



## MEDIDAS ADOTADAS NO QUADRO DA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA INFLAÇÃO

### BALANÇO E SUGESTÕES

MAIO 2023

A Provedoria de Justiça recebeu um número significativo de queixas relativas a vários aspetos das medidas excecionais de apoio às famílias aprovadas no ano de 2022 *para mitigação dos efeitos da inflação e no âmbito do conflito armado na Ucrânia* dirigidas a titulares de rendimentos, de prestações sociais e a pensionistas, bem como um número significativo de queixas relativas ao *regime transitório de atualização das pensões para vigorar em 2023*.

Trata-se de um conjunto normativo cuja consagração se foi desdobrando por vários diplomas, nomeadamente, nos Decretos-Lei n.º 28-A/2022, de 25 de março, 57-C/2022, de 6 de setembro, na Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro, e no Decreto-Lei n.º 85-B/2022, de 22 de dezembro<sup>1</sup>.

Neste contexto, a Provedoria pronunciou-se já quanto a aspetos pontuais dos regimes que se afiguraram carecidos de atuação mais imediata; aqui se enquadram, designadamente, os alertas quanto ao problema da impenhorabilidade dos apoios extraordinários e quanto às dificuldades de pagamento às pessoas que não dispõem de conta bancária<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Recentemente complementado pelo Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril, que *estabelece um regime de atualização intercalar das pensões*.

<sup>2</sup> V. Anexos I e II: ofícios dirigidos, respetivamente, aos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e da Segurança Social (S-PdJ/2023/2295, de 03/02/2023) e ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (S-PdJ/2023/2663, de 23/02/2023). A Provedoria continua a acompanhar estes dois problemas: a questão da impenhorabilidade teve resposta favorável por parte do IGFSS, mas a falta de referência normativa manteve-se nos apoios



Pela Provedoria foram também dirigidas dezenas de esclarecimentos e informações a cidadãos que nos interpelaram exprimindo dúvidas relativas à aplicação destas medidas às suas situações concretas, que não viram respondidas pelos serviços públicos aos quais, em primeira linha, se dirigiram. A título exemplificativo, refiram-se os casos das pessoas sem quaisquer rendimentos declarados em 2021, excluídas do recebimento do apoio extraordinário, ao contrário do que sucedeu com quem, naquele ano, declarou rendimento abaixo de certo limite<sup>3</sup>, ou o caso daqueles que não receberam complemento extraordinário em virtude de as suas pensões serem atualizadas por indexação às remunerações no ativo.

A instrução e tramitação das queixas nesta matéria permitiu a aquisição de informação quanto ao modo como tem vindo a ser concretizada, na prática, a concessão destes apoios, bem como a revelação de problemas de conceção e articulação do respetivo regime. Por outro lado, não se mostra ultrapassado o contexto fáctico que determinou a aprovação destes apoios: foram recentemente aprovadas novas medidas de natureza similar<sup>4</sup>, e não pode afastar-se a hipótese da persistência da sua necessidade.

---

estabelecidos pelos Decretos-Lei n.ºs 85-B/2022, de 22 de dezembro, 20-B/2023, de 22 de março e 21-A/2023, de 28 de março. Quanto às dificuldades de pagamento a quem não dispõe de conta bancária, a situação sinalizada não registou evolução, tendo, pelo contrário, sido criados dois novos apoios igualmente a pagar por transferência bancária (v. *infra*).

<sup>3</sup> V. artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro. A este respeito foram recebidas queixas na Provedoria por cidadãos que não entenderam por que motivo, carecendo de meios, não lhes foram igualmente facultados apoios similares.

<sup>4</sup> V. Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março, que criou medidas de apoio às famílias no acesso à habitação, e Decreto-Lei n.º 21-A/2023, de 28 de março, que criou um apoio extraordinário para as famílias mais vulneráveis, para compensação do aumento conjuntural de preços, no montante mensal de 30 €, e um complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens beneficiários de abono de família, no montante mensal de 15 €, pago por trimestre em 2023.



É neste quadro que a Provedoria leva a efeito o presente balanço de carácter mais global da realidade de aplicação das medidas com que foi confrontada, e da apreciação alcançada quanto a aspetos que se consideram relevantes e capazes de contribuir para acautelar dificuldades em situações similares futuras.

A natureza excecional das medidas determinou que a respetiva aprovação e operacionalização tenham assumido carácter de premência, com vista a que se pudesse acautelar com brevidade o efeito útil pretendido.

Tendo embora presente essa urgência, e também o carácter inesperado do acréscimo de atividade dos serviços reclamado pela concessão dos apoios, importa assinalar, como especialmente carecidas de atenção, as seguintes questões:

- A)* Falta de clareza, complexidade e imprecisão dos regimes;
- B)* Obscuridade na delimitação do âmbito subjetivo das medidas;
- C)* Aplicação e comunicação deficitárias.

#### *A) Falta de clareza, complexidade e imprecisão dos regimes*

Estando em causa necessidades urgentes e apoios pontuais às famílias e pensionistas (na maior parte dos casos, traduzidos numa prestação *única*), a respetiva urgência e singularidade não foram acompanhadas de clareza e simplicidade nem na justificação e enquadramento, nem no desenho e aplicação das medidas.



1. A nova regra de atualização de pensões surge na Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro<sup>5</sup>, diploma composto por escassas normas, mas relativas a um muito diversificado universo temático, na sua maioria prevendo apoios e benefícios que representaram um *acréscimo* de despesa para o Estado, visando assim *mitigar as consequências económicas e sociais resultantes da inflação registada em Portugal*<sup>6</sup>.

O diploma consagra a criação de um apoio extraordinário ao arrendamento; a redução do IVA no fornecimento de eletricidade; a definição de um regime de resgate dos planos de poupança; a determinação da impenhorabilidade de apoios às famílias; a fixação do coeficiente de atualização das rendas para 2023. A par destas medidas, estabelece, no seu artigo 5.º, o regime transitório de atualização das pensões sob análise.

Ora, diversamente das demais, a norma sobre as novas regras de atualização das pensões representa uma *diminuição* de despesa do Estado em comparação com o quadro legislativo anterior. Assim sendo, a inclusão neste diploma dificultou a correta perceção pública — e, em especial, a dos respetivos destinatários — quanto aos efeitos da norma.

Compreensivelmente, as dúvidas elegeram como referência a comparação com o resultado que, em função da evolução da taxa de inflação, adviria para o valor das pensões da aplicação do regime geral de atualização. De acordo com o regime definido em 2006, os pensionistas teriam direito a uma atualização anual do valor das suas pensões que seria calculada em função de dois critérios básicos: por um lado, o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) e, por outro, a variação dos últimos doze meses do índice dos preços ao consumidor (sem habitação), IPC. A aplicação

---

<sup>5</sup> Depois complementada pela Portaria n.º 24-B/2023, de 9 de janeiro.

<sup>6</sup> Exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 33/XV, de 5 de setembro de 2022, que deu origem ao diploma.



destes critérios, em contexto de pressão inflacionária, traduzir-se-ia em variações muito mais acentuadas, por influência sobretudo do aumento do IPC<sup>7</sup>.

Esta ambiguidade, refletida na técnica legislativa adotada, intensifica-se face à falta de clareza acerca da articulação entre o sistema de atualização de pensões para 2023 assim criado e o regime dos apoios excecionais às famílias aprovado escassas semanas antes pelo Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, no que especificamente respeita ao *complemento excecional a pensionistas* (artigo 4.º).

O método gerou dúvidas não só quanto ao resultado concreto em termos de evolução do valor das pensões e, globalmente, do acréscimo de poder de compra resultante da conjugação de ambas as soluções, mas também quanto à existência ou não de uma conexão entre as iniciativas e quanto à identidade de destinatários, dúvidas majoradas por deficitária transparência no discurso legislativo.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022, de 6 de setembro, que corporiza a decisão do Executivo de criar os apoios em causa, afirmava-se, *após a delimitação feita do universo dos pensionistas beneficiários abrangidos pelo complemento excecional*, o seguinte: “(d) e modo convergente, o Governo proporá à Assembleia da República a adoção de um regime transitório de atualização das pensões para vigorar em 2023 (...)” (sublinhado aditado).

Esta indicação quanto a um alinhamento convergente das duas medidas (complemento excecional e regime transitório de atualização das pensões) — e enquadrando-se ambas no contexto da mitigação dos efeitos da inflação, com caráter delimitado no tempo, — gerou, com difusão pública, a ideia de repartição do aumento

---

<sup>7</sup> V. artigos 6.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, e da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto; o resultado obtido não é, no entanto, refletido na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 33/XV (que antecedeu a Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro), que se refere antes ao *maior aumento das pensões desde a entrada de Portugal na moeda única*.



das pensões em dois momentos distintos, o primeiro a ser materializado pelo complemento excecional, e o segundo, muito próximo temporalmente, concretizado pelas novas regras de atualização, assim se estabelecendo uma conexão entre as duas realidades.

Ora, a perspetiva de convergência foi subseqüentemente refutada, afastando-se que o complemento excecional integrasse o esquema de atualização de pensões<sup>8</sup>.

Entende-se, pois, nesta parte, que a apresentação e implementação da nova regra de atualização de pensões, através da Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro, e, bem assim, a sequência de explicações dadas acerca da sua articulação com o regime dos apoios excecionais às famílias, comprometeu, de forma significativa, uma perceção pública clara e completa dos *efeitos e justificação* da medida. Considera-se que os *métodos de decisão político-legislativa* usados neste caso vieram diminuir, de forma escusada, a capacidade de compreensão e a confiança dos cidadãos, causando, pela sua *falta de clareza*, incerteza, inquietação e assinalável clamor geral, em especial por parte daqueles que não foram abrangidos pelo complemento excecional.

2. Em estreita relação com o que fica exposto, e sintomático das indesejáveis complexidade e imprecisão do regime dos apoios criados pelo Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, apresenta-se a circunstância de, subseqüentemente à sua entrada em vigor, se terem revelado necessários diversos esclarecimentos e

<sup>8</sup> V., designadamente, em *Famílias Primeiro – Perguntas e Respostas* ([www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)):

**“Qual o objetivo da medida?”**

O complemento excecional a pensionistas pretende apoiar os pensionistas a enfrentar a subida de preços que se tem vindo a verificar no momento em que esta ajuda é mais necessária.

**O complemento excecional a pensionistas substitui a atualização das pensões em 2023?**

Não. Em 2022 as pensões já foram atualizadas e os pensionistas recebem agora um apoio excecional. Em 2023, as pensões voltarão a ser atualizadas para compensar os efeitos da inflação, de acordo com as \_\_\_\_\_ percentagens \_\_\_\_\_ já \_\_\_\_\_ anunciadas” (em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=familias-primeiro-perguntas-e-respostas>)



ajustamentos de conteúdo<sup>9</sup>, tanto mais penalizadores quanto, repete-se, está em causa apoio pontual, circunscrito a um momento temporal único.

Foi o que sucedeu, designadamente, quanto aos *pensionistas do sector bancário*, e aos *deficientes das Forças Armadas*, destinatários de intervenções específicas para os grupos em causa. Assinala-se, porém, que nenhuma atitude similar de ajustamento subsequente foi dirigida a grupos cuja situação parece, para os efeitos relevantes, idêntica, isto é, grupos também excluídos do âmbito de aplicação do complemento excecional *em razão da especificidade dos respetivos sistemas de pensões*. Vale isto por dizer que, com a solução encontrada fora do âmbito normativo, surgiram novos problemas de diferenciação não justificada. É o caso dos pensionistas abrangidos pelos regulamentos especiais de segurança social dos trabalhadores ferroviários, dos pensionistas do Banco de Portugal, dos pensionistas de entidades pertencentes ao grupo económico do BPN – Banco Português de Negócios, S. A., dos pensionistas advogados e solicitadores.

7

Estes ajustamentos e soluções particulares posteriores à aprovação do regime geraram, também eles, dificuldades específicas na compreensibilidade e justificação das medidas em causa, com acrescida conturbação por parte dos não abrangidos.

**3.** A complexidade e falta de clareza do sistema criado revela-se ainda na previsão do envolvimento de distintas entidades na organização, administração e atribuição destes apoios extraordinários — desde logo, Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), a Agência de Gestão da Dívida Pública – IGCP, EPF, Instituto da Segurança Social, IP

---

<sup>9</sup> Implicando mesmo alterações normativas, como sucedeu com a questão da impenhorabilidade dos apoios: a referência estava omissa na versão original do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, e veio a ser consagrada pelo artigo 7.º da Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro, que *estabeleceu a impenhorabilidade do apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e o complemento excecional a pensionistas*. A omissão quanto à questão da impenhorabilidade manteve-se, no entanto, subsequentemente, quanto aos apoios estabelecidos pelos Decretos-Lei n.ºs 85-B/2022, de 22 de dezembro, 20-B/2023, de 22 de março e 21-A/2023, de 28 de março.



(ISS), Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) e Instituto do Emprego e da Formação Profissional, IP (v. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro).

Esta multiplicidade de entidades, com as consequentes dificuldades de articulação entre si, gerou divergências de entendimentos e diferenças operacionais (v. *infra*).

4. A concretização dos apoios, pela sua configuração e complexidade, demandou a produção de normas regulamentares, bem como de um número significativo de instruções, documentos explicativos, FAQ, necessários face às dúvidas dos cidadãos, mas também das próprias entidades processadoras, gerando nestas um acréscimo muito significativo de tarefas, que avulta face à constatação de que se trata de atividade desprovida de continuidade.

Por outro lado, esta mesma complexidade gerou dúvidas interpretativas e necessidade de opções por parte das entidades encarregadas da aplicação e processamento dos apoios, traduzindo-se, em alguma medida, numa transferência de poder decisório para estas entidades (v. *infra*)

#### ***B) Obscuridade na delimitação do âmbito subjetivo das medidas***

5. A lei estabeleceu a residência em território nacional entre as condições de acesso aos apoios vertidos no Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, no que respeita ao apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais e ao complemento excecional a pensionistas (v. artigos 2.º, n.º 3, e 4.º, n.º 2, do citado diploma).



Daqui resulta, desde logo, a exclusão do acesso a este complemento dos *pensionistas que*, não obstante receberem igualmente pensões a cargo do Centro Nacional de Pensões (CNP) e da Caixa Geral de Aposentações, *residem no estrangeiro*.

Ora, este universo de pensionistas integra, para 2023, o grupo daqueles nos quais se reflete o novo regime transitório de atualização das pensões<sup>10</sup>, sem beneficiar concomitantemente de medida compensatória como a que parece ter-se traduzido, embora de forma não inteiramente inequívoca, como acima se referiu, no referido complemento excecional. Não foi aqui observada a *convergência* das duas medidas explicitamente sublinhada pelo Governo. Acresce estarem em causa apoios que foram suportados pelo Orçamento do Estado, o que reforça a necessidade de uma ponderação rigorosa das exigências de igualdade no acesso a estas medidas<sup>11</sup>.

Questionado o Gabinete do Senhor Ministro das Finanças sobre quais foram os critérios que determinaram a exclusão deste grupo de pensionistas que, estando abrangidos pelo sistema público de pensões, residem fora do território nacional<sup>12</sup>, não foi recebida qualquer resposta.

6. Digno de nota é também o universo daqueles que, em outubro de 2022 (v. artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro), eram já pensionistas, mas sem que tivessem a respetiva pensão processada pelos serviços da CGA ou do CNP. Tal singularidade decorre de circunstâncias imputáveis exclusivamente aos procedimentos e atrasos dos serviços, e em relação às quais os pensionistas não têm qualquer capacidade de intervenção, mas levou a que lhes fosse recusado o pagamento de complemento excecional.

---

<sup>10</sup> V. artigo 5.º da Lei n.º 19/2022 de 21 de outubro.

<sup>11</sup> V. artigos 2.º, n.º 8, e 4.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

<sup>12</sup> V. Anexo III, N/Ofício S-PdJ/2022/24459, de 4 de novembro de 2022.



As dificuldades prendem-se, por um lado, com os casos de pensões (CGA) que, em outubro de 2022, eram ainda asseguradas transitoriamente pelas entidades empregadoras públicas, na sequência do despacho de aposentação ou reforma e consequente *desligação do serviço*<sup>13</sup>.

Por outro lado, prendem-se com situações relacionadas com o desfasamento entre a data do início do pagamento da pensão e a data da produção de efeitos da mesma — encontram-se aqui os pensionistas da CGA e do CNP cuja pensão foi pela primeira vez *paga após outubro de 2022*, mas com efeitos retroativos a data anterior a esse mês.

Em todos estes casos, houve lugar a intervenção da Provedoria de Justiça junto da CGA e do ISS, tendo sido invocadas quer dificuldades informáticas (reconhecendo-se o direito) quer dúvidas quanto à integração destes casos no âmbito subjetivo de aplicação das medidas.

Estes problemas geraram evidente sobrecarga para os serviços e não estão ainda, à presente data, inteiramente solucionados, desconhecendo-se, no que toca ao ISS, se está a ser equacionada solução adequada a este grupo de pensionistas. Mais significativamente, estas dificuldades comprometem o princípio da eficácia, já que o complemento excecional, pela sua natureza, devia ser atribuído em tempo útil, não tendo sido seguramente concebido para conviver com esta magnitude de demora.

7. Quanto ao apoio extraordinário a titulares de rendimentos, cabe referir a exclusão daqueles que *recebem pensões pagas por entidades estrangeiras*, independentemente do respetivo valor, por força do disposto no artigo 2.º, n.º 3, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro<sup>14</sup>. Estes pensionistas, não obstante terem declarado

---

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 99.º do Estatuto da Aposentação (Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro) a entidade empregadora é responsável pelo pagamento da pensão transitória de aposentação até à data da publicação da aposentação em Diário da República.

<sup>14</sup> A título ilustrativo, menciona-se o caso de trabalhadora por conta de outrem que acumula com os rendimentos de trabalho o recebimento de pensão por tempo de trabalho prestado no estrangeiro,



em Portugal rendimentos dentro dos limites fixados no citado preceito e, como tal, encontrarem-se em situação comparável ao universo ali contemplado, não tiveram direito a receber o apoio extraordinário de 125 €.

Para além de não se encontrar justificação *substantiva* para a diferença de tratamento, acresce a manifesta complexidade da redação do citado preceito e da extração do respetivo sentido normativo.

8. Outro grupo de cidadãos que se dirigiu à Provedoria, também por não recebimento do apoio extraordinário no valor de 125 €, foi o dos *advogados e solícitadores* que iniciaram atividade em 2022. Insurgiram-se contra o entendimento que os exclui da atribuição do apoio extraordinário a titulares de rendimentos por, *estando obrigatoriamente abrangidos pelo regime privativo da Caixa de Previdência dos Advogados e Solícitadores (CPAS)*, não terem descontos para o ISS no ano de 2022 — v. artigo 2.º, n.º 3, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

11

Neste caso, o problema situar-se-á não na indagação da justificação para uma deliberada exclusão, mas antes na incorreta interpretação do artigo 2.º, n.º 3, alínea *b)*, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022. Na verdade, a referência, no citado preceito, “*à segurança social*” deve ser entendida como abrangendo os descontos para a CPAS, uma vez que este universo de profissionais *descontou obrigatoriamente em 2022 para o seu regime de segurança social*, e por isso encontrar-se-á em situação comparável à dos trabalhadores independentes que efetuaram pela primeira vez descontos para o ISS durante o ano de 2022, estes últimos tendo, por esse motivo, recebido o apoio previsto. Uma redação mais clara da norma teria, no entanto, evitado estas vicissitudes.

---

no valor de 100 € mensais. Sendo certo que o seu rendimento mensal não ultrapassaria o limite previsto no diploma, não teve direito ao apoio em causa, o que decorreu apenas do facto de receber muito reduzida pensão mensal paga por entidade estrangeira, e não por entidade nacional diversa da CGA e/ou do CNP.



### ***C) Aplicação e comunicação deficitárias***

Quanto às questões de operacionalidade das medidas, são várias as fragilidades evidenciadas, e não acauteladas em momento oportuno.

9. Destaca-se, em primeiro lugar, uma situação de errada aplicação da lei, que parece associável ao envolvimento de distintas entidades na atribuição destes apoios extraordinários. Tal ocorreu no tratamento dado aos que, sendo *dependentes*, foram simultaneamente *titulares de rendimentos declarados à segurança social em 2021* (artigo 2.º, n.º 3, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro).

Nestes casos, observou-se que a AT atribuiu prioritariamente os apoios em atenção à sua situação de dependentes (50 €)<sup>15</sup> recusando-se, depois, a Segurança Social a assegurar, ao invés, o apoio extraordinário de 125 € (com o pagamento da diferença de valores) a que tinham direito como titulares de rendimentos de trabalho com descontos efetuados para a segurança social em 2021<sup>16</sup>.

12

A este respeito, foi entendimento do ISS, na aplicação que fez das disposições legais definidas no Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, e na Portaria n.º 244-A/2022, de 26 de setembro, que “*o apuramento do universo de pessoas elegíveis para pagamento do apoio extraordinário é, em primeiro lugar, da Autoridade Tributária, em função dos rendimentos declarados em sede de IRS, sendo que a Segurança Social efetuará o pagamento nas situações definidas nos referidos diplomas legais*”. Nesta linha, concluiu o ISS ter apenas “*direito ao apoio extraordinário no valor de 125 € a atribuir pela Segurança Social quem conste como dependente na declaração de rendimentos modelo 3 de 2021, com primeira remuneração declarada à Segurança Social em 2022*”.

<sup>15</sup> V. artigo 2.º, n.º 3, alínea *a*), e n.º 4, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

<sup>16</sup> V. artigo 2.º, n.º 3, alínea *b*), do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.



Ora, não se encontra suporte legal para esta interpretação, indo mesmo ao contrário da lei. Na verdade, não distinguiu o legislador consoante a declaração de rendimentos à segurança social fosse relativa a 2021 ou a 2022, o que de resto está bem patente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, ao afirmar que o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais “visa abranger as pessoas residentes em Portugal que declarem rendimentos em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) *ou* tenham rendimentos mensais de trabalho declarados à segurança social inferiores ou iguais a 2700 €, nos anos de 2021 *ou* 2022” (itálico adicionado).

Acresce que o n.º 5 do artigo 2.º do mesmo diploma estabelece expressamente que “as pessoas identificadas no n.º 3 [ou seja, no que aqui releva, aqueles que tenham rendimentos mensais de trabalho declarados à segurança social em 2021 *ou* 2022] não podem ser simultaneamente qualificadas como pessoas dependentes” nos termos das condições que para esse efeito foram definidas no n.º 4 do mesmo artigo. Daqui resulta a prioridade dada pelo legislador à condição de titular de rendimentos em detrimento da situação de dependente, o que aliás configura uma solução inteiramente congruente com um propósito de garantir a atribuição do apoio de maior valor em caso da verificação simultânea das condições de elegibilidade.

**10.** Em segundo lugar, importa referir as dificuldades práticas, limitações e divergências de procedimentos no que toca à forma que revestem os *pagamentos* dos apoios.

Nesta matéria, verifica-se que a Portaria n.º 244-A/2022, de 26 de setembro, que procede à regulamentação do apoio extraordinário, estabelece que o pagamento pela AT é efetuado por transferência bancária para o IBAN que conste do cadastro da AT ou do IBAN confirmado aquando da submissão da declaração de rendimentos a que se refere o n.º 1, do artigo 57.º, do Código do IRS, relativa ao ano de 2021.



Prevê ainda aquela Portaria, no n.º 6 do respetivo artigo 2.º, que “*caso não seja possível proceder ao pagamento do apoio extraordinário por motivo de insuficiência de informação ou invalidade do IBAN (...), será mensalmente repetida a ordem de transferência durante os seis meses subsequentes*”.

Já no que respeita aos pagamentos da competência do ISS, e nos mesmos casos de insuficiência de informação ou invalidade do IBAN, a Portaria prevê a possibilidade de serem efetuados *por vale postal*, sem necessidade de repetição das ordens de transferência (cfr. n.º 6 do respetivo artigo 3.º), e não está previsto qualquer horizonte temporal para os procedimentos de pagamento.

Recentemente, foram publicados diplomas relativos a novos apoios a pagar *por transferência bancária*, abandonando-se a referência à possibilidade de pagamento por vale postal. É o que sucede com o apoio extraordinário para as famílias mais vulneráveis no montante mensal de 30 € e o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens beneficiários de abono de família, no montante mensal de 15 € (artigo 4.º, n.º 6, do Decreto-Lei n.º 21-A/2023, de 28 de março), e com o apoio extraordinário à renda e à prestação de contratos de crédito (artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março).

As diferenças quanto aos modos de pagamento, bem como a preferência ou exclusividade quanto ao pagamento por transferência bancária geram aguda preocupação, sobretudo no que toca a grupos vulneráveis, designadamente quanto a quem não dispõe de — ou não pode movimentar — conta bancária.

Sendo esta a única forma de pagamento dos apoios, teme-se que não cheguem, por exemplo, às pessoas singulares declaradas insolventes, já que um dos efeitos da declaração de insolvência é a apreensão, para entrega imediata ao administrador da insolvência, de todos os bens integrantes da massa insolvente, sendo que esta abrange



não só todo o património do devedor à data da declaração de insolvência, como também os bens e direitos que o insolvente adquira na pendência do processo.

Nestes casos, bem como nos das pessoas que não dispõem, por diversos motivos, de conta bancária, a exclusividade do pagamento por esta via ergue-se como uma barreira de acesso aos apoios, e justamente quanto a grupos que terão sido, no desenho da medida, identificados como seus preferenciais destinatários.

A esta questão junta-se o problema operativo já identificado pela Provedoria<sup>17</sup> no âmbito dos apoios aprovados pelo Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro, quanto ao sistema de *repetição da ordem de transferência* e à omissão relativamente ao procedimento a adotar pela AT decorrido o ali mencionado período de 6 meses (artigo 2.º, n.º 6, da Portaria n.º 244-A/2022, de 26 de setembro).

**11.** Merecem, por fim, menção autónoma, designadamente por serem relativas às crianças e jovens, as falhas de comunicação e as dúvidas interpretativas verificadas em relação ao disposto no artigo 2.º, n.º 4, alíneas *f)* e *g)*, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

Está em causa a falta de pagamento pelo ISS do apoio excecional no valor de 50 € a crianças nascidas até setembro de 2022, e para as quais ainda não tinha sido requerido o abono de família e/ou ainda não se encontravam inseridas no respetivo agregado familiar no sistema informático da segurança social.

A este respeito, importa ter presente que, conforme ficou expresso na lei (artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro), o pagamento dos apoios em

---

<sup>17</sup> V. Anexo I, ofício dirigido aos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e da Segurança Social (S-PdJ/2023/2295, de 03/02/2023).



causa é oficioso não carecendo de qualquer adesão — facto que os queixosos que se dirigiram à Provedoria fizeram muito vivamente notar.

Além disso, aos olhos destes pais e mães não é compreensível que, encontrando-se inscritos na segurança social e tendo estado ou estando ainda a receber prestações de parentalidade — pelo que o ISS tem perfeito conhecimento da existência do novo membro do agregado familiar —, fosse necessária a prática de qualquer formalidade adicional com esse fim. Não é, aliás, o que parece resultar da alínea *f*) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

Ora, não é admissível que, por esta razão formal, certamente contraditória com o que foi divulgado publicamente, mas acima de tudo com o espírito do legislador — o qual seja proteger as famílias com crianças a cargo —, estes agregados não tenham acesso ao apoio que lhes foi destinado.

\*

Em conclusão, não obstante as lições recentes que o contexto pandémico nos trouxe quanto à gestão de diversos apoios igualmente urgentes, continuamos a assistir ao desenho de medidas excecionais juridicamente intrincadas e de difícil compreensão e execução. Tratando-se de apoios e medidas que visam aplainar as dificuldades resultantes da inflação na vida quotidiana das pessoas, seria fundamental que o seu desenho e apresentação não acrescentassem *nem* entropias à sua compreensão pelos destinatários, *nem* complexidade à respetiva interpretação e aplicação, *nem* tão-pouco necessidade de uma máquina administrativa demasiado pesada para a respetiva operacionalização.

Tais desideratos, crê-se, poderiam ser alcançados na génese, através da adoção de medidas transparentes quanto aos seus fundamentos, objetivos e efeitos, através da



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**

*Na defesa dos cidadãos*

adoção de medidas mais simples, de mais fácil interpretação e aplicação prática, e com menor custo operativo.

A Provedoria de Justiça continuará a acompanhar o processamento e pagamento dos apoios extraordinários e de outras medidas no contexto do combate e mitigação das consequências económicas e sociais resultantes da inflação.