



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

22

3

18NOV2011 015741

A
Sua Excelência
o Secretário de Estado da
Solidariedade e da Segurança Social

Por Protocolo

Nossa Ref.ª
Proc.º R- 3149/11 (A3)

ASSUNTO: *Prestações familiares. Rendimentos do agregado familiar a considerar para a determinação do escalão de abono de família.*

I- Questão

Tenho sido confrontado com exposições apresentadas por vários cidadãos, beneficiários do subsistema de protecção familiar da segurança social que questionam o critério adoptado para o apuramento dos rendimentos dos agregados familiares com vista à atribuição do abono de família, designadamente o facto de serem considerados os rendimentos do ano civil anterior àquele em que é apresentada a declaração.

Muitos dos reclamantes que sobre esta questão solicitam a minha intervenção, alegam encontrar-se numa situação económico-financeira de extrema gravidade, regra geral motivada pelo desemprego de um, ou mesmo dos dois elementos do



M

agregado familiar, com uma diminuição drástica do rendimento disponível, que a redução ou cessação do abono de família agrava consideravelmente.

Tal redução ou cessação decorre, do facto de, para a determinação do respectivo escalão e montante devidos, o legislador mandar considerar os rendimentos referentes ao ano civil anterior àquele em que a declaração é apresentada.

Embora, em abstracto, o critério adoptado possa ser considerado *neutro*, isto é, da sua aplicação possam advir tanto consequências favoráveis como desfavoráveis, consoante a evolução da situação sócio-económica dos agregados familiares, é também certo, que da sua aplicação no concreto, resultam situações de grande desfazamento temporal entre o rendimento considerado e aquele de que o agregado familiar efectivamente dispõe à data em que o abono de família lhe é reconhecido e pago e do qual necessita para compensar os encargos respeitantes ao sustento e educação das crianças e jovens.

A título meramente exemplificativo, permito-me expor duas situações concretas que ilustram o exposto:

- (1) A senhora D. **beneficiária com o NISS**, mãe de 3 filhos menores, todos estudantes, divorciada, desempregada, actualmente a receber apenas subsídio de desemprego no montante de 419 €.

Solicitados esclarecimentos junto do Centro Distrital de Lisboa, do Instituto da Segurança Social, I.P, os meus serviços apuraram que esta beneficiária apresentou requerimento de abono de família em 2010/10/21 referente aos seus três descendentes.

De acordo com a legislação em vigor, os rendimentos a considerar para o posicionamento do escalão foram os referentes ao ano anterior ao da apresentação do requerimento, isto é, em 2009, no montante anual de 25.753,80€ o que determinou que este agregado familiar, em 2011, e não obstante a redução abrupta de rendimento, ficasse colocado no 3º escalão.



(2) O senhor **beneficiário com o NISS**, e a sua esposa encontram-se ambos desempregados, sendo que esta não tem direito a qualquer subsídio de desemprego. São pais de 3 filhos, todos em idade escolar, dois deles menores. Tendo em consideração os rendimentos auferidos por este casal em 2009, os filhos foram colocados, no ano de 2001, no 5º escalão do abono de família sem direito ao percebimento de qualquer montante¹.

II- Enquadramento legal

O Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto², instituiu o regime jurídico de protecção dos encargos familiares. Do seu âmbito material faz parte integrante o abono de família a crianças e jovens, definida como uma prestação mensal, de concessão continuada que visa compensar os encargos familiares respeitantes ao sustento e educação dos jovens (art 3.º, n.º 2).

A titularidade desta prestação é reconhecida às próprias crianças e jovens que, à data do seu requerimento, satisfaçam as condições de atribuição respectivas (art. 4.º, n.º 1), materializando-se numa prestação cujo montante é modulado em função dos rendimentos de referência do agregado familiar em que se inserem (art 9.º).

Os rendimentos de referência são apurados com base na soma total dos rendimentos que compõem o agregado familiar, a dividir pelo número de titulares do direito ao abono inseridos no agregado familiar acrescido de um [art 9.º, n.º 1 al a)].

¹ O Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de Outubro, determinou a cessação do abono de família correspondente ao 4º e 5º escalão de rendimentos, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 2010.

² Republicado pelo Decreto-Lei n.º 245/2008, de 18 de Dezembro, e alterado, designadamente pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

O valor dos rendimentos de referência determina o posicionamento de escalões de rendimentos definidos por lei³, em função dos quais o valor da prestação é modulado, por forma a garantir montantes mais elevados a famílias de menores rendimentos e com maior número de crianças a seu cargo, de modo a garantir o reforço do princípio da diferencialidade social que deve pautar a concretização do direito à segurança social.

Com o requerimento do abono de família a crianças e jovens devem ser declarados os rendimentos de cada um dos elementos do agregado familiar, bem como o número de titulares do direito à prestação inseridos no agregado familiar (art. 36.º, n.º 1).

Assim, aquando da apresentação do requerimento da prestação, a prova de rendimentos dos elementos do agregado familiar é efectuada por referência aos rendimentos do ano civil anterior e produz os seus efeitos desde o início da prestação e durante o ano civil subsequente (art. 36.º, n.º 2). Já a prova da composição do agregado familiar é efectuada por referência à data em que a declaração tem lugar⁴.

Durante o período de concessão, isto é, na fase em que as prestações são geridas pelo Instituto da Segurança Social, I.P., a prova de rendimentos dos elementos do agregado familiar é efectuada anualmente, em Outubro, por referência aos rendimentos do ano civil anterior e produz efeitos a partir de 1 de Janeiro do ano civil subsequente (art. 40.º, n.º 2).

³ Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho.

⁴ Artigo 34.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 176/2003, conjugado com o artigo 4.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho



III- Antecedentes

A questão *sub judice* já havia sido anteriormente (2006) colocada ao Provedor de Justiça, tendo motivado, à data, a auscultação da, então, Direcção-Geral da Segurança Social da Família e da Criança.

Com o objectivo de proceder à análise desta questão foi, nessa altura, constituída uma Comissão com representantes daquela Direcção-Geral, do Instituto da Segurança Social, IP e do Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, I.P.

A coberto do ofício com referência DGSSFC-S/4107, datado 31-07-2006, foram dadas a conhecer as conclusões alcançadas por aquele grupo de trabalho e constantes da Nota DS-2986/2005, datada de 04-11-2005, cuja cópia me permito juntar para melhor elucidação.

Concluiu aquele estudo que, embora com alguns constrangimentos técnicos, o *“critério mais oportuno e eficaz seria o da determinação do montante da prestação com base na declaração dos rendimentos mensais per capita do agregado familiar e da reavaliação da situação sempre que se verificassem alterações, com produção de efeitos a partir do mês seguinte ao da ocorrência do facto determinante da alteração.”*

Não obstante a conclusão alcançada sobre a oportunidade e eficácia em adoptar um critério que permitisse uma reavaliação da situação sempre que se verificassem alterações nos rendimentos ou na composição do agregado familiar, foram elencados, a título exemplificativo, alguns inconvenientes considerados inultrapassáveis, que me permito enunciar:



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

- O aumento das situações em que a prestação é atribuída e dos respectivos montantes;
- O aumento do volume de trabalho das instituições gestoras;
- A desigualdade de tratamento relativamente às pessoas que apresentam rendimentos cujo valor mensal apenas pode ser apurado no fim do ano civil.

Contra o primeiro e segundo inconvenientes, embora não deixem de ser motivos atendíveis no âmbito da actual conjuntura, e sejam efectivamente inconvenientes para os serviços, levanta-se o *princípio da eficácia*⁵, que constitui um dos princípios gerais do sistema de segurança social, pelo que não podem ser considerados na ponderação.

Já quanto ao terceiro inconveniente, admito que possa ser considerado um entrave à adopção deste critério, uma vez que estão em causa, para o apuramento dos rendimentos de referência, rendimentos de mais variada natureza⁶, que nem sempre são apurados mensalmente e que podem ser de mais difícil comprovação e verificação, sem ser através da declaração de rendimentos apresentada para efeitos fiscais, a qual se reporta ao ano civil anterior.

A este propósito não posso deixar de estabelecer um paralelo com as regras vigentes em sede de apoio social escolar. Embora tendo presente o actual contexto de rigorosa contenção da despesa pública, o legislador não deixou, neste âmbito, de manter um especial apoio às crianças e jovens que se encontram em situação de maior carência económica, reconhecendo – e bem – que estas devem ser alvo de uma redobrada preocupação.

⁵ Previsto no artigo 19.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁶ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto na redacção dada pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho.



Ao definir as condições de aplicação das medidas de acção social para o ano lectivo de 2011/2012⁷ foi decidido manter em vigor as condições de aplicação das medidas de acção social vigentes no ano lectivo anterior.

Em particular, garantiu-se que todos os alunos oriundos de agregados familiares que se encontrassem posicionados no escalão B para efeitos de acção social escolar, sempre que um dos progenitores se encontre em situação de desemprego involuntário há três ou mais meses, fiquem reposicionados no escalão de apoio A enquanto durar essa situação⁸ e sem prejuízo de serem chamados a fazer prova dessa situação de desemprego em que se encontram.

Subjacente a esta medida, o legislador terá pretendido, de uma forma muito concreta, promover o combate à exclusão social e ao abandono escolar, bem como fomentar as igualdades de oportunidades no acesso e sucesso escolar.

Introduzir um enquadramento normativo que permitisse a actualização permanente dos rendimentos do agregado familiar para efeitos de atribuição do abono de família seria mais uma arma contra a exclusão social/abandono escolar e um real contributo para atingir estes desideratos.

IV- Conclusões e sugestão

1. O critério geral estabelecido no diploma legal supra mencionado para o apuramento dos rendimentos dos agregados familiares com vista à atribuição e/ou determinação do abono de família é gerador de manifesta iniquidade, nomeadamente, nas situações em que se verifique uma redução anómala dos

⁷ Despacho n.º 12284/11, de 19 de Setembro rectificado pelo Despacho n.º 1639/2011, de 2 de Novembro.
⁸ Artigo 7.º, n.º 5, do Despacho n.º 18987/2009, de 17 de Agosto de 2009, alterado pelos Despachos n.ºs 14368-A/2010 e 12284/2011 (este último rectificado pelo Despacho n.º 1639/2011).



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

rendimentos das famílias, atento o enorme desfasamento temporal que existe entre a data relevante a que se reportam os rendimentos para o reconhecimento do direito ao abono de família e a data em que tal prestação social é requerida e decidida.

2. Ou seja, para a atribuição e cálculo do abono de família não se atende aos rendimentos efectivamente auferidos pelas famílias à data, o que pode determinar situações de grave desprotecção social.
3. Ora, a situação de emergência económica e social em que actualmente algumas famílias se encontram – sobretudo aquelas confrontadas entretanto com o desemprego e, por isso, com a perda abrupta de rendimentos – reforça a evidência da iniquidade do actual regime legal, constituindo uma preocupação acrescida, tanto mais que a titularidade do direito à prestação social em causa é da própria criança ou jovem.
4. No âmbito da acção social escolar, o legislador não deixou de garantir – e bem – o apoio às crianças e jovens de agregados com familiares em situação de desemprego.
5. Não ignoro a actual situação de contenção orçamental e dos compromissos assumidos para a redução da despesa pública, mas não pode ignorar-se que, perante a grave crise económica, as famílias socialmente mais vulneráveis devem poder aceder em tempo oportuno aos apoios sociais legalmente previstos, *maxime* ao abono de família.
6. Neste contexto, nos termos dos artigos 20.º, n.º 1 a), in fine e 21.º n.º 1 c) do Estatuto do Provedor de Justiça, permito-me sugerir a V. Excelência que,



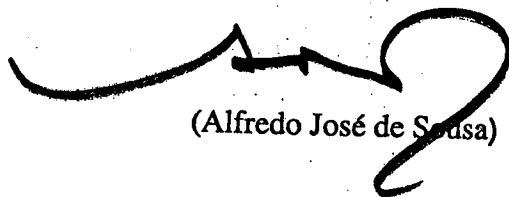
O PROVIDOR DE JUSTIÇA

com urgência, seja reequacionado o critério adoptado para o apuramento dos rendimentos dos agregados familiares com vista à atribuição e cálculo do abono de família.

7. Impõe-se a adopção de um critério que atenda aos rendimentos efectivamente auferidos à data do requerimento do abono de família e que permita uma reavaliação da situação sempre que se verifiquem alterações, com produção de efeitos a partir do mês seguinte ao da ocorrência do facto determinante da alteração.
8. Só assim se assegurará a atribuição oportuna desta prestação social e, deste modo, se dará cumprimento a um dos princípios fundamentais que enformam o nosso sistema de segurança social, o *princípio da eficácia*.

Na certeza de que esta minha sugestão não deixará de merecer a melhor atenção de V. Excelência, queira, aceitar, Senhor Secretário de Estado, os meus melhores cumprimentos, *Alfredo José de Sousa*

O PROVIDOR DE JUSTIÇA,



(Alfredo José de Sousa)

Anexo: ofício da Direcção-Geral da Segurança Social da Família e da Criança, com a referência DGSSFC -S/4107, datado 31-07-2006