTAS COM VISTA A UM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

2.1 APRESENTAÇÃO GERAL

Convém recordar o que atrás foi dito sobre os parâmetros constitucionais de um sistema para Macau. Este Território estará sob a administração portuguesa até fins de 1999. Os princípios constitucionais que regem essa administração são os da República Portuguesa. Não existem outros aplicáveis, juridicamente. Por isso, a eles se recorre.

2.1.1 Os princípios constitucionais

Os princípios da segurança social consagrados na Constituição da República Portuguesa são:

- O de que a segurança social é um direito de todos;
- O de que deve compreender a protecção na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;
- O de que compete aos poderes públicos organizar, coordenar e subsidiar esse sistema, de forma unificada, com a participação das associações sindicais e de outras organizações representativas dos beneficiários;
- O de que o sistema não prejudica a existência de instituições particulares de solidariedade social, as quais podem concorrer para os seus fins, sujeitando-se, nessa medida, à fiscalização do Estado.

Acresce a estes princípios o de que a maternidade e paternidade são privadas, nessa qualidade. Fora dos grupos indicados em 1.1.2.3.2, a assistência médica e hospitalar é comparticipada, competindo ao cidadão 70% do custo.

2.1.2 Síntese da protecção vigente e da população desprotegida

Em relação a uma parte da população activa — trabalhadores da função pública — existe já um regime de protecção conformado com aqueles princípios de segurança social, o qual inclui a assistência médica e medicamentosa. Parte destes trabalhadores dispõe de acção social complementar.

Por outro lado, existe um regime de *acção social para a população, em geral*, o qual pressupõe a existência de uma cobertura da população por segurança social, visto que, conforme atrás se definiu, este regime é subsidiário e destina-se, em geral — como em Macau sucede — a cobrir as necessidades dos mais pobres entre os pobres e carenciados.

A *assistência médica e medicamentosa* abrange, com carácter gratuito, alguns grupos de cidadãos — não os trabalhadores activos das actividades privadas, nessa qualidade. Fora dos grupos indicados em 1.1.2.3.2, a assistência médica e hospitalar é comparticipada, competindo ao cidadão 70% do custo.

Sem protecção encontram-se, pois:

- Os trabalhadores activos por conta de outrem das actividades privadas;
- Os trabalhadores por conta própria, incluindo os profissionais liberais;
- Os trabalhadores familiares em unidades de tipo familiar;
- Os desempregados;
- Os ex-trabalhadores idosos e inválidos²²;
- As viúvas e órfãos que perderam o sustentáculo familiar.

²¹ Cf. art. 68.º da Constituição da República Portuguesa.

²² Dos cerca de 50 mil idosos e deficientes que existiam em 1987, somente 2 434 pessoas beneficiaram, em cada mês, de um subsídio do IASM.

Naquele total não se contam todos os inválidos por o seu número ser desconhecido.

2.2 ÂMBITO DOS SISTEMAS EM GERAL

2.2.1 Âmbito pessoal dos sistemas

Um sistema de segurança social pode abranger:

Toda a população residente;

Toda a população residente com recursos abaixo de certo limite;

Todos os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria;

Todos os trabalhadores por conta de outrem;

Uma parte dos trabalhadores por conta de outrem, por exemplo, os de empresas de maior dimensão e capacidade ou de certos ramos ou sectores de actividade (indústrias, comércio, serviços, agricultura, pesca, etc.).

Nota-se que todos os sistemas de segurança social têm tendência, quando não são universais (toda a população residente), para o alargamento progressivo do seu campo de aplicação até realizarem uma cobertura integral. Trata-se, com efeito, de sistemas extremamente dinâmicos, sobretudo, nas sociedades ocidentais, onde, em regra, a cobertura foi sendo feita por etapas.

2.2.2 Âmbito material dos sistemas

O âmbito material dos sistemas coincide, em termos gerais, com o que a Constituição da República indica — afinal o mesmo que consta da Norma Mínima de Segurança Social, Convenção 102 da O.I.T. —, incluindo, assim:

Protecção na doença e na maternidade, através de subsídio de doença e maternidade e assistência médica e medicamentosa;

Protecção na invalidez e velhice, através de pensão mensal;

Protecção na morte, através de subsídio de morte e funeral e pensão às viúvas e outros dependentes;

Protecção no desemprego, através de um subsídio;

Compensação de encargos familiares (subsídio de nascimento, abono de família, etc.).

Tal como o âmbito pessoal, também o âmbito material não apareceu concomitantemente, na sua extensão total, nos vários países. Ele foi sendo sucessivamente alargado às várias modalidades e sendo, nomeadamente, revista em cada modalidade o *quantum* da protecção.

Com efeito, o *quantum* da protecção, nos termos da Norma Mínima, depende do grau de desenvolvimento de cada país ou região.

Nos termos ainda da Constituição da República Portuguesa também esse *quantum* não se encontra estabelecido, como é evidente. Ele depende da capacidade do País. Apenas se exige que, para cada risco, pelo menos, um mínimo vital seja assegurado.

2.3 ÂMBITO PESSOAL E MATERIAL DE UM SISTEMA PARA MACAU

2.3.1 Protecção universal não contributiva — toda a população

2.3.1.1 Prestações

Articulando os dados anteriores, poder-se-ia formular a seguinte proposta, de acordo com os princípios constitucionais já invocados e que a

seguir se sintetizam tendo em vista a realidade de Macau, no que respeita ao seu desenvolvimento económico, à ausência de regime para a maioria da sua população e tendo ainda em conta a protecção já existente:

[OUADRO N.º 6]

Princípios fundadores	Âmbito de protecção do sistema proposto
<p>Todos têm direito à segurança social.</p> <p>O sistema protege na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfanidade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios. Protege ainda a maternidade.</p>	<p>Cobertura universal da população, mediante condições de recursos (percentagem sobre o salário médio do Território).</p>

De acordo com o sistema proposto:

Todos teriam direito a assistência médica e medicamentosa gratuita se os seus rendimentos não ultrapassarem um limite a fixar²³;

Todas as mulheres teriam direito à protecção na maternidade, através de assistência médica e medicamentosa gratuita, independentemente dos seus rendimentos²⁴;

Todos teriam direito a uma pensão social, não contributiva, de invalidez ou velhice, em caso de incapacidade total de ganhos ou por terem completado os 65 ou 70 anos de idade, no caso de os rendimentos não atingirem um limite a fixar²⁵;

Todos os órfãos teriam direito a uma pensão social de orfanidade, até à maioridade ou emancipação (ou até uma idade inferior, por exemplo, até à idade da escolaridade primária);

Todos os trabalhadores desempregados, com certa duração de trabalho anterior e demais condições próprias desta eventualidade, teriam direito a um subsídio social de desemprego.

Estas várias prestações em espécie e em dinheiro consubstanciarão o sistema universal de segurança social que, conforme resulta das definições que ficaram dadas, depende de condições de recursos, destinando-se, por isso, à população mais carenciada, por forma a garantir, como direitos, a protecção que assegurará a cada um o mínimo de meios de subsistência de que fala a Lei fundamental portuguesa e a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

2.3.1.2 Financiamento

O financiamento deste regime, assim sistematizado, adicionado de outras componentes adiante indicadas, seria suportado pelo Orçamento do Território, se necessário através de um pequeno adicional sobre os

²³ Este regime já vigora no Território, por força do Decreto-Lei n.º 24/86/M, para o grupo de risco social.

²⁴ Este regime já existe por força do mesmo Decreto-Lei — grupo de risco individual.

²⁵ Este regime substituiria o actual regime de prestações atribuídas sem carácter de direito pela acção social.

impostos directos ou indirectos (a indicar) e ou sobre a concessão de exclusivos. Poderia ainda incluir uma receita provinda do regime contributivo.

Em termos globais, embora devam ser feitas estimativas sobre os encargos, pode dizer-se que esta parte do sistema não será muito dispendiosa. Com efeito, ela sobrepõe-se, em parte, a prestações já criadas ou esboçadas: a assistência médica já é concedida aos mais carenciados e o subsídio social de desemprego deverá ser pouco oneroso, considerando a afirmação oficial de que o índice de desemprego é muito reduzido²⁶.

Relativamente às pensões sociais de invalidez, velhice e orfandade, para elas deverá reverter a parte do Orçamento do Território de Macau destinada a prestações de velhice pagas pela Acção Social. Aqui verificar-se-á naturalmente um acréscimo de encargos, cujo volume dependerá do montante a fixar para o limite dos recursos do beneficiário.

2.3.2 Prestações proporcionais ou não proporcionais e contributivas — população activa

Obviamente que a proposta de um sistema universal não contributivo e não ligado ao trabalho anterior procura, como se referiu, aproveitar as sementes dispersas da protecção que hoje existe. A proposta peca, porém, porque teoricamente se garante uma protecção mínima não a *idosos*, mas a *todos os que apresentem insuficiência de meios de subsistência*. É, no entanto, um começo. É um começo que atende os princípios constitucionais de que temos falado.

Mas será desejável e necessário, do ponto de vista da estabilidade e justiça social, ir um pouco mais longe. De resto, embora os princípios constitucionais não estabeleçam a medida dos direitos a atribuir, eles ficariam frustrados nas suas intenções se podendo o desenvolvimento económico permitir uma organização mais eficiente da protecção social ela se não fizesse.

Acresce que a proposta anterior tem em vista a *gênese temporal de um sistema de segurança social* e parte de um princípio que, embora doloroso, é realista: o de que a população que já foi activa e não teve em devido tempo a sua protecção garantida vai apenas receber, se estiver em situação de pobreza, uma quota parte mínima da sua participação no desenvolvimento para que contribuiu. O sistema iria começar com efeitos futuros, aliviando, assim, apenas e para o passado as maiores carências. É importante ter-se disto a consciência. Essa consciência em relação aos que já não podem ser abrangidos como activos, ajuda a compreender a importância de que seja agora garantida aos activos actuais uma protecção efectiva. Se assim não for, e atendendo ao crescimento futuro da população idosa, a que já se fez referência, Macau ficará sobrecarregado de idosos pobres que terá e deverá socorrer, com peso crescente no Orçamento e sem um suporte contributivo directo para fazer face a esse encargo

²⁶ Ver *Linhas de Acção Governativa — Plano de Investimentos 1988*, pp. 78 e 82:

«A aceleração do crescimento [...] traduz-se num aumento do emprego para níveis possivelmente próximos do pleno emprego.»

[...] pelo menos a nível do sector industrial, os empresários estarão a encontrar dificuldade em recrutar mão-de-obra adicional.»

Daí a vantagem e a necessidade de um regime obrigatório e contributivo para os actuais e futuros trabalhadores activos, por forma a garantir-lhes direitos a uma pensão, independentemente dos rendimentos pessoais que tenham; um subsídio de doença ou de maternidade nos impedimentos provocados por estas eventualidades; e ainda assistência médica e medicamentosa (quando os trabalhadores se encontrem fora de qualquer dos vários grupos de risco já indicados) e um subsídio de funeral.

Analise-se, a seguir, cada uma daquelas prestações sucessivamente nas vertentes:

- Trabalhadores a abranger;
- Descrição das prestações;
- Condições de acesso às prestações;
- Financiamento.

2.3.2.1 Trabalhadores a abranger

A solução ideal seria a de se abranger num sistema contributivo geral e obrigatório todos os trabalhadores activos. Nesse sentido apontam os princípios constitucionais e a própria lógica da protecção social. Com efeito, a garantia dos ganhos anteriores através de pensões ou subsídios, porque a perda origina um vazio na economia de cada um, não tem que ver com o nível de recursos da família; tem que ver com o evento que se verificou. Apenas por razões orientadas por critérios de distribuição de rendimentos ou de economia de meios, foram concebidos os regimes sujeitos a condição de recursos.

Assim, qualquer dispositivo em que se venha a consagrar um sistema de segurança social para Macau deverá, programaticamente, indicar essa evolução para uma cobertura integral.

Entretanto, tão realisticamente quanto possível, dever-se-á estabelecer um plano, progressivo no tempo, de enquadramento dos seguintes grupos:

- 1.º Trabalhadores permanentes e eventuais: de empresas industriais, comerciais e de serviços com 20 ou mais trabalhadores;
- 2.º Os mesmos trabalhadores: de empresas com um número inferior a 20 trabalhadores;
- 3.º Trabalhadores independentes;
- 4.º Outras actividades e trabalhadores.

A *décalage* acima expressa, que pode, aliás, ter outras configurações, tem vários objectivos, entre os quais se cita a necessidade de adaptação das empresas à nova organização e aos encargos da segurança social e adaptação ainda das próprias entidades gestoras e fiscalizadoras que não seriam subvertidas por uma inscrição em massa de um momento para o outro.

2.3.2.2 Descrição das prestações

Para que os riscos cobertos correspondam minimamente às necessidades mais importantes da população trabalhadora e aos princípios que, insistentemente, têm vindo a ser citados, a protecção universal indicada em II.2.3.1.1 deverá ser completada, no que respeita à população activa, por prestações que devem compreender, no mínimo:

Assistência médica e medicamentosa;
Subsídios de doença e maternidade;
Pensão por invalidez; Pensão por velhice;
Subsídio de funeral.

Do elenco normal dos benefícios, em geral, destinados à população activa faltam, na enumeração anterior, os seguintes:

Subsídio por morte;
Pensão de sobrevivência, incluída a de viuvez;
Subsídio de desemprego em todas as situações de desemprego;
Prestações familiares (casamento, nascimento, abono de família para as crianças até certa idade);
Subsídio de educação especial para crianças e jovens deficientes.

2.3.2.3 Assistência médica (doença e maternidade)

As grávidas, parturientes e puérperas, trabalhadoras ou não, constituem perante a legislação de saúde um grupo de risco individual²⁷. Por isso, têm a assistência médica mínima necessária e gratuita garantida pelo Orçamento Geral do Território (incluindo internamento hospitalar e medicamentos constantes do formulário da unidade de saúde, assim como meios complementares de diagnóstico e terapêutica).

Fora dos casos de maternidade, as trabalhadoras e os trabalhadores das *actividades privadas* não têm direito à assistência médica e medicamentosa²⁸.

Como já anteriormente ficou visto, os funcionários públicos e seus familiares estão, gratuitamente, cobertos por aqueles cuidados, pagando uma contribuição de 0,5% das suas retribuições.

Seria, pois, de incluir os trabalhadores, enquanto tais, naquela assistência, mediante pagamento de uma contribuição sobre os salários idêntica à dos funcionários públicos (acrescida de uma contribuição patronal correspondente ao encargo que o Território suporta com os mesmos funcionários).

Os medicamentos poderiam ser comparticipados, como acontece em quase todos os países, nomeadamente em Portugal, como forma de disciplinar o seu uso e diminuir o peso financeiro da sua atribuição. Obviamente que, ao estabelecer essa medida, deveria igualar-se também para os funcionários públicos a comparticipação nos medicamentos que actualmente não existe, ficando, pois, neste aspecto, os funcionários e os trabalhadores do sector privado em igualdade de regime²⁹.

2.3.2.4 Subsídio de doença e maternidade

A suspensão dos ganhos, nestes casos, deve ser coberta por um subsídio com duração limitada.

²⁷ Ao considerar as mulheres-mães como grupo de risco com direito a cuidados de saúde, assim como as crianças e jovens, a legislação de Macau acolheu os princípios constitucionais sobre o assunto.

²⁸ Ver 1.1.2.3.2

²⁹ Relativamente aos funcionários, a comparticipação deveria ser previamente acordada com as respectivas organizações profissionais.

Porque é difícil fugir à comparação com a República Popular da China, com Hong Kong e com o regime português, a seguir se indicam, em termos gerais, a duração e montante daquela prestação social nos três sistemas:

República Popular da China

O subsídio de doença é pago durante todo o tempo de doença até à recuperação ou declaração de invalidez do beneficiário.

O montante deste subsídio varia entre 60% e 100% do salário, consoante o número de anos de trabalho anterior, durante os primeiros seis meses de doença; no tempo excedente, a percentagem é menor, de 40% a 60%, igualmente de acordo com o mesmo critério temporal.

O subsídio de maternidade é pago durante 56 dias ou 70 dias (em casos especiais). O montante do subsídio é de 100% do salário.

Hong Kong

O subsídio de doença é pago durante 120 dias, no máximo. O montante é de 2/3 do salário.

O subsídio de maternidade é pago durante 10 semanas (4 antes e 6 após o parto). O seu montante é de 2/3 do salário.

Portugal

O subsídio de doença é pago durante 1 095 dias com transição para a invalidez, se a doença persistir, à semelhança do que se passa no regime da República Popular da China. O montante é de 65% do salário médio mensal.

O subsídio de maternidade é pago durante 90 dias (30 dias antes e 60 após o parto). O montante é de 100% do salário médio mensal.

Comparem-se estes dispositivos com os que constam da Norma Mínima (Convenção n.º 102):

Norma Mínima

Subsídio de doença — a duração deve corresponder à duração da doença, podendo ser limitada a 26 semanas. Em certas condições, limites superiores podem ser estabelecidos. O montante mínimo do subsídio é de 45% (para um beneficiário-tipo, com cônjuge e dois filhos).

Subsídio de maternidade — a duração deve corresponder à duração do impedimento, com limite de 12 semanas (cerca de 72 dias). O montante mínimo do subsídio é de 45% do salário.

Proposta para Macau

Numa proposta para Macau, poder-se-iam estabelecer os limites vigentes em Hong Kong:

Subsídio de doença — a sua duração poderia ter o limite de 120 dias, com montante igual a 2/3 do salário médio. Haveria, no entanto, que prever as doenças de longa duração (oncológicas, tuberculose) para lhes fixar período superior.

Subsídio de maternidade — a sua duração poderia fixar-se em 60 dias, tal como aproximadamente sucede na República Popular da China, em Hong Kong e, em relação a Macau, quanto às funcionárias da

Administração^{30 31}. O montante do subsídio poderia corresponder a 2/3 da retribuição, numa primeira fase, tal como se propõe para a doença e de acordo com os limites de Hong Kong.

Numa segunda fase, este subsídio deveria evoluir até aos 100% da retribuição, de acordo com os princípios constitucionais a que já aludimos e que prevêem que nenhuma diminuição de regalias das trabalhadoras se verifique em relação aos casos de maternidade, por causa da maternidade³².

2.3.2.5 Pensão de invalidez

Tal como se fez para os subsídios de doença e maternidade, abordamos aqui a protecção por invalidez dada na República Popular da China, em Hong Kong e em Portugal e indicaremos a que consta da Norma Mínima.

República Popular da China

Todos os empregados de empresas estatais e os empregados do Governo, das organizações políticas, científicas e educacionais têm direito a uma pensão mensal por incapacidade permanente correspondente a 40% do salário-tipo, com um mínimo mensal fixo, em caso de incapacidade total para o trabalho.

Hong Kong

Todos os residentes têm direito a um subsídio de invalidez mensal e igual (510 \$HK, em 1985) em caso de incapacidade total para o trabalho e de cegueira.

Esta prestação é acrescida de um suplemento de 225 \$HK/mês para a população mais carenciada (prova de recursos).

Portugal

A pensão de invalidez é atribuída a todos os trabalhadores por conta de outrem ou independentes, incluindo os agrícolas, com capacidade de ganho reduzida em mais de 1/3 da remuneração normal. A pensão mensal é de 2,2% da retribuição média (dos 5 melhores anos dos últimos dez), por cada ano civil com entrada de contribuições, com o limite mínimo de 30% e o limite máximo de 80%.

Para além daquela pensão regulamentar paga a quem esteve sujeito ao regime obrigatório, existe uma pensão social, paga a todos os residentes nacionais, com 18 ou mais anos, em caso de invalidez total e possuindo recursos abaixo de certo limite (iguais ou inferiores a 30% do salário mínimo nacional, ou 50% no caso de um casal).

³⁰ Por força da Lei n.º 12/78/M, de 15 de Julho.

³¹ Às funcionárias públicas de Macau não se aplica a duração fixada para as funcionárias públicas da República e restantes trabalhadores dos sectores privado e empresarial do Estado (90 dias).

³² Relativamente aos subsídios de doença e de maternidade, Hong Kong abrange na sua cobertura apenas os operários e os empregados com ganhos (estes) abaixo de certo limite. Exclui, assim, da protecção os empregados com salários superiores a cerca de 9.500 \$HK. No regime a instituir poder-se-ia estabelecer, igualmente, limite exclusivo ou, o que seria preferível, «plafonar» as prestações, não excluindo a inscrição.

Norma Mínima

Estabelece-se nesta Norma que a cobertura pode abranger todos os residentes ou uma parte da população. O montante da pensão depende da legislação de cada país, com o limite de 40% do salário do beneficiário-tipo (com cônjuge e 2 filhos).

A pensão deve permanecer até à recuperação ou à transição para a pensão de velhice, atingida a respectiva idade.

Proposta para Macau

Numa proposta para Macau, de acordo com o regime em vigor na República Popular da China e em Hong Kong, não contrariado pela Norma Mínima, a pensão de invalidez poderia ser atribuída aos trabalhadores inscritos no regime (todos os que são objecto da cobertura definida anteriormente) portadores de invalidez de 100%.

A pensão, de acordo com o regime em vigor na República Popular da China e com o modelo básico da Norma Mínima, poderia ser igual a 40% do salário médio.

2.3.2.6. Pensão por velhice

Para a pensão de velhice segue-se a mesma sistematização, analisando o regime aplicável:

República Popular da China

A pensão é atribuída em percentagem de 60% a 90% dos últimos meses de salário-tipo de acordo com a duração da actividade anterior do beneficiário, abrangendo a mesma população já descrita a propósito da pensão de invalidez. A pensão tem um limite mínimo fixo. A idade geral de reforma é de 60 anos para os homens e de 55 para as mulheres.

Hong Kong

Aqui, a pensão, aplicável a todos os residentes com 70 anos, é atribuída com montante fixo, em condições idênticas às já descritas para a pensão de invalidez (valor mensal igual a metade do desta).

A pensão de velhice tem também um suplemento, sujeito a condição de recursos, de montante idêntico ao da pensão de invalidez.

Portugal

A pensão é atribuída com a mesma cobertura pessoal aos beneficiários que contem 65 anos (homens) ou 62 anos (mulheres) e com a mesma percentagem referida a propósito da pensão de invalidez.

De igual modo, para a população não abrangida pelo regime contributivo, existe uma pensão de velhice, aplicável nas mesmas condições, a partir dos 65 anos (pensão social de velhice).

Norma Mínima

A pensão de velhice, nos termos daquela Norma, deve ser atribuída periodicamente à população abrangida (quer seja a população residente, quer seja a população activa) a partir de uma idade a fixar, não devendo ela ultrapassar os 65 anos. No entanto, pode ser fixada uma idade superior, tendo em vista a capacidade para o trabalho das pessoas idosas.

O montante mínimo da prestação é fixado em 40% do salário do trabalhador-tipo (cônjuge a cargo).

Uma proposta para Macau

Poderia compreender uma pensão de velhice a atribuir a partir dos 65 anos de idade, não devendo a idade de reforma ter carácter vinculativo para o trabalhador.

O montante da pensão poderia consistir numa percentagem, por hipótese de 2% do salário médio, por cada ano de trabalho, com pagamento de contribuições.

A pensão de velhice poderia ser «plafonada» com um máximo de valor a fixar, a fim de evitar a formação de pensões muito elevadas para salários excepcionais.

2.3.2.7. Subsídio de funeral

Em caso de morte dos beneficiários de um sistema, várias prestações existem. Poderíamos reduzi-las a estas:

Subsídio por morte, normalmente consistente em montante correspondente a vários meses de salário ou pensão (conforme o beneficiário era activo ou pensionista);

Pensão de sobrevivência para viúvas e órfãos e outros dependentes, consistindo numa percentagem da pensão que o beneficiário falecido tinha ou teria à data da morte;

Subsídio de funeral, importância fixa correspondente às despesas de funeral.

Atendendo a que, para Macau, o esquema de benefícios seria todo ele criado de novo, a fim de não o sobrecarregar demasiado, de início incluir-se-ia, entre as prestações contributivas, apenas o subsídio de funeral por falecimento do beneficiário, o qual deveria, porém, ter duas componentes: a de cobertura das despesas de funeral e a de atribuição à família de um mínimo de meios de compensação da perda imediata do salário do beneficiário falecido.

Na República Popular da China, para funeral (porque existe um regime misto de subsídio por morte e pensão de sobrevivência) apenas é atribuída a importância correspondente a 2 meses de salário por morte do beneficiário. A República Popular da China contempla, ainda, a morte de dependentes com 1/3, 1/2 ou 1 mês de salário, conforme a idade do dependente.

Em Hong Kong não existe nenhum benefício por morte³³.

Em Portugal, o subsídio de funeral é de uma importância fixa suficiente para garantir o funeral, visto que existem outras prestações (subsídio por morte e pensão de sobrevivência).

Assim, *uma proposta para Macau* poderia consistir no pagamento de um subsídio correspondente a um mês de salário médio do beneficiário falecido, acrescido de uma importância fixa a estabelecer em função do preço médio das despesas de funeral no Território.

2.3.3 Condições de acesso às prestações

Em termos gerais, cada prestação tem condições de acesso específicas: *sistemas com âmbito pessoal universal*, a atribuição depende da nacionali-

³³ Nos termos do *Social Security Programs Throughout the World*, 1985.

dade ou de certo tempo de residência e ainda de outros requisitos específicos.

Nos sistemas contributivos, do tipo daquele que está contido na proposta para Macau³⁴, de acordo com a Norma Mínima e de acordo com o que é uso nos países que adoptam esta fórmula, a atribuição de cada prestação depende de um tempo mínimo de inscrição e de pagamento de contribuições, denominado período de garantia. A aquisição dos direitos não é, por isso, em regra, imediata.

Os benefícios que exigem período de garantia menor ou mesmo nulo, denominados, por isso, prestações imediatas, são justamente aqueles que, normalmente, têm uma duração mais limitada, esgotando-se em cada recurso que a eles se faça. É o caso da assistência médica e medicamentosa, dos subsídios de doença e maternidade e do subsídio de funeral.

As pensões de invalidez e velhice dependem, em regra, de períodos de contribuição superiores que tornam o acesso a estas prestações mais demorado, exigindo ou pressupondo uma capitalização prévia para o seu suporte futuro.

Quer em Hong Kong, quer na República Popular da China, quer em Portugal, são exigidos os períodos de garantia indicados no quadro n.º 7.

Período de Garantia

[QUADRO N.º 7]

Países Territórios	Prestações				
	Subsídio de doença	Subsídio de materni- dade	Pensão de invalidez	Pensão de velhice	Subsídio de funeral
R.P. China	Nenhum a)	Nenhum a)	Nenhum	10 anos de serviço contínuo	Nenhum
Hong Kong	1 mês de emprego contínuo	40 sema- nas de emprego contínuo	1 ano de residência contínua	5 anos de residência contínua	Não existe a prestação
Portugal	6 meses com registo de salários e 15 dias de contribuições nos 3.º e 4.º meses civis anterio- res ao da baixa	Igual ao subsídio de doença	60 meses de contri- buição	120 meses de contri- buição	Nenhum b)

a) O tempo de trabalho influencia, porém, o montante dos subsídios.

7) O subsídio por morte em Portugal depende de 6 meses de inscrição e 3 com entrada de contribuições.

³⁴ O sistema abrangeria os trabalhadores em regime de inscrição obrigatória e as entidades patronais, as quais devem pagar uma contribuição para assegurar os benefícios aos primeiros.

Considerando as características da proposta para Macau, sobretudo o arranque do sistema, cremos justificar-se, para os *subsídios de doença e maternidade*, um período de garantia de um ano de inscrição com entrada de contribuições correspondentes a, por hipótese, 30 dias nos 3 meses anteriores ao da baixa ou do parto.

Relativamente às *pensões de invalidez e velhice*, o período de garantia poderia, inicialmente, ser fixado, respectivamente, para a invalidez e velhice, em 10 anos e 15 anos de contribuição para o sistema.

Finalmente, o subsídio de funeral que se propõe, misto de subsídio por morte e de subsídio propriamente dito, poderia ficar a depender de um período de inscrição de 6 meses e da entrada de contribuições em 3 meses, como em Portugal sucede com o subsídio por morte.

2.3.4 Financiamento

O problema fulcral dos sistemas de segurança social é sempre o do financiamento. E no financiamento, o problema que previamente se coloca é o de decidir se os encargos devem ser cobertos pelos impostos e ficar a cargo da colectividade, no seu conjunto, ou se eles devem ser assumidos de forma mais directa pelos trabalhadores, como forma de poupança obrigatória sobre os salários, e pelas entidades patronais, como forma de pagamento de salários diferidos (tese muito comum).

É verdade, pelo menos em parte, que, nesta segunda fórmula, o financiamento acaba sempre por se repercutir nos cidadãos em geral visto que as empresas procurarão transferir para os consumidores de bens e serviços os aumentos de custo do produto ligado à mão-de-obra. Acontece, como já se teve oportunidade de referir, que nenhum destes dois tipos existe hoje na sua pureza. A cada um se agregam elementos do outro. É que a escolha do regime de financiamento tem grande ligação com as características dos sistemas no seu aspecto de âmbito pessoal e material e, particularmente, com a natureza uniforme ou proporcional das prestações em dinheiro.

Na proposta para Macau defendeu-se um regime universal, sujeito a condição de recursos, para certas prestações (não contributivas) indicadas em I .2.3.1. Para as restantes prestações, indicadas em II.2.3.2, o financiamento que se prevê poderá consistir numa contribuição suficiente, a repartir entre as entidades patronais e os trabalhadores, com ou sem apoio do Orçamento Geral do Território.

A contribuição não pode ser arbitrariamente fixada, mas ser antes o resultado de um estudo de custos do esquema escolhido, com todas as suas condicionantes, em que entrarão em linha de conta, nomeadamente, as taxas de fecundidade, de morbilidade e de mortalidade próprias do Território.

Considerando a experiência portuguesa de há 15 a 20 anos atrás, época em que o estágio de evolução do sistema se pode, em termos muito genéricos, equiparar ao regime contributivo que se propõe para Macau, as taxas de contribuição por modalidades eram assim distribuídas³⁵:

³⁵ Referem-se apenas as modalidades comuns. Em Portugal, o regime era já mais extensivo.

Assistência médica e medicamentosa	2,0%
Subsídio de doença	1,5%
Subsídio de maternidade	0,2%
Pensões de invalidez e velhice	7,0%
Subsídio de funeral	0,3%³⁶
Contribuições de doentes	0,5%
Administração	1,5%
	13,0%

Se se aplicar este mesmo método ao esquema proposto para Macau, a contribuição global a pagar, permitindo a capitalização nas modalidades de invalidez e velhice, dará ao sistema um mínimo de autonomia e segurança. Tratando-se como se trata de um regime novo, seria necessário, porém, prever para os beneficiários que não iriam ter tempo para «ganhar» a sua pensão a restituição das contribuições afectas, com possibilidade de constituição de uma renda vitalícia.

Seguindo ainda o critério português de repartição da taxa global entre patrões e trabalhadores — proporção 1/3 (não é possível aplicar os critérios da República Popular da China e de Hong Kong, porque as modalidades são inteiramente custeadas pelas empresas ou pelo Estado) — teríamos para:

Patrões	10%
Trabalhadores	3%
Total	13%

O modelo referido estava adaptado à realidade portuguesa.

Obviamente, em relação a Macau, a forma de financiamento e as taxas de contribuição devem resultar, como atrás se indicou, de estudos sobre a realidade concreta do Território e das opções sobre os benefícios a atribuir.

3. ORGANIZAÇÃO — UMA PROPOSTA PARA MACAU

Como resulta do que anteriormente ficou dito, um sistema de segurança social, para poder proteger com eficácia, tem que ser, basicamente, obrigatório para a população definida. De contrário, nem trabalhadores nem patrões a ele adeririam facilmente, pois trata-se de suportar custos e, muitas vezes, nem os trabalhadores seus beneficiários têm a percepção imediata das suas vantagens. Há sempre, por isso, uma pedagogia a exercer, mesmo nos casos em que a experiência já é longa.

Mas outro aspecto importante da segurança social é o de que a sua administração não pode ficar a cargo de uma qualquer entidade que dela viesse a tirar lucro, no sentido mercantilista do termo. A gestão dos seguros sociais ou da segurança social tem que pertencer a entidades públicas que radiquem na autoridade e na garantia do Estado. Isto porque:

A reprodução dos dinheiros, se houver, deve reverter exclusivamente para os segurados, havendo que ter cuidado nas aplicações,

³⁶ Esta taxa resulta da adaptação da taxa do subsídio por morte de 6 meses de salário, a que correspondia a taxa de 1%. O subsídio de funeral corresponderá, grosso modo, a 2 meses de salário.

evitando todo o risco num dinheiro que é «social»;
 A gestão tem que revestir-se, publicamente, de condições de idoneidade e transparência exigíveis aos entes públicos;
 Em caso de necessidade, o Estado poderá ter que intervir para apoiar financeiramente estas entidades gestoras pois que é, em última análise, o garante dos direitos formados ou em formação.

Assim, as organizações que têm a seu cargo o serviço das prestações sociais, através dos regimes de inscrição obrigatória, são organizações de direito público, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, gozando de isenções e prerrogativas próprias daquele tipo de entidades e justificadas pelos seus objectivos sociais.

Estas instituições sujeitam-se à tutela do sector governamental próprio.

Na proposta de organização para Macau, à mesma organização pertenceria:

A gestão:

Do regime não contributivo de prestações;
 Do regime contributivo.

A articulação:

Com os Serviços de Saúde, da gestão das prestações de doença assistência médica e medicamentosa, controlo dos subsídios (baixas, etc.), das declarações de invalidez e sua fiscalização;

Com o IASM, das prestações de assistência que a este compete.

[QUADRO N.º 8]

Prestações Sociais	Grupo de risco b)	Toda a população com prova de recursos b)	Trabalhadores (familiares) c)
Assistência médica e medicamentosa	×	×	×
Subsídio de doença.....			×
Subsídio de maternidade			×
Subsídio de desemprego a) b).....		×	
Pensão de invalidez		×	×
Pensão de velhice.....		×	×
Subsídio de funeral.....			×

a) Toda a população com prova de recursos e em condições específicas de desemprego

b) Prestações não contributivas, suportadas pelo O.G.T.

c) Prestações contributivas, suportadas pelas contribuições de trabalhadores e patrões.

Daqui parece asado concluir que o sector governamental mais adequado é aquele que mais directa ligação tem com os aspectos substanciais do sistema. Esse é, no actual xadrez organizativo de Macau, o sector da Saúde e Assuntos Sociais.

O quadro n.º 8 permite visualizar, em síntese, as propostas para Macau indicadas.

