

O SISTEMA E O MODELO DE SEGURANÇA SOCIAL DE MACAU

*Lai Wai Leung, Dicky **

O presente texto visa expor o sistema de segurança social de Macau, discutir o seu modelo de funcionamento e as suas preocupações prementes. A “segurança social” pode ser entendida de duas maneiras: em sentido amplo, esta segurança social implica que o governo, as instituições públicas ou “organizações voluntárias” forneçam ajuda económica e prestem serviços sociais aos carenciados ou vítimas de acidentes ou sinistros inesperados. Em sentido estrito, a segurança social significa que o governo ou as instituições públicas dão subsídios às pessoas economicamente mais necessitadas ou vítimas de sinistros inesperados, cujo objectivo encontra-se definido por lei¹. Para limitar o âmbito do debate, o presente texto visa o segundo sentido, o sentido estrito de segurança social.

I

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL DE MACAU

Foi desde a criação do Fundo de Segurança de Macau em 1990 que o sistema de segurança social deste território foi sendo, gradual e institucionalmente, implementado. Agora, este sistema tem duas entidades responsáveis: o Instituto de Acção Social (IAS) e o Fundo de Segurança Social (FSS). O IAS e o FSS são duas instituições do Governo e, entre elas, existem grandes diferenças, tanto ao nível da natureza dos seus projectos de segurança social, como na qualificação e na definição do nível

* Docente do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Lai Wai Leung: “*Segurança social*”, ver Chai I, Choi Weng Tak e outros: “Bem-Estar Social”, Companhia de Publicações Wu Nan, Taiwan, 2002, pp. 117-148.

dos beneficiários. Apesar dessas grandes diferenças, complementam-se garantindo as condições mínimas de vida dos cidadãos de Macau.

1. OS SUBSÍDIOS ECONÓMICOS DO IAS

Segundo a Dr.^a Maria de Fátima Santos Ferreira, ex-directora do antigo IASM, o governo português estabeleceu em 1938 uma repartição denominada “Comissão Geral de Assistência e de Benevolência”, cujo objectivo principal consistia em “prestar ajuda financeira às instituições de caridade social; dar dinheiro aos carenciados; supervisionar os órfãos que foram adoptados e os bebés abandonados; fornecer equipamentos sociais aos necessitados e distribuir cereais aos famintos”². Trata-se da primeira intervenção oficial do governo na assistência aos carenciados e, também constitui o modelo preliminar dos subsídios económicos atribuídos pelo IAS. As atribuições actuais da segurança social do IAS estão previstas no Decreto-Lei n.º 52/86/M, aprovado em 1986, segundo o qual esta instituição deverá “adoptar e promover medidas de prevenção, minimização e reparação de carências sociais e económicas dos indivíduos e das famílias” e “proteger as pessoas em situação de carência económica, designadamente as que não possuem ou não possam obter meios de subsistência, por motivos de doença, deficiência, desemprego involuntário, invalidez ou velhice”, etc.³.

A assistência económica fornecida pelo IAS constitui um projecto de auxílio em numerário sem o pagamento de contribuições prévias, ou seja, os carenciados não necessitam de pagar nada antes de apresentar o respectivo requerimento, já que o financiamento está previsto no orçamento público do governo. Os destinatários deste auxílio são “pessoas idosas, famílias pobres e deficientes que não tenham condições para pedir a assistência do fundo de segurança social; e, outras pessoas que não preencham os requisitos para ter a ajuda do fundo de segurança social”⁴; no final de contas, os destinatários são pessoas que não possuem os meios mínimos de subsistência na sociedade.

² Jornal “Tai Chong” do dia 25 de Dezembro de 1994.

³ Mário Lages, Alfredo Costa, Manuel Antunes e António Cerol, “Avaliação das Instituições de Acção Social de Macau”, Edição do Gabinete do Secretário Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento, Macau, 1999, pg.169.

⁴ Ip Peng Kun, “O regime de segurança social de Macau”, revista «Administração», Volume XII, Número 46, 1999, pp. 1215-1220.

Basicamente, o objectivo da política de assistência económica do IAS é o de ajudar os carenciados a sair de uma situação de extrema pobreza. Este auxílio divide-se, principalmente, em “subsídio normal” e o “subsídio eventual”. O “subsídio normal” tem por objectivo “ajudar, por meio de prestação em dinheiro, os indivíduos ou famílias que não possam obter rendimentos suficientes para manter as mínimas condições de subsistência. O prazo máximo de prestação do subsídio é de doze meses, mas pode ser renovado. A designação de subsídios está discriminada em: “subsídio de velhice”, “subsídio de pobreza”, “subsídio de família monoparental”, “subsídio de inaptidão”, “subsídio de doença”, “subsídio de tuberculose” e “subsídio de desemprego”. Há dois critérios para determinar quem poderá receber estes subsídios. Primeiro: os beneficiários devem ser “pessoas de família gravemente carenciada”, cujo valor de receita mensal deve ser inferior ao “mínimo do índice de subsistência” definido pelo governo, que está discriminado no «Quadro n.º 1». Segundo, os beneficiários devem ser “pessoas economicamente carenciadas” reconhecidas pelo IAS, ou “pessoas que se encontrem em situação difícil de doença, de inaptidão ou de desemprego, cuja situação foi reconhecida por documento justificativo emitido pelas respectivas instituições”⁵. Ao nível de prestação de assistência, o IAS poderá distribuir fundos de ajuda em valores distintos, segundo o caso concreto verificado nas diferentes famílias, mas o limite máximo de doação deve seguir o critério previsto no “índice mínimo de subsistência de vida”.

Além disso, o IAS tem implementado, desde 2002, um subsídio especial, cujos destinatários são famílias monoparentais que estão a receber o subsídio normal, ou pessoas com incapacidade ou deficiência. Para o primeiro caso, o montante do subsídio varia entre MOP\$50,00 e MOP\$100,00 e, para o segundo caso, o mesmo é de MOP\$200,00.

O “subsídio eventual” é “uma ajuda financeira temporária ou improvisada fornecida aos indivíduos ou às famílias que se encontram em dificuldades económicas por motivos de acidentes ou sinistros inesperados, para que estes possam ultrapassar a fase difícil em que se encontram e evitar o agravamento da sua situação já bastante difícil”. Estes subsídios destinam-se principalmente aos seguintes casos: funerais, casos de

⁵ Website do IAS de Macau: www.ias.gov.mo

emergência e sinistros. Os beneficiários devem ser “pessoas de família gravemente carenciada” e “pessoas economicamente carenciadas”, cuja autenticidade é reconhecida por funcionários do referido Instituto⁶.

[QUADRO N.º 1]

O “mínimo índice de subsistência” definido pelo IAS (Agosto de 2002)

Número de membros da família	mínimo índice de subsistência (PTC)
1	\$ 1 300
2	\$ 2 470
3	\$ 3 510
4	\$ 4 420
5	\$ 5 200
6	\$ 5 850
7	\$ 6 500
8	\$ 7 150
9	\$ 7 800
10	\$ 8 450
11	\$ 9 100
12	\$ 9 750
13	\$10 400
14	\$11 050
15	\$11 700

Fonte: Website do IAS: www.ias.gov.mo

A distribuição de subsídios feita pelo IAS é um serviço prestado aos indivíduos ou às famílias. Nos últimos anos, os casos de distribuição de subsídios ocupavam sempre a maior proporção entre todos os casos tratados por este Instituto (ver o «Quadro n.º 2»). Por exemplo, em 2001, os pedidos de subsídio económico aprovados neste Instituto totalizaram 7 411, representando 64,9% de todos os casos requeridos⁷.

[QUADRO N.º 2]

Casos de distribuição de subsídios pelo IAS de Macau entre 1993 e 2001 e sua percentagem em casos globais

Ano	Casos globais	Casos de assistência económica	Percentagem em casos de assistência/casos globais
1993	6 365	2 600	40,8%

⁶ Idem.

⁷ Idem, ibidem.

1994	6 784	2 463	36,3%
1995	8 552	2 496	29,2%
1996	9 137	3 607	39,5%
1997	8 813	4 016	45,6%
1998	5 701	3 181	55,8%
1999	6 190	3 473	56,1%
2000	9 948	7 097	71,3%
2001	11 414	7 411	64,9%

Fontes: *Relatórios das Actividades do IASM* relativos aos anos de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 e 2000, respectivamente, bem como o seu *website*: www.ias.gov.mo

Como os beneficiários de subsídios económicos devem corresponder a critérios rigorosos definidos por este Instituto, o número de casos deste género representavam sempre uma proporção relativamente baixa entre todos os agregados familiares deste território. Os dados fornecidos pelo «Quadro n.º 3» revelam que nos últimos dez anos, os casos em que foram atribuídos subsídios económicos ocupavam sempre uma percentagem menor a 6% em relação a todos os restantes agregados familiares de Macau. Devido à rigorisidade de critérios e a um menor número de pessoas beneficiadas, temos razões para acreditar que estes beneficiários constituem apenas um “grupo residual” (residual group) da sociedade de Macau. Por outro lado, podemos dizer que a assistência económica prestada pelo IAS constituiu uma rede de segurança mínima do regime de segurança social do território de Macau, graças à qual, aquele grupo de pessoas que não tinham nenhum meio de subsistência, puderam obter a eventual assistência económica.

[QUADRO N.º 3]

A proporção entre as famílias a que o IAS forneceu assistência económica entre 1991 e 2001 e as famílias globais de todo o território de Macau

Ano	Famílias economicamente beneficiadas (A)	Famílias globais de Macau (B)	Proporção entre A e B
1991	3 366 (mensalmente)	97 503	3,5%
1996	3 607	120 478	3,0%
2001	7 411	134 965	5,5%

Fontes: Custódio Cónim e Maria Teixeira, “*Macau e a evolução populacional de 500 anos (1500-2000): População, Sociedade e os Estudos Económicos*”, DSEC de Macau, 2001; os *Relatórios das Actividades do IAS* relativos aos anos de 1992 e 1997; website do IASM; *Censo demográfico de 2001* da DSEC.

Para além do “subsídio normal” e do “subsídio eventual”, o IAS tem ainda outros dois projectos ligados à segurança social assistência aos

sinistrados e aos famintos. O primeiro visa prestar assistência económica, habitacional, material e ainda a respectiva orientação psicológica aos indivíduos ou às famílias afectados por calamidades naturais (inundações, incêndios, desmoronamentos ou tufões) ou outros motivos de natureza social⁸. Nos últimos anos, não ocorreram grandes calamidades naturais neste Território, por isso, foi muito reduzido o número dos indivíduos que receberam este tipo de assistência. Por exemplo, em 2000, só 14 pessoas contactaram o Centro de Sinistrados do referido Instituto, situado na Ilha Verde, para receber a respectiva assistência de emergência⁹.

O segundo projecto visa fornecer serviços de alimentação “aos alunos pobres e a outros carenciados”, cuja cobrança é definida de acordo com os rendimentos de cada família¹⁰. Normalmente, os destinatários são pessoas pertencentes a grupos mais pobres. O IAS presta estes serviços de duas formas: através das suas três cantinas, situadas respectivamente na Rua da Praia do Manduco, em Macau, na Taipa e em Coloane; e através do fornecimento gratuito do pequeno-almoço ou almoço aos alunos de algumas escolas primárias e secundárias, inclusive aos alunos das escolas luso-chinesas, sob tutela da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude¹¹.

2. FUNDO DE SEGURANÇA SOCIAL¹²

Fazendo parte do projecto de segurança social com contribuições prévias, o FSS de Macau foi criado a 23 de Março de 1990, tendo a responsabilidade de implementar o regime estabelecido em 1989 pelo Governo de Macau. Segundo o documento jurídico que cria esta instituição, o Fundo de Segurança Social visa fornecer a segurança social aos trabalhadores e reduzir os fenómenos injustos na sociedade¹³. Segundo o plano previsto, os seus destinatários são pessoas que têm emprego. Entretanto, com o passar do tempo, algumas pessoas idosas ou deficientes

⁸ Idem, *ibidem*.

⁹ Idem, *ibidem*.

¹⁰ Idem, *ibidem*.

¹¹ Idem, *ibidem*.

¹² Em Macau, o “fundo de segurança social” tem dois significados diferentes: um, é o nome de um projecto de segurança social; e o outro, implica uma instituição responsável pela Administração deste projecto.

¹³ Decreto-Lei n.º 84/89/M de 18 de Dezembro.

que se encontravam em situação difícil também se tornaram beneficiários de subsídios. O fundo de segurança social (nome do projecto) é administrado pelo Fundo de Segurança Social (nome da instituição, abreviadamente designado por FSS) do Governo de Macau, que é responsável pela recolha de contribuições prévias, pela distribuição de subsídios e ajudas em dinheiro. A fonte financeira desta instituição consiste na reunião de contribuições previamente pagas pelos empregados e pelas entidades empregadoras (inclusive os trabalhadores por conta própria), enquanto o Governo de Macau designa anualmente uma verba que representa 1% das receitas correntes efectivamente apuradas em cada exercício do orçamento geral para englobar este fundo. Por outro lado, esta instituição também pode obter os respectivos rendimentos através de investimentos privados deste fundo. Em 2002, a contribuição mensal de um empregado foi de MOP\$15,00, e a do empregador, MOP\$30,00¹⁴.

Em 2001, os beneficiários do fundo de segurança social totalizaram 127 703¹⁵, o que representa 55,2%¹⁶ de toda a população laboral. Isto é, o FSS tem sempre por objectivo fornecer a garantia à população laboral, mas, na realidade, só pouco mais de metade desta população laboral é garantida por este fundo. Na vertente dos beneficiários, o «Quadro n.º 4» revela os dados sobre o número de beneficiários e sua percentagem no ano de 2000. Neste ano, foram 24 201 os beneficiários, entre os quais, os desempregados ocuparam o primeiro lugar, os pensionistas, o segundo, e os indivíduos que receberam os subsídios sociais, o terceiro lugar. Obviamente, o índice de desemprego deste Território oscilou, nos últimos anos num nível bastante elevado¹⁷, por isso, os desempregados constituíram o maior grupo garantido por este fundo. Para além dos pensionistas, existem outros destinatários da assistência social que também são pessoas com idade respeitável (os quais, no entanto, não preenchem os requisitos necessários para serem pensionistas). Por isso, os mais idosos

¹⁴ Website do FSS de Macau: www.fss.gov.mo

¹⁵ “Anuário de estatísticas de 2001”, DSEC de Macau, 2002.

¹⁶ Segundo os dados extraídos do “Censo demográfico de 2001” da DSEC de Macau, em 2001, os trabalhadores de Macau totalizaram 231,266.

¹⁷ Sio Kam Hong: “História concisa do mercado laboral de Macau”, ver Wu Zhiliang e Jeong Wan Chong (ed.) «Macau — 2001», Fundação de Macau, 2001, pp. 319-332; Lou Meng: “Estudos sobre a origem de desemprego e o problema de emprego”, ver Wu Zhiliang e Jeong Wan Chong (ed.) «Macau — 2001», Fundação de Macau, 2001, pp. 333-340.

constituíram o segundo maior grupo garantido por este fundo, facto que está directamente ligado ao envelhecimento da população ocorrido no território de Macau, e reflecte a maior necessidade da sociedade de Macau de velar pela segurança de velhice.

[QUADRO N.º 4]

Os beneficiários de subsídios do FSS de 2000 e sua percentagem

Designação de Subsídios	Beneficiários	Percentagem
Pensão de velhice	5 912	24,4%
Pensão de invalidez	769	3,2%
Pensão social	5 429	22,4%
Despesas extras	/	/
Subsídio social de desemprego	7 950	32,8%
Subsídio de doença	708	2,9%
Subsídio de funeral	326	1,3%
Subsídio de nascimento	2 032	8,4%
Subsídio de casamento	794	3,3%
Prestações por pneumoconioses	5	0,02%
Créditos emergentes das relações de trabalho	276	1,1%
Total	24 201	100,0%

Fonte: Relatório das Actividades do FSS de Macau de 2000.

A maior parte dos subsídios do fundo de segurança social são distribuídos através de uma verificação segundo a categoria de beneficiários e o seu registo de contribuições, por isso, são diferentes os critérios para definir a categoria de distribuição dos diversos subsídios, normalmente ligada a três aspectos: (1) pessoas que se tornaram beneficiários por motivo de velhice, invalidez, deficiência, e doença; (2) pessoas que tinham pago contribuições durante certo período. Por exemplo, a distribuição de pensão de velhice depende do pagamento de contribuições durante 60 meses; a de invalidez, 36 meses; e a de subsídio de casamento, 9 meses; (3) a distribuição de alguns subsídios depende de um prazo de permanência em Macau. Por exemplo, a distribuição da pensão de velhice, de invalidez e da pensão social depende de sete anos completos de permanência neste território. Além disso, também são diferentes os critérios para distribuir o subsídio social, cujos destinatários são pessoas que não reuniam os critérios para pedir pensão de reforma, ou a que se atribui aos idosos ou aos deficientes, e que não tinham meios de subsistên-

cia para garantir as suas necessidades mínimas¹⁸. Como não é preciso considerar e verificar o registo de contribuições e sua qualificação profissional, a distribuição deste género de subsídio também é, fundamentalmente, diferente do de outros géneros de subsídios. Isto é, a sua distribuição é semelhante à assistência económica prestada pelo IAS. Por outro lado, além dos subsídios supraditos, o FSS pode obter verbas especiais designadas pelo governo de Macau para ajudar desempregados que se encontram em dificuldades especiais¹⁹.

Todos os subsídios e ajudas são prestados em numerário e pela seguinte forma: mensalmente (no caso de pensão de velhice), diariamente (no caso de subsídio de doença), ou de uma só vez (no caso de subsídio de funeral). O «Quadro n.º 5» mostra os diversos subsídios e os seus respectivos valores distribuídos pelo FSS em 2002.

[QUADRO N.º 5]

Os subsídios distribuídos pelo FSS em 2002 e o seu valor

Designação de subsídios	Valor (PTC)
Pensão de velhice	MOP \$ 1 150/mês
Pensão de invalidez	MOP \$ 1 150/mês
Pensão social	MOP \$ 750/mês
Reforço e despesas extras	O valor dado dependendo do caso concreto de beneficiário
Subsídio de doença (sem internato)	MOP \$ 55/dia (no máximo 30 dias/ano)
Subsídio de doença (internato)	MOP \$ 70/dia (no máximo 180 dias/ano)
Subsídio de desemprego	MOP \$ 70/dia (no máximo 90 dias/ano)
Subsídio de funeral	MOP \$ 1 300/mês
Subsídio de nascimento	MOP \$ 1 000/mês
Subsídio de casamento	MOP \$ 1 000/mês
Prestações por pneumoconioses	A determinação do valor depende do caso concreto do beneficiário
Créditos emergentes das relações de trabalho	A determinação do valor depende do caso concreto do beneficiário

Fonte: “Regime de Segurança Social”, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (2002).

São diferentes as formas, os valores e os prazos de distribuição dos subsídios supra referidos. Por exemplo, a pensão de velhice é recebida a partir dos 65 anos de idade até ao falecimento no valor mensal de

¹⁸ Website do FSS de Macau: www.fss.gov.mo

¹⁹ Idem.

MOP\$1 150,00; o valor do subsídio de desemprego é de MOP\$70,00 por dia, mas o pagamento só é válido durante 90 dias em cada ano. O subsídio de casamento é distribuído de uma só vez no montante de MOP\$1 000,00. Por isso, as despesas para os diversos subsídios podem não ser directamente proporcionais ao número de beneficiários. O «Quadro n.º 6» fornece a percentagem das diversas despesas dos subsídios que ocuparam nas despesas globais do FSS de Macau, em 2001. O «Quadro n.º 4» revela uma percentagem maior no número de desempregados que receberam subsídios, mas a percentagem das suas despesas não atingiu o nível mais elevado, pois este subsídio é distribuído apenas durante 90 dias por ano. Em 2001, foi apenas registada uma percentagem de 9,2% das despesas do género. De facto, a maior despesa do fundo de segurança social é dirigida ao pagamento da pensão de velhice, que atingiu uma percentagem de 47,2% em 2001; o subsídio social classificou-se em segundo lugar com uma percentagem de 23,3%. Ou seja, o valor total dos dois subsídios supra referidos representam mais de 70% das despesas totais no referido ano. Em suma, a maior parte dos recursos financeiros do Fundo de Segurança Social é usada para garantir sobrevivência mínima da população idosa, facto que demonstra a grande preocupação da sociedade em garantir às pessoas da terceira idade um maior apoio.

[QUADRO N.º 6]

A ocupação de percentagem de várias despesas de subsídios em todas as despesas globais para o mesmo fim do FSS de Macau em 2001 (Nota 1)

Designação de Subsídios (Nota 2)	% que ocupa nas despesas globais
Pensão de velhice	47,2%
Pensão de invalidez	4,6%
Pensão social	23,3%
Reforço e despesas extras	6,1%
Subsídio de doença	0,76%
Subsídio de desemprego	9,2%
Subsídio de funeral	0,24%
Subsídio de nascimento	1,04%
Subsídio de casamento	0,44%
Prestações por pneumoconioses	0,82%
Créditos emergentes das relações de trabalho	6,3%

Nota 1: Os cálculos têm por base os dados fornecidos pelo “Anuário de estatísticas de 2001”, da DSEC de Macau.

Nota 2: Os resultados apresentados no quadro não abrangem as “despesas não correntes” mas os subsídios prestados aos desempregados no âmbito do contrato de jogos, os subsídios prestados aos operários que estão no desemprego na área de construção civil, e, verbas especialmente designadas pelo governo para ajudar desempregados.

II

O MODELO DE SEGURANÇA SOCIAL DE MACAU

1. ANÁLISE ESTRUTURAL

O primeiro projecto institucional de segurança social do mundo foi criado em 1883 na Alemanha, seguido de muitos outros projectos semelhantes implementados em outros países, cem anos mais tarde. Hoje em dia, o regime de segurança social tem evoluído com diferentes formatos e modelos em diversos países e regiões. Michael Hill dividiu os sistemas de “*income maintenance*” em quatro regimes diferentes: (1) o regime que tem como condição de assistência a identidade da idade, de comunidade e de saúde (*entitlement*); (2) o regime que tem por condição de assistência, a identidade do pagamento de contribuições prévias, tal como o seguro social; (3) o regime tendo por condição de assistência o fundo económico, tal como o subsídio social; (4) o regime tendo por princípio a criação de uma política preferente de impostos²⁰. Por sua vez, George E. Rejda classificou os projectos de segurança social dos EU em: garantias sociais (*Social Insurance*); assistência social (*Social Assistance*); Programas de Assistência Universal (*Universal or Demogrant Programs*); e Fundo de Providência Pública (*Public Provident Funds*)²¹. A metodologia de classificação dos dois estudiosos supra citados baseia-se, principalmente, nas experiências de países economicamente desenvolvidos da Europa e da América, sem considerar os modelos da política adaptados às regiões asiáticas. Por seu turno, o modelo de classificação apresentado pelo Dr. John Dixon é relativamente mais completo. Citando os sistemas de segurança social aplicados em 172 regiões, ele traçou sete estratégias de segurança social:

- a) Assistência Social (*Social Assistance*);
- b) Garantia Social (*Social Insurance*);
- c) Subsídio Social (*Social Allowance*);
- d) Projecto de Poupança Pública Obrigatória (*Mandatory Public Savings*);

²⁰ Hill, Michael, *Social Policy: “A Comparative Analysis”*, New York: Prentice-Hall, 1996.

²¹ Rejda, George E., “*Social Insurance and Economic Security*” (6th ed.), Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1999.

- e) Responsabilidade do Empregador (*Employer Liability*);
- f) Projecto de Pensão Profissional ou de Poupança Obrigatórias (*Mandatory Occupational Pension or Savings*);
- g) Projecto de Pensão Individual de Velhice ou de Poupança Obrigatórias (*Mandatory Personal Pension or Savings*)²².

Como a análise de John Dixon cobre quase todos os géneros de segurança social a nível mundial, é possível aproveitar esta classificação para analisar o modelo da política de segurança social a aplicar no território de Macau. Antes de fazer tal classificação, devemos estabelecer uma estrutura analítica. Cada modelo de segurança social depende dos seus conteúdos dentro de uma estrutura, inclusive o objectivo da política básica, grupos da população afectados, e a qualificação dos interessados, entre outros. Se integramos todos estes conteúdos numa estrutura, poderemos obter uma estrutura analítica para classificar os diversos projectos de segurança social de Macau.

John Dixon procedeu à análise de alguns pontos principais de um regime de segurança social, como por exemplo: (1) o objectivo básico da política; (2) os grupos de população abrangidos; (3) a metodologia para definir os interessados; (4) a qualificação dos interessados; (5) o método de garantia; (6) as fontes financeiras; (7) as Autoridades Administrativas. Graças a estes sete pontos, podemos formar um enquadramento para analisar qualquer modelo de segurança social.

Entretanto, o autor do presente texto acha que, para além dos sete pontos acima mencionados, o “mecanismo para definir o nível de interesses” também é um conteúdo indispensável. Para um regime de segurança social de natureza colectiva promovido por um governo ou por uma instituição pública (*collectivist social security programs*), tais como os seguros sociais e os subsídios sociais, o nível de interesses obtidos pelos beneficiários depende, obviamente, da política e da estratégia daquele governo ou daquela instituição pública. Por isso, este mecanismo político e o processo da sua definição determinam, em grande medida, o nível de interesses dos beneficiários. Por outro lado, para alguns projectos de segurança social de natureza individual (*individualist social security*

²² Dixon, John, “*Social Security in Global Perspective*”, Westport, Conn.: Praeger, 1999.

programs), tal como a pensão profissional obrigatória, o nível de interesses a obter pelos beneficiários depende, em grande medida, da influência do mecanismo do mercado económico, inclusive da posição do interessado no mercado e os dos seus rendimentos fruto de investimento ou de poupança. Por isso, o conteúdo do “mecanismo para definir o nível dos interesses” poderá ser variável, dependendo tanto do mecanismo político, como do mecanismo do mercado.

Analizadas as posições acima mencionadas, o autor propõe a análise de uma estrutura com base nos seguintes conteúdos:

- a) Objectivo da política básica;
- b) Grupos da população abrangidos;
- c) Metodologia para definir os beneficiários;
- d) Qualificação dos beneficiários;
- e) Método de segurança;
- f) Mecanismo decisivo para o nível de interesses;
- g) Fonte financeira; e
- h) Autoridades Administrativas.

2. ASSISTÊNCIA ECONÓMICA DO IAS

O «Quadro n.º 7» faz uma comparação entre os conteúdos da assistência social em sentido geral e os da assistência económica aplicada pelo Instituto de Acção Social em Macau. Neste Território, o projecto é organizado pelo IAS do governo, por isso, as fontes financeiras são consideradas despesas públicas e o mecanismo que determina o nível de interesses dos beneficiários é o político. O objectivo básico da política de assistência económica consiste em ajudar os mais carenciados a sair de uma situação de extrema pobreza. A principal metodologia para definir quem são os interessados é verificar a sua condição económica. Todos os destinatários deste tipo de protecção são pessoas carenciadas que foram “aprovadas” pela verificação dos requisitos, permaneceram neste Território pelo período de tempo previsto na lei, e que não tinham meios de subsistência nem outros meios de segurança. Este auxílio é pago, ou mensalmente, ou de uma só vez, e em dinheiro. Os resultados da comparação no «Quadro n.º 7» revelam muitos pontos comuns, por isso, a assistência económica prestada pelo IAS pertence ao modelo político de “assistência social”.

Estrutura de assistência social e de assistência económica do IAS

Conteúdos da Estrutura	Assistência Social (Nota)	Assistência Social do IAS
Objectivo básico da Política	Redução da pobreza	Ajuda aos interessados para se livrarem da pobreza
Grupos da População coberta	Todos os cidadãos ou grupos específicos	Carenciados e outras pessoas sem segurança social
Metodologia para definir os interessados	Verificação económica e o prazo de permanência ou outra verificação semelhante	Verificação económica e o prazo de permanência em Macau
Qualificação dos interessados	Preenchimento dos requisitos da verificação económica e do prazo de permanência ou outras condições análogas.	Rendimento inferior ao “mínimo índice de subsistência”, pessoas definidas como “economicamente carenciadas”, preenchimento do requisito de permanência consecutiva de 28 meses neste território.
Método de segurança	Ajuda periódica em dinheiro com valor determinado	Ajuda em dinheiro distribuída mensalmente ou de uma só vez.
Mecanismo para definir o nível de interesses	Mecanismo da política	Governo de Macau
Fontes financeiras	Despesas públicas do governo	Despesas públicas do governo de Macau
Autoridades Administrativas	Repartições do governo	IAS do governo de Macau

Nota: Parte do conteúdo está de acordo com o estudo de John Dixon, “*Social Security in Global Perspective*”, Westport, Conn.: Praeger, 1999.

3. FUNDO DE SEGURANÇA SOCIAL

O «Quadro n.º 8» compara os conteúdos da estrutura dos seguros sociais, subsídios sociais, assistência social com os da estrutura do fundo de segurança social de Macau. Aparentemente, o fundo de segurança social de Macau demonstra algumas características dos seguros sociais. Por exemplo, a sua política é, basicamente, prevenir os fenómenos de pobreza; as populações abrangidas são grupos de pessoas que estão empregados; os interessados são definidos conforme o respectivo registo de contribuições prévias; o projecto é organizado pelo governo; e as fontes financeiras são compostas por contribuições prévias de empregados e empregadores, e, ainda, de financiamentos públicos do governo. De facto, ao criar este fundo, o governo português tinha intenção de promover este projecto, segundo a forma dos “seguros sociais”²³. Nas obras de John

Dixon, o fundo de segurança social também foi “designado” para o âmbito deste seguro. Agora, porém, o funcionamento do fundo de segurança social nem sempre segue no seu conjunto, a forma dos “seguros sociais”, pelo que é incorrecto integrá-lo neste âmbito. Para além das referidas características consideradas idênticas em relação aos “seguros sociais”, o fundo de segurança social possui as seguintes características, distintas das dos “seguros sociais”:

a) Para o fundo de segurança social, os beneficiários da assistência social não precisam de pagar contribuições prévias, e, podem ser qualificados para receber tal ajuda, desde que sejam definidos, através da verificação da capacidade económica, como carenciados sem meios de subsistência. Este modelo de funcionamento afastou-se do princípio dos “seguros sociais” e converteu-se, na realidade, numa assistência social. Além do mais, no que diz respeito ao número de beneficiários e ao valor de pagamento, as informações fornecidas no «Quadro n.º 4» e no «Quadro n.º 6» demonstram que os montantes de subsídio social representam uma percentagem bastante elevada na totalidade do fundo, por isso, a pensão social desempenha um papel muito importante no fundo de segurança social.

b) Normalmente, as contribuições dos seguros sociais representam uma percentagem da receita mensal de cada empregado, ou seja, as contribuições estão ligadas à receita mensal de cada empregado²⁴. Em Macau, porém, as contribuições prévias para o fundo de segurança social têm um valor invariável, não ligado ao rendimento de cada empregado, por isso, esta contribuição não é igual à de outros meios de contribuição para o fundo dos “seguros sociais”.

c) A maior parte dos subsídios do fundo de segurança social são distribuídos em valor determinado, dependendo da categoria de garantia definida pelo FSS, independentemente do valor global das contribuições anteriores e do nível de remunerações dos interessados.. De facto, esta forma de pagamento é semelhante à distribuição dos “subsídios sociais” e não à restituição dos “seguros sociais”. (Na Inglaterra,

²⁴ Dixon, John, “*Social Security in Global Perspective*”, Westport, Conn.: Praeger, 1999; McKay, Stephen & Rowlingson, Karen, “*Social Security in Britain*”, London: Macmillan, 1999.

os subsídios dos “seguros sociais” também são distribuídos com valor determinado, mas a contribuição é em valor variável e está ligada ao rendimento de cada empregado, por isso, este modelo britânico apresenta grandes diferenças do actual modelo seguido pelo FSS de Macau.)

d) Uma das importantes características dos “seguros sociais” é a de que o nível dos interesses dos beneficiários pode não estar directamente ligado às suas contribuições anteriores²⁵, ou seja, quem pagou mais pode não obter o mesmo nível na restituição. Ao contrário, no regime dos “seguros sociais”, o valor da contribuição é pago segundo uma percentagem dos rendimentos dos empregados, por isso, em certa medida, quem tem maiores rendimentos paga montantes superiores em relação aos que têm menores rendimentos, sendo uma parte dos montantes pagos pelos primeiros utilizados para compensar os subsídios a distribuir pelos segundos. Por isso, o regime dos “seguros sociais” é exemplificativo do efeito de “redistribuição” das receitas. Para o autor do presente texto, este efeito de “redistribuição”, constitui uma das características mais relevantes dos “seguros sociais”. De facto, a maior parte dos países europeus, americanos e asiáticos que seguem o regime dos “seguros sociais”, determinaram que uma percentagem dos rendimentos dos empregados seja considerada como valor das contribuições, entre os quais a Inglaterra, os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão, a Coreia do Sul e o Canadá²⁶. Porém, o FSS de Macau adoptou um regime de contribuição e distribuição de valor igual, sem demonstrar directamente o efeito da “redistribuição”, pelo que lhe falta uma importante característica dos “seguros sociais”.

Em suma, o FSS de Macau possui uma estrutura básica dos “seguros sociais” mas, o seu projecto de subsídio social é essencialmente idêntico ao modelo de “assistência social”, cujo pagamento de contribuições difere da forma de pagamento dos “seguros sociais”, e a distribuição do valor invariável é semelhante à forma de “distribuir subsídios sociais”, por

²⁵ Rejda, George E., “*Social Insurance and Economic Security*” (6th ed.), Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, 1999; Thompson, Lawrence H. & Upp, Melinda M., “*The Social Insurance Approach and Social Security*”, in Kingson, Eric R. & Schulz, James H. (eds.), “*Social Security in the 21st Century*”. New York: Oxford University Press, 1999.

²⁶ Dixon, John, “*Social Security in Global Perspective*”, Westport, Conn.: Praeger,

isso, na opinião do autor, este é um regime de “segurança social misto” (*mixed social security allowance*), simultaneamente inspirado nas características dos “seguros sociais”, da “assistência social” e do “subsídio social”.

[QUADRO N.º 8]

**Conteúdo do seguro social, do subsídio social, da assistência social
e do fundo de segurança social de Macau**

Conteúdo da Estrutura	Seguros Sociais (*)	Subsídios Sociais (*)	Assistências Sociais (*)	FSS de Macau
Objectivo das Políticas Básicas	Prevenção da pobreza	Compensação social	Redução da pobreza	Fornecer a segurança social (para prevenir o surgimento da pobreza)
Grupos das Populações abrangidas	Populações específicas com emprego e seus familiares	Todos os cidadãos ou grupos específicos	Todos os cidadãos ou grupos específicos	Populações com emprego, pessoas idosas ou deficientes
Metodologia para definir os interessados	Verificação do registo anterior das contribuições e de emprego ou verificação de outra categoria.	Prazo de permanência ou verificação de outra categoria.	Verificação da qualificação económica ou prazo de permanência, ou verificação de outra categoria.	Registos anteriores de contribuições prévias; prazo de permanência; verificação de categoria e de qualificação económica.
Qualificação dos interessados	Preenchimento dos requisitos de contribuições prévias ou das condições de verificação de categoria.	Preenchimento dos requisitos do prazo de permanência ou das condições de verificação de categoria.	Preenchimento das condições da verificação económica ou dos requisitos do prazo de permanência, ou verificação de outra categoria.	São diferentes os critérios para qualificar os beneficiários de ajuda em dinheiro e de subsídios, ou seja, os interessados que recebem subsídios ou ajudas em dinheiro devem satisfazer requisitos diferentes. Em alguns casos, o requerente deve submeter-se a alguma verificação das condições de pagamento de contribuições, ou de categoria, ou das condições económicas.
Método de segurança	Distribuição periódica de subsídio (cujo nível está ligado à receita ou ao valor das contribuições anteriores)	Distribuição periódica de subsídio com o valor determinado	Distribuição periódica de subsídio com o valor determinado	Distribuição periódica, ou de uma só vez, de subsídio com valor determinado, independentemente dos rendimentos e das contribuições pagas pelos interessados.

Mecanismo para definir o nível de interesses	Política	Política	Política	Governo de Macau (FSS)
Fontes Financeiras	Contribuições dos empregados, empregadores e do governo	Despesas públicas do governo	Despesas públicas do governo	Contribuições dos empregados e dos empregadores; as verbas designadas pelo governo; os rendimentos de investimentos privados do FSS
Autoridades Administrativas	Repartições do governo ou empresas públicas	Repartições do governo	Repartições do governo	FSS de Macau

* Nota: Parte do conteúdo está de acordo com o estudo de John Dixon, “*Social Security in Global Perspective*”, Westport, Conn.: Praeger., 1999.

III

A VIRTUAL CRISE FINANCEIRA DO FUNDO DE SEGURANÇA SOCIAL

Em princípio, o fundo de segurança social visa principalmente proteger a população laboral, enquanto a assistência social do IAS visa fornecer ajuda aos restantes carenciados. Obviamente, tanto na envergadura como no desempenho, o projecto do fundo de segurança social é mais importante do que o de assistência social do IAS. Todavia, o fundo de segurança social encara um grande desafio — a virtual crise financeira.

O «Quadro n.º 9» revela a variação das receitas e das despesas do FSS desde 1993 até 2000. Nestes oito anos, as receitas do fundo de segurança social aumentaram 34%, ou seja, de 150,6 milhões de patacas em 1993 para a casa dos 201,8 milhões em 2000; o que representou um aumento anual de 4,3%. Por outro lado, as despesas passaram de 23,9 milhões de patacas para 186 milhões, representando um aumento de 678%, ou seja, um aumento anual de 84,8%. Obviamente, as despesas do FSS de Macau são maiores do que as suas receitas, o que origina saldos cada vez mais reduzidos. Se fizermos um cálculo, com base nas despesas e no aumento das receitas *supra* referidas, e se a política financeira não for alterada, haverá, dentro em breve, um *deficit* no balanço do fundo de segurança social, e poderemos analisar por duas vertentes: a das receitas e a das despesas.

Variação das receitas e das despesas do FSS de Macau entre 1993 e 2000

(unidade: milhão de patacas)

Designação	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Aumento entre 1993 e 2000	Aumento anual entre 1993 e 2000
Receitas	150,6	138,6	158,7	171,9	164,4	251,5	239,6	201,8	34%	4,3%
Despesas	23,9	40,0	59,8	127	108	130	159	186	678%	84,8%
Saldo	126,7	98,6	98,9	44,9	56,4	121,5	80,6	15,8	-87,5%	-10,9%

Fonte: *Relatórios das Actividades do FSS de Macau* relativos aos anos de 1997, 1998, 2000.

1. RECEITAS INSUFICIENTES RESULTANTES DO VALOR REDUZIDO DAS CONTRIBUIÇÕES

As fontes financeiras do fundo de segurança social são constituídas pelo pagamento das contribuições dos empregados e dos empregadores (inclusive trabalhadores por conta própria), e pelas verbas anuais designadas pelo governo de Macau, cujo valor representa 1% das receitas correntes efectivamente apuradas em cada exercício do orçamento global, e ainda pelos rendimentos que o referido FSS obteve por meio de investimentos privados. Em 2000, a designação de “pagamento de contribuições” representou 36,0% da totalidade das receitas; a de “verbas designadas pelo governo”, 47,9%; a de “rendimentos de investimentos”, 15,5%; e a de outros, 0,6%²⁷. É opinião do autor deste texto que, dependendo o projecto de segurança social do pagamento de contribuições prévias, o montante reunido por aquelas contribuições é demasiadamente reduzido, o que influencia directamente o nível das receitas globais. O «Quadro n.º 10» revela a relação proporcional entre as receitas das contribuições e as despesas com as prestações dos diversos subsídios distribuídos pelo FSS. Os dados mostram que, apesar do constante aumento do valor das contribuições, o mesmo foi, em 1995 e pela primeira vez, inferior ao valor das despesas e, nos últimos anos, só representou uma percentagem entre 40% a 50% das mesmas. É claro que o reduzido montante das receitas resultou do baixo e do invariável valor das contribuições definidas pelo FSS (MOP\$15,00 para os empregados

²⁷ O cálculo do autor baseia-se nos dados fornecidos pelo “*Relatório das Actividades de 2000*”, do FSS de Macau.

e MOP\$30,00 para os empregadores). Por isso, o actual projecto das contribuições prévias do FSS constitui importante medida para superar a falta de receitas.

[QUADRO N.º 10]

Proporção entre as receitas das contribuições prévias e as despesas das prestações dos subsídios do FSS de Macau desde 1993 até 2000

(Unidade: Milhão de PTC)

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita de contribuições	37,2	39,2	40,8	45,7	43,9	49,4	71,7	72,7
Despesa de prestações de subsídios (Nota)	9,3	24,0	43,3	69,5	90,0	111,4	141,3	169,9
Proporção (Receitas/Despesas)	4	1,63	0,94	0,66	0,49	0,44	0,51	0,43

Fonte: Relatórios das Actividades do FSS de Macau relativos aos anos de 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000.

Nota 1: Os cálculos têm por base os dados fornecidos pelo Relatório das Actividades de 1996 do FSS.

Nota 2: Os resultados apresentados no quadro não abrangem as “despesas não correntes”, mas os subsídios prestados aos desempregados no âmbito do contrato de jogos, os subsídios prestados aos operários que estão no desemprego na área de construção civil, e, verbas especialmente designadas pelo governo para ajudar desempregados.

2. GRANDE AUMENTO DAS DESPESAS POR MOTIVO DE ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

Segundo os dados revelados no «Quadro n.º 11», as despesas do FSS de Macau aumentaram drasticamente, principalmente, por motivo da designação de despesa “transferência” (ou seja, o grande aumento da distribuição dos diversos subsídios). A designação da despesa registada como “transferência” aumentou de 9,4 milhões de patacas em 1993 para 170 milhões em 2000, o que representa um número 17 vezes superior.

[QUADRO N.º 11]

Varição da designação das despesas do FSS de Macau entre 1993 e 2000

(Unidade: Milhão de PTC)

Designação da despesas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Aumento entre 1993-2000
(A) Pessoal	10,8	10,8	12,6	14,3	14,6	15,1	13,1	13,7	26,9%
(B) Património e Serviços	3,4	3,5	3,5	3,7	2,7	2,3	2,3	1,9	-44,1%

(C) Transferência (Prestação de subsídios)	9,4	24,2	43,6	69,8	90,1	111	143	170	17 vezes superior
(D) Outros	0,36	1,47	0,19	39,6	0,65	1,3	0,49	0,54	50%
Total	23,9	40,0	59,8	127	108	130	159	186	678%

Fonte: *Relatórios das Actividades do FSS de Macau* relativos aos anos de 1997 e 2000.

De todas as despesas subsidiárias, a pensão de velhice constituiu sempre a maior despesa do fundo de segurança social, como revela o «Quadro n.º 12». Em 1998, esta despesa registou um aumento superior a 40%. Em segundo lugar, ficou o subsídio social, apesar da sua percentagem sofrer uma constante redução. Mesmo assim, em 2001, esta despesa continuou em percentagem não inferior a 23,3%. Por sua vez, em 2001, o subsídio de desemprego ocupou o terceiro lugar, com uma percentagem de 9,2%. De facto, em 2001, o subsídio de pensão de velhice e o subsídio social já representavam 70% da totalidade de todas as despesas. Normalmente, as pessoas da terceira idade constituem o maior grupo de beneficiários que recebem ambos os subsídios, por isso, o drástico aumento da população idosa constitui a principal razão das despesas globais do FSS de Macau terem atingido níveis mais elevados.

[QUADRO N.º 12]

Percentagem de uma parte das despesas de subsídios na totalidade das despesas globais do FSS desde 1995 a 2001 (Nota 1)

Designação (Nota 2)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pensão de velhice	32,8%	38,0%	38,8%	40,9%	41,7%	45,0%	47,2%
Pensão Social	54,1%	41,0%	37,3%	31,6%	27,4%	26,2%	23,3%
Subsídio de desemprego	1,4%	5,2%	3,6%	8,6%	12,1%	10,5%	9,2%

Nota 1: Os referidos dados são extraídos dos Relatórios das Actividades do FSS de Macau relativos aos anos de 1996, 1998, 2000 e do Anuário de estatísticas de 2001, DSEC de Macau, 2002.

Nota 2: Os resultados apresentados no quadro não abrangem as “despesas não correntes” mas os subsídios prestados aos desempregados no âmbito do contrato de jogos, os subsídios prestados aos operários que estão no desemprego na área de construção civil, e, verbas especialmente designadas pelo governo para ajudar desempregados.

No futuro, a alteração da estrutura populacional de Macau provocará grande aumento de despesas ao fundo de segurança social. O «Quadro 273

n.º 13» mostra a disposição, por idade, da população de Macau em 2001. Actualmente, as pessoas com idades compreendidas entre os 35 e 49 anos ocupam a maior percentagem na totalidade da população de Macau, o que vai originar nos próximos 30 anos o aumento do grupo de pessoas com idade superior a 65 anos. Neste período, as despesas, tanto com a pensão de velhice, como com o subsídio social, poderão atingir limite incomportável.

[QUADRO N.º 13]

Idade dos residentes de Macau em 2001

Idade	População	Percentagem
0-9 anos	52 974	12,2%
10-14 anos	41 247	9,5%
15-19 anos	35 972	8,3%
20-24 anos	28 974	6,7%
25-29 anos	31 804	7,3%
30-34 anos	34 943	8,0%
35-39 anos	45 256	10,4%
40-44 anos	46 214	10,6%
45-49 anos	37 357	8,6%
50-54 anos	25 167	5,8%
55-59 anos	13 728	3,2%
60-64 anos	9 911	2,3%
65-69 anos	9 882	2,3%
Mais de 70 anos	21 806	5,0%
Total	435 235	100%

Fonte: Censo demográfico de 2001 da DSEC.

Segundo a análise acima mencionada, o actual projecto de pagamento das contribuições e a mudança da estrutura populacional (envelhecimento da população) constituirão os principais factores das previsíveis (futuras) crises financeiras do FSS de Macau.

IV CONCLUSÃO

Em suma, existem actualmente em Macau dois sistemas de segurança social. O FSS presta, maioritariamente uma garantia à população empregada e constitui a primeira rede de segurança do sistema de segurança social. Apesar de ter algumas características dos “seguros sociais”,

este pertence, na realidade, ao “modelo de segurança social misto”. Por sua vez, como “última rede de segurança”, o projecto da assistência económica do IAS é promovido segundo o “modelo de assistência social”, responsável pela ajuda aos grupos da população mais carenciados que não são objecto de protecção do FSS, e que não têm outra ajuda financeira. Apesar de estar a funcionar há pouco mais de dez anos, o FSS está a enfrentar uma (um problema virtual de) crise financeira. Face a estes problemas, o autor deste texto acha que a reforma poderá ser feita a dois níveis: primeiro, é necessário alterar a forma e o valor de pagamento das contribuições ao FSS, cujo valor será calculado considerando o factor do “*earnings-related*”, a fim de alargar as suas fontes financeiras; segundo, será estabelecido um regime de segurança de velhice do tipo “*multi-pillar system*”, a fim de encarar as necessidades cada vez maiores dessa segurança de velhice²⁸.

²⁸ Lai Wai Leung, “*As reformas do sistema de segurança social de Macau*”, tese apresentado na Conferência Internacional de Ciência denominada “*As Reformas da Administração Pública e o Serviço Social nas Zonas Asiáticas*”, organizada pela Escola Superior da Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.

