



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

Ref.ª 17/UTAO/2008
Data: 19.05.2008

NOTA TÉCNICA N.º 5/2008

Projecto de Lei n.º 401 - X
Quantificação do impacto orçamental

Esta Nota Técnica foi enviada à Mesa da COF e ao *staff* da Comissão no dia 19 de Maio de 2008.

A análise efectuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental não reflectindo necessariamente a posição da Comissão de Orçamento e Finanças ou a da Assembleia da República. A UTAO, criada pela Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto de 2006, é composta pelos Consultores Técnicos Carlos Marinheiro e Graciosa Neves.

Índice

1	Nota prévia: estudos de impacto	5
2	Enquadramento.....	7
	Caracterização do Projecto de Lei 401/X - Prestação familiar complementar para crianças dos 0 aos 3 anos	7
3	Mandato da UTAO.....	8
4	Metodologia, condicionantes e limitações da análise	8
4.1	Métodos	8
4.2	Condicionantes e limitações	9
4.3	Opção metodológica seguida	10
5	Aspectos relevantes para a determinação do impacto orçamental da medida proposta para o universo dos potenciais beneficiários.....	10
6	Pressupostos	11
7	Impacto orçamental – simulação abstracta.....	11
8	Impacto sobre as condições de vida das famílias	14
9	Entidade gestora	16

Índice de tabelas

TABELA 1 – SIMULAÇÃO ABSTRACTA DA VARIAÇÃO DE ENCARGOS ORÇAMENTAIS RESULTANTE DO PJI N.º 401/X	13
TABELA 2 – LIMIAR DE POBREZA.....	14

Índice de gráficos

GRÁFICO 1 – APOIOS SOCIAIS PARA UMA FAMÍLIA NUCLEAR COM RENDIMENTO ZERO E 2 CRIANÇAS EM FUNÇÃO DA IDADE DAS CRIANÇAS	15
---	----

1 Nota prévia: estudos de impacto

Por se tratar de um assunto complexo e tanto quanto se pensa saber, muito pouco praticado em Portugal, a quantificação de impactos dos projectos de lei, mesmo que só de natureza orçamental, não pode ser encarada de forma ligeira, pensando-se que deve ser ponderada e repensada, de forma a encontrar, caso a caso as metodologias adequadas aos casos em estudo.

Os aspectos a ponderar são seguintes:

- Quando, ou seja, em que momento do processo legislativo?
- Quais os projectos a submeter a tal análise?
- Quem deverá elaborar tais estudos?
- Quais os métodos a utilizar?

Por tal motivo, e paralelamente ao trabalho desenvolvido sobre o caso vertente, a UTAO iniciou um levantamento acerca das experiências de outros países, com vista à procura de boas práticas, designadamente no caso dos EUA e de alguns países da Europa.

Pese embora as diferenças existentes em termos de organização político-administrativa, podem reter-se algumas notas consideradas relevantes sobre experiências de países com alguma tradição nestas práticas.

Assim e apesar das dúvidas que, de uma forma geral se colocam nestas matérias, as boas práticas parecem apontar no sentido de que a medição de impactos não pode ser aplicada a todo o universo de propostas legislativas, mas apenas selectivamente a alguns projectos ou propostas de lei, podendo porém ser efectuada em qualquer fase do processo, sendo que os métodos utilizados podem, consoante os casos, ser os mais variados: Listas de verificação (*checklist*); Simulações; Testes; Legislação experimental; modelação microeconómica. Dependendo de cada caso concreto, podem ser muito diversificadas as competências técnicas e as entidades envolvidas na avaliação dos impactos, que podem ir desde as Universidades até às mais variadas entidades, públicas e privadas, situadas aos mais diversos níveis.

Como objectivos da avaliação de impactos, podem-se eleger os seguintes:

- Saber se as leis cumprem ou não a função para que foram criadas;
- Saber se têm ou não efeitos colaterais indesejáveis;
- Saber se são acolhidas /cumpridas, pela população a quem se destinam;
- Saber quais os seus custos, não só em termos orçamentais, como os custos para o seu cumprimento por parte do sector privado – por exemplo, em Hamburgo, concluiu-se que a aplicação de determinada lei no domínio da economia originava um aumento dos custos administrativos para as PME, da ordem dos 30%.

As **vantagens** da aplicação da medição de impactos parecem não ser discutíveis:

- Aumenta o conhecimento;
- Melhora a racionalidade;
- Revela, de forma mais clara, quem são os responsáveis pelas consequências de um projecto de lei;
- Melhora a qualidade das leis.

Mas as **desvantagens**, apontadas por alguns dos países que aplicam estas práticas, são também motivo de reflexão:

- Os resultados são morosos, acabando por não influir de forma eficaz sobre a legislação devido à difícil articulação entre o tempo necessário à execução desses estudos e a oportunidade política de legislar sobre determinadas matérias;
- A avaliação é um processo caro;
- Quem legisla não gosta de ver as suas propostas alteradas;
- Não podem ser aplicadas a todo e qualquer projecto de lei, dados os elevados custos e também à impossibilidade física de o fazer e a pouca relevância que tais medições de impacto teriam no resultado final do processo legislativo;
- A fiabilidade das avaliações é um aspecto que merece ponderação.

Este trabalho de recolha e sistematização de informação sobre avaliações de impacto, de que se dá breve conta neste ponto, encontra-se ainda em curso, estando a ser realizado em colaboração com outros elementos da Direcção de Serviços da Apoio Técnico e Secretariado. Foi entretanto elaborado pela UTAO um questionário de circularização, a ser enviado aos vários parlamentos da UE, o qual se destina a actualizar dados sobre as mencionadas experiências, cujos resultados deverão ser trabalhados no sentido de transpor para a realidade nacional, as boas práticas já em curso noutros países.

Especificamente em relação aos estudos de impacto orçamental, no caso norte-americano essa competência encontra-se repartida entre o *Congressional Budget Office* (CBO) e pelo *Joint Committee on Taxation* (JCT). O primeiro elabora estimativas de impacto das alterações legislativas no lado da despesa, enquanto o JCT estima o impacto no lado da receita. Ambos os organismos elaboram essas projecções com base em modelos analíticos, quer modelos já existentes, quer modelos desenvolvidos internamente. Para esse efeito ambos os organismos dispõem de acesso directo à informação estatística necessária e de um *staff* altamente especializado. Por exemplo o JCT, que lida com todos os aspectos do processo legislativo relativo a alterações fiscais dispõe de um *staff* de: 17 doutorados em economia especializados em projecções de estimativas de receita; 16 advogados; 3 economistas doutorados especializados em análise de políticas económicas; e 2 contabilistas.

Oportunamente a UTAO apresentará à COF um documento contendo o resultado das diligências em curso sobre as experiências internacionais relevantes com vista a uma reflexão sustentada sobre os eventuais caminhos a seguir na elaboração futura de estudos de impacto orçamental.

2 Enquadramento

A matéria consagrada no Projecto de Lei nº 401-X enquadra-se nas linhas mestras de reforma do Sistema de Segurança Social (SSS) consubstanciada, numa 1.ª fase, pela lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e mais recentemente pela lei n.º 4/2007, 16 de Janeiro (LBSS), concretamente no sistema de protecção social de cidadania (art.º 27.º da LBSS), subsistema de protecção familiar, cuja regulação está contida nos artigos 44.º a 49.º da LBSS.

Caracterização do Projecto de Lei 401/X - Prestação familiar complementar para crianças dos 0 aos 3 anos

O Projecto de Lei (PJL) n.º 401/X pretende consagrar novas medidas de apoio à maternidade, através da atribuição mensal de uma prestação de natureza pecuniária e carácter extraordinário e provisório, às crianças de idade compreendida entre os zero e os 36 meses, residentes em território nacional ou equiparado, integradas em agregados familiares cujo rendimento *per capita* seja inferior a 50% do salário mínimo nacional (actual retribuição mínima mensal garantida).

De acordo com a carta das proponentes, de 26 de Novembro de 2007, tal medida tem como objectivo oferecer às mulheres e às famílias em dificuldades, alternativas que apoiem a maternidade, contribuindo, ao mesmo tempo, para “o sucesso e autodeterminação das famílias de menores rendimentos e maior vulnerabilidade”. Tal desiderato será obtido através da garantia de um rendimento mínimo *per capita* do agregado familiar, onde a criança se encontra inserida, de pelo menos 50% do “salário mínimo nacional” e bem assim de uma monitorização adequada levada a cabo por uma entidade gestora, cuja missão será “apoiar e acompanhar as famílias (...) de forma a que estas possam a curto prazo sair da situação de dependência e pobreza em que se encontram (...)”.

3 Mandato da UTAO

O mandato da UTAO consiste na elaboração do estudo de impacto orçamental (ofício n.º 242/5ª/COF/2007, de 13 de Setembro) do supra referido projecto de lei. Este documento foi já objecto de uma análise preliminar por parte da UTAO, da qual resultaram dúvidas de interpretação e definição de conceitos (Ref.ª 37-A/COF/2007, de 27 de Setembro de 2007). As proponentes apresentaram resposta às questões suscitadas, tendo de novo o assunto sido remetido à UTAO, para apreciação em 28 de Março de 2008, a coberto do despacho do Ex.º Senhor Presidente da COF, com o seguinte teor: “*Face à exposição das Sr.ªs Deputadas, reenvie-se à UTAO para que proceda a uma efectiva quantificação em termos de impacto orçamental, suscitando oportunamente e se for esse o caso, as dúvidas que entenderem pertinentes directamente às Sr.ªs Deputadas.*” A análise deste P JL encontra-se também consagrada no Plano de Actividades da UTAO para o 1.º Semestre de 2008, tendo-se no entanto revelado insuficiente o prazo aí determinado – 15 de Abril a 10 de Maio de 2008, em resultado da insuficiência de meios humanos da UTAO.

4 Metodologia, condicionantes e limitações da análise

4.1 Métodos

Podem elencar-se 3 métodos para estimar o impacto orçamental da medida proposta:

- i. **Modelos de simulação microeconómicos** – que configuram eventualmente o método mais adequado para proceder à medição de impactos orçamentais e outros de intervenções nas áreas sociais. São flexíveis, permitindo simular alterações em vários parâmetros e estimar a evolução dos mesmos ao longo do tempo. Porém, não tendo qualquer tradição em Portugal, não existem modelos que possam ser utilizados para simular os efeitos desta medida. Trata-se no entanto da forma mais utilizada internacionalmente, nomeadamente no caso do CBO norte-americano.
- ii. **Universo real – estimar o impacto da medida proposta a partir da informação que serve de base ao cálculo do Abono de família e Rendimento Social de Inserção**, sustentada no universo existente para 2007, logo real. A utilização de tal informação implica porém o manuseamento e tratamento de uma elevada quantidade de dados cujo acesso é bastante limitado por via do elevado grau de confidencialidade a que estão sujeitos. Acresce que se poderia apenas inferir o custo da medida sobre o universo do último ano para os quais existam dados e não o seu impacto ao longo do tempo.

- iii. **Simulações abstractas** - para certos padrões representativos dos agregados familiares objecto da medida proposta - o que só permite estimar intervalos de custo adicional para o Estado.

4.2 Condicionantes e limitações

Tendo em conta as limitações inerentes a cada um dos métodos antes referidos, as **condicionantes na sua aplicação prática no caso vertente** são:

Para o caso dos modelos de simulação microeconómicos

- *A inexistência de modelos de simulação adequados à realidade nacional que pudessem eventualmente ser utilizados pela UTAO;*
- *O desenvolvimento de raiz deste tipo de modelos exige um número muito significativo de recursos humanos altamente qualificados (veja-se a propósito a experiência do JCT, antes referida) bem como de um conjunto muito alargado de informação estatística para os calibrar para a realidade portuguesa. Consequentemente, tal só parece ser possível com a concorrência de vontade de diversas instituições (no caso português provavelmente o INE, o Banco de Portugal, o Governo, as Universidades, etc.).*
- *Mesmo caso já existissem tais modelos, estes para serem úteis, necessitariam de uma actualização permanente de informação originária de várias fontes, tarefa que usualmente envolve normalmente diversas instituições e um elevado número de recursos humanos.*

Para o caso do método do universo real

- *A elevada complexidade da área em que a medida proposta se insere, devido à variedade de factores que influenciam os resultados a obter com a sua implementação, quer para o Estado, quer para as famílias, designadamente os factores, social e humano;*
- *O elevado grau de confidencialidade da informação necessária para a elaboração do estudo com base no universo real ao qual a proposta se destina – dados pessoais e fiscais – dificultam consideravelmente o acesso à mesma e bem assim o seu manuseamento;*
- *Mesmo se considerássemos ultrapassada a questão do acesso e manuseamento da referida informação, sempre se colocaria um outro problema – a necessidade de, pelo menos, mais uma valência técnica (informática), para além daquelas de que dispõe a UTAO.*

4.3 Opção metodológica seguida

Considerando as limitações referidas, designadamente a inexistência de modelos adequados e a falta de acesso às bases de dados reais ou o risco/complexidade que esse acesso comporta, optou-se pelo **método das simulações abstractas**, baseadas em tipos de agregado familiar padrão. Consequentemente, os resultados dessas simulações devem ser considerados com a necessária cautela.

Apesar de, como já referido, este método só permitir estimar o intervalo de custo adicional para o Estado, cabe, no entanto, referir que a metodologia seguida, se aplicada em agregados familiares padrão, que configurem amostras representativas do universo de potenciais beneficiários da medida em análise, conduz a resultados que podem ser considerados adequados. Consequentemente a UTAO, com vista a uma aproximação fiável ao referido universo, seleccionou e analisou famílias tipo, cuja composição, de acordo com os dados estatísticos relativos ao limiar da pobreza, publicados pelo INE, é equivalente à composição do universo de aplicação do 1.º escalão do abono de família e do Rendimento Social de Inserção.

5 Aspectos relevantes para a determinação do impacto orçamental da medida proposta para o universo dos potenciais beneficiários

Nos termos em que a proposta se encontra formulada, todos os elementos constitutivos do agregado familiar (adultos e crianças independentemente da idade ou situação laboral ou escolar) passam a beneficiários directos da medida pecuniária proposta, desde que esse mesmo agregado familiar integre uma criança de idade inferior a 36 meses e o rendimento familiar *per capita* não exceda o valor correspondente a 50% do SMN (RMMG). Relevam assim para a estimativa do impacto orçamental da medida:

- **O n.º de elementos** do referido **agregado familiar**, discriminado em termos de n.º de adultos e n.º de crianças;
- **A distribuição etária das crianças** do agregado familiar;
- **Os rendimentos e sua natureza**, na medida em que para determinar o custo adicional para Estado não é indiferente se os mesmos rendimentos são provenientes do trabalho ou de outros apoios concedidos pelo Estado como seja, por exemplo, o Rendimento Social de Inserção (RSI).

6 Pressupostos

A simulação abstracta que a seguir se apresenta teve como principal pressuposto o facto de as famílias não disporem de qualquer rendimento do trabalho nem de qualquer outra fonte que não fossem os apoios do Estado (hipótese: **rendimento zero**) e a existência de **pelo menos uma criança em situação elegível**.¹ Outro aspecto relevante e que também foi considerado consiste no facto de entre o momento da apresentação do projecto lei em análise e o momento presente ter sido publicado o Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de Dezembro que vem majorar os apoios do Estado às famílias que integram crianças com idades até 12 meses.

7 Impacto orçamental – simulação abstracta

A Tabela 1 apresenta o resultado da simulação efectuada para as situações consideradas mais representativas do universo.

No **universo** alvo foi considerada a seguinte **estratificação**:

A. Relativamente à **idade das crianças**:

- 0 meses a 12 meses
- 12 meses a 36 meses
- + de 36 meses

B. Relativamente às **Famílias** - foram consideradas dois tipos de famílias:

- Nucleares (integram dois adultos) e
- Monoparentais (integram apenas um adulto)

Crianças - sendo o destinatário da medida proposta, as crianças de idade compreendida entre os zero e os 36 meses, para cada tipo de família (Nuclear ou Monoparental), foram consideradas as seguintes hipóteses:

- Três crianças, uma em cada estrato etário;
- Três crianças, duas com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses e uma com mais de 36 meses;
- Três crianças, uma com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses e duas com mais de 36 meses;
- Duas crianças, uma com idade inferior a 12 meses e outra com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses;
- Duas crianças, ambas com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses;

¹ Apesar de se tratar de uma simplificação da tipificação do universo alvo da medida, o facto de 67% dos beneficiários do RSI não disporem de qualquer outro tipo de rendimento, faz com que esta simplificação não se afaste muito da realidade em análise.

- Duas crianças, com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses e outra com idade superior a 36 meses;
- Uma criança, com idade inferior a 12 meses;
- Uma criança com idade compreendida entre os 12 e os 36 meses;
- Uma criança com idade superior a 36 meses.

Em todos os casos foi feita a comparação entre os benefícios efectivos, ou seja aqueles que o quadro legal em vigor já confere (RSI e abono de família) e os que constituem a medida proposta, na já referida hipótese de rendimento zero. Calcula-se o valor dos apoios sociais em termos *per capita* e de valor total por família, bem como a variação absoluta e relativa no valor dos apoios (que corresponde simultaneamente à variação dos encargos para o Estado).

Uma ponderação das variações em termos percentuais dos encargos para o Estado pela distribuição das famílias abaixo do limiar da pobreza indica um acréscimo de aproximadamente $\frac{1}{4}$ nos encargos do Estado face aos apoios sociais (RSI e abono de família) já existentes destinados às famílias em situação de rendimento zero.

Tabela 1 – Simulação abstracta da variação de encargos orçamentais resultante do PJI n.º 401/X

		Família nuclear						(Hip. Rendimento zero)		
N.º de crianças	Distribuição etária das crianças (meses)			Apoios per capita		Apoios por família		Variação de encargos		
	0-12	12 a 36	+36	Lei vigente	PJI n.º 401/X	Leg. vigente	PJI n.º 401/X	Per capita	Por família	Var. %
3 crianças	1	1	1	€ 190	€ 202	€ 951	€ 1.008	€ 11	€ 56	5,9%
	-	1	2	€ 160	€ 202	€ 801	€ 1.008	€ 41	€ 207	25,8%
	-	2	1	€ 173	€ 202	€ 866	€ 1.008	€ 28	€ 142	16,4%
2 crianças	1	1	-	€ 162	€ 202	€ 650	€ 806	€ 39	€ 156	24,1%
	-	2	-	€ 165	€ 202	€ 662	€ 806	€ 36	€ 144	21,8%
		1	1	€ 149	€ 202	€ 596	€ 806	€ 52	€ 210	35,1%
1 criança	1	-	-	€ 209	€ 202	€ 626	€ 605	€ -7	€ -22	-3,5%
	-	1	-	€ 158	€ 202	€ 475	€ 605	€ 43	€ 129	27,2%
	-	-	1	€ 158	€ 202	€ 475	€ 605	€ 43	€ 129	27,2%

		Família monoparental						(Hip. Rendimento zero)		
N.º de crianças	Distribuição etária das crianças (meses)			Apoios per capita		Apoios por família		Variação de encargos		
	0-12	12 a 36	+36	Leg. vigente	PJI n.º 401/X	Leg. vigente	PJI n.º 401/X	Per capita	Por família	Var. %
3 crianças	1	1	1	€ 194	€ 202	€ 774	€ 806	€ 8	€ 32	4,1%
	-	1	2	€ 156	€ 202	€ 624	€ 806	€ 46	€ 182	29,3%
	-	2	1	€ 172	€ 202	€ 689	€ 806	€ 29	€ 117	17,0%
2 crianças	1	1	-	€ 158	€ 202	€ 473	€ 605	€ 44	€ 132	27,9%
	-	2	-	€ 162	€ 202	€ 485	€ 605	€ 40	€ 120	24,7%
		1	1	€ 140	€ 202	€ 419	€ 605	€ 62	€ 185	44,1%
1 criança	1	-	-	€ 225	€ 202	€ 449	€ 403	€ -23	€ -46	-10,3%
	-	1	-	€ 149	€ 202	€ 298	€ 403	€ 52	€ 105	35,1%
	-	-	1	€ 149	€ 202	€ 298	€ 403	€ 52	€ 105	35,1%

8 Impacto sobre as condições de vida das famílias

A referida carta das Senhoras Deputadas proponentes do PJI n.º 401/X pretende também que seja avaliado se a medida proposta contribui para o sucesso e autodeterminação das famílias de menores rendimentos e maior vulnerabilidade. Para esse efeito, avaliou-se abstractamente se a aprovação do referido PJI levaria a que, em virtude desses apoios, uma família com rendimento zero passasse a dispor de um rendimento após transferências sociais que a colocasse acima do limiar de pobreza calculado para Portugal pelo INE.

A Tabela seguinte permite verificar se a introdução dos apoios previstos no PJI n.º 401/X levaria ou não a uma alteração da situação de uma família com rendimento zero face ao limiar da pobreza em Portugal. Considerou-se no caso da legislação vigente a distribuição etária das famílias correspondente ao caso intermédio da Tabela 1 (ou seja, com todas as crianças acima dos 12 meses de idade).

Tabela 2 – Limiar de pobreza

Valores per capita	Família nuclear			Família monoparental		
	1	2	3	1	2	3
Número de crianças						
Leg. Vigente (<i>caso intermédio</i>)	€ 158	€ 165	€ 160	€ 149	€ 162	€ 156
PJI n.º 401/X	€ 202	€ 202	€ 202	€ 202	€ 202	€ 202
Limiar de pobreza	€ 220	€ 192	€ 176	€ 238	€ 195	€ 174
Abaixo do limiar da pobreza antes da medida proposta?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Abaixo do limiar da pobreza após a medida proposta?	Sim	Não*	Não*	Sim	Não*	Não*

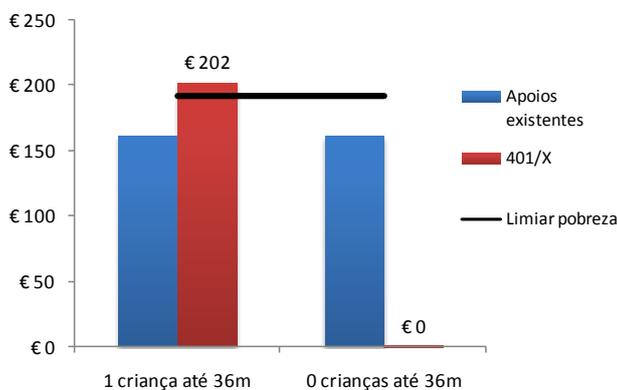
Notas: * O apoio em causa é descontinuado quando todas as crianças do agregado familiar atinjam uma idade superior a 36 meses. Nessa circunstância passam a vigorar novamente apenas os apoios já existentes.

O limiar da pobreza corresponde a € 366 por adulto equivalente, tendo sido recalculado em termos *per capita* pela UTAO utilizando a escala de equivalência modificada da OCDE. Essa escala de equivalência utilizada pelo INE assume importantes economias de escala à medida que o n.º de elementos do agregado familiar aumenta.

Da leitura da Tabela 2 resulta que as famílias nucleares ou monoparentais com apenas um filho e rendimento zero continuariam abaixo do limiar da pobreza após a atribuição dos apoios previstos no PJI n.º 401/X. No caso das famílias com rendimento zero e dois ou mais filhos, os apoios previstos no PJI n.º 401/X permitiriam que essas famílias passassem a estar acima do limiar da pobreza enquanto tivessem pelo menos uma criança com idade inferior a 3 anos. Uma vez deixando de ter qualquer criança com idade inferior a 36 meses essas famílias regressariam novamente a um nível de rendimento *per capita* inferior ao correspondente ao limiar de pobreza.

Para ilustrar descontinuidade nos apoios concedidos representa-se no Gráfico 1 a evolução do rendimento proveniente de apoios sociais para uma família nuclear com rendimento zero e dois filhos, em função da idade das crianças.

Gráfico 1 – Apoios sociais para uma família nuclear com rendimento zero e 2 crianças em função da idade das crianças



Consequentemente, do ponto de vista das **famílias** e considerando que:

1. O limiar da pobreza se situa nos 366,00 euros por adulto equivalente, (indicadores do INE relativos à pobreza em Portugal, disponibilizados em 17 de Outubro de 2007, mas referentes a dados de 2006)
2. 67% dos beneficiários do RSI não dispõem de qualquer outro rendimento;
3. O universo destes beneficiários tem tido um comportamento de tendencial aumento (entre 2004 e 2007 aumentou 10%);
4. Deste universo (beneficiários do RSI), 54% têm a seu cargo crianças²;
5. Os agregados familiares com crianças tiveram um nível de despesa média anual 1,5 vezes superior à dos agregados familiares sem crianças (21 829 € e 14 551€, respectivamente)³;
6. Ainda segundo os dados apurados pelo INE, a dependência dos menores (crianças e jovens) dos agregados familiares onde estão inseridos vai em média até aos 24 anos de idade;
7. A prestação pecuniária proposta é descontinuada, ou seja, cessa no momento em que o beneficiário completa 36 meses de idade;

Não é expectável que a **medida proposta**, consubstanciada num **acréscimo de custos para o Estado de aproximadamente ¼**, comparativamente com o quadro legal em vigor, seja suficiente para que as famílias alvo «(...) possam a curto prazo sair da situação de dependência e pobreza em que se encontram (...)», uma vez que se manterão, ainda assim, **abaixo do limiar da pobreza, decorrido o período de tempo em que a medida proposta vigore**, uma vez que tal medida apresenta uma descontinuidade a partir dos 36 meses de idade da criança, tal como o apoio actualmente em vigor para as crianças até aos 12 meses, enquanto que a dependência das crianças e

² De acordo com o INE, “a designação crianças considera todos os indivíduos com menos de 16 anos, bem como os indivíduos, com 16 a 24 anos economicamente dependentes.”

³ INE – rendimento e condições de vida – 2005/2006 – divulgados em 31 de Março de 2008.

jovens dos respectivos agregados familiares se alonga inevitavelmente até aos 16 anos de idade, e sempre que economicamente dependentes, pode ir até aos 24 anos de idade.

Acresce que do ponto de vista da eficiência e eficácia da medida proposta, diferentemente do que recomendam as boas práticas, aliás acolhidas na legislação sobre o RSI, a mesma não obriga os adultos por ela indirectamente abrangidos a subscrever e prosseguir programas de inserção. Ainda recentemente, o Conselho ECOFIN de 14 de Maio de 2008, aprovou um conjunto de Conclusões relativas a garantir a eficácia e eficiência das despesas sociais e orientações em relação à análise da qualidade das finanças públicas. De entre elas o Conselho reconhece que existe um certo número de traços gerais que podem melhorar a eficácia e eficiência das reformas dos regimes de protecção social. No que ao regime das prestações sociais diz respeito, o Conselho considerou que estes devem suportar a inclusão activa e a formação ao longo da vida dos beneficiários das transferências sociais graças à existência de incentivos visando tornar o trabalho recompensador. A medida proposta não prevê este tipo de incentivos.

9 Entidade gestora

Se atendermos a que o potencial universo dos beneficiários desta medida tende a ser próximo do universo de beneficiários que, em termos de abono de família integra o 1.º escalão e eventualmente parte do 2.º, os quais são concomitantemente beneficiários do RSI, e que tanto para um como para outro benefício, existem já estruturas de monitorização e acompanhamento, implantadas e a funcionar no terreno, o custo para o Estado com a criação de uma entidade gestora específica para o acompanhamento desta medida não se justificaria, uma vez que a utilização das estruturas já existentes representaria, no limite, um custo materialmente pouco significativo.