



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 176/VIII

LEI DE ALTERAÇÃO DO REGIME DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO

1 — A criação do rendimento mínimo garantido constituiu uma das propostas emblemáticas do anterior governo, encontrando-se em vigor desde 1 de Julho de 1997, de acordo com o previsto no artigo 24.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que procedeu à sua criação.

Volvidos dois anos e oito meses desde a sua aplicação, verifica-se que tal medida, sendo generosa, não só não cumpre integralmente os objectivos a que se propôs, e que constam da Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias de 24 de Junho de 1992, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades* n.º L245, de 26 de Agosto de 1992, que inspirou a criação desta medida pelo anterior governo com vista ao combate à pobreza, como tem sido permeável a efeitos perversos.

Com efeito, a atribuição do rendimento mínimo garantido, de acordo com a citada recomendação, tinha como objectivo prioritário o combate à exclusão social através da adopção de medidas que pudessem «preservar nas pessoas com idade e aptidão para trabalhar a vontade de procurar emprego...».

Pelo contrário, verifica-se que, em alguns casos, pela falta de fiscalização quer no início quer no final do processo, esta medida tem provocado efeitos perversos e contraproducentes, abrangendo situações que em nada se enquadram no espírito e na previsão da norma, sustentando em alguns casos dependências que a sociedade não deve subsidiar, como o álcool, a droga ou a ociosidade.

2 — Tudo isto por força de um regime apressadamente aprovado, que enferma de inúmeras lacunas e fragilidades e é permeável à fraude. Assim, esta medida, muitas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

vezes, acaba por não ajudar famílias em situação de carência, o seu objectivo principal, mas, ao invés, promove e intensifica a carência em que algumas se encontram, dotando-as de meios de sustentabilidade de comportamentos que são a causa da mesma. Em outros casos aplica-se a famílias que, não necessitando daquela prestação social, são por ela abrangidas pelo recurso a falsas declarações, excluindo outras que, de facto, carecem daquela medida.

3 — Recentemente um órgão de fiscalização do Estado democrático, merecedor da maior credibilidade, elaborou um relatório em forma de recomendação que procede ao estudo intensivo da aplicação prática do sistema. Neste relatório o Tribunal de Contas chega a algumas conclusões preocupantes e que justificam a situação descrita. Com efeito, quando aos candidatos basta a apresentação do pedido de autorização de residência para comprovar que residem em Portugal; ou o recibo de entrega do requerimento de candidatura ao rendimento mínimo garantido para efeitos de isenção de propinas; ou quando os técnicos das comissões locais de acompanhamento e do serviço social local parecem não ser suficientes ou não estar organizados para conhecer, sequer, a morada dos beneficiários para efeitos de fiscalização; ou quando a grande maioria dos centros regionais de segurança social desconhecem com rigor o número de pagamentos indevidos e das reposições efectuadas; ou quando apenas 10% dos titulares do rendimento mínimo garantido que recebem o subsídio, estando aptos para trabalhar, frequentam acções de formação profissional; e, acima de tudo, quando o número de novos beneficiários é em muito superior ao número de beneficiários que, por força dos programas de inserção, são dele excluídos, fácil será de concluir que a medida está longe de promover um efectivo, duradouro e eficaz combate à pobreza e exclusão social.

4 — Acresce que um número considerável de beneficiários estão compreendidos na faixa etária dos 18 aos 35 anos, correndo-se o risco de incentivar a falta de inserção



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

social e prolongar um estado de carência que, em alguns casos, mais do que resultante de um qualquer desarranjo estrutural do agregado familiar, resulta de uma escassa cultura de responsabilidade individual. A comprovar isto mesmo verifica-se que, em Dezembro de 1998, cerca de trezentos e cinco mil beneficiários não estavam em condições de serem reinseridos profissionalmente e que, dos restantes cento e sessenta mil, apenas quinze mil se encontravam em condições de frequentar acções de formação profissional, o que representa uma média de reinserção de apenas 5%.

5 — A contratação de pessoal com vínculo precário para a melhoria dos mecanismos de controlo das prestações e acompanhamento mais próximo dos respectivos beneficiários, medida recentemente tomada pelo Governo, por si só não é susceptível de reformar um sistema que tem demonstrado padecer de inúmeras lacunas, que, não sendo corrigidas, podem levar à própria crise da ideia de rendimento mínimo garantido.

6 — O CDS-PP tem assumido um papel activo no combate à pobreza, procurando vencer as suas causas e não apenas minorar os seus efeitos. Para tal tem vindo a propor novos meios de combate à pobreza, denunciando situações e exigindo do Governo a adopção de medidas concretas que representem a efectiva melhoria das condições de vida dos portugueses, nomeadamente daqueles que mais carecidos estão e que se situam na terceira idade, cujos sistemas de reforma são, na maioria dos casos, profundamente injustos.

7 — Nesta matéria três divergências doutrinárias de fundo separam o modelo democrata cristão que preconizamos e o modelo inspirador do rendimento mínimo garantido de natureza socialista:

— Nós entendemos que o eficaz combate à pobreza deverá incidir no aumento das pensões como forma de recompensa por vidas de trabalho, de forma a estimular todos os portugueses a trabalhar em prol do País, na certeza de que terão a devida retribuição no fim das suas carreiras. O rendimento mínimo garantido traduz-se na criação de uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

medida que, nuns casos, ajuda famílias contra a pobreza, noutros subsidia a ociosidade. E por isso mesmo, reforçando a natureza transitória do sistema e o incentivo à responsabilidade individual, propõe-se a alteração da denominação para «rendimento social mínimo»;

— Nós encaramos qualquer subsídio estatal de carácter social como um investimento que tem por objectivo, para os abrangidos, o acesso a melhores condições de vida com base no seu esforço e numa verdadeira ajuda aos mais pobres. O rendimento mínimo garantido tem criado um ciclo vicioso em que o Estado se limita a acompanhar as circunstâncias, sem cuidar de prever a sua evolução e incentivar os resultados que, na lei, se propõe;

— Nós pensamos que qualquer prestação social que sai do bolso do contribuinte terá de ser transparente e rigorosamente investigada. A aplicação do rendimento mínimo garantido tem sido demasiado permeável à fraude e ao abuso, que, em si mesmos, constituem verdadeiras ofensas a quem trabalha e a quem é verdadeiramente pobre. Verifica-se que, no Orçamento do Estado, a verba inscrita para esta medida é de cerca de 57,5 milhões de contos, o que representa um acréscimo sistemático em relação à verba destinada para o mesmo efeito no ano anterior. Por outro lado, o aumento descontrolado deste medida acentua o já notório «florescimento» de uma economia paralela por parte de um sector dos subsidiados.

8 — Ressalvamos o lado generoso que esta medida detém enquanto forma de promoção da dignidade humana e proclamação do princípio da equidade social pelo qual se devem tratar igualmente situações iguais e desigualmente situações desiguais. Mas reconhecendo a tradicional incapacidade administrativa e a impossibilidade de os técnicos de serviço social, nomeadamente nos grandes centros urbanos, por si só procederem a uma efectiva fiscalização da aplicação da medida, e procurando salvaguardar o rigor e a transparência necessários, o CDS-PP, na esteira de uma das



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conclusões do relatório do Tribunal de Contas que recomendava a alteração da lei, apresenta um conjunto de alterações ao regime do rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e que se podem agrupar em três fundamentos:

a) Criação de um sistema mais transparente, de modo a que só as famílias e os cidadãos que realmente careçam da prestação sejam por ela abrangidos. Nestes termos o CDS-PP propõe o fim da renovação automática das prestações daqueles que dela beneficiam, exigindo, para que possa ser renovada, a renovação anual da prova da carência dos titulares. Por outro lado, e procurando credibilizar o sistema de forma a conferir a esta medida um carácter de emergência e não assumir a natureza de um «estilo de vida», prevê-se um aumento da idade mínima de acesso para os 25 anos de idade, à semelhança do que ocorre em Espanha e em França, países com uma cultura próxima da nossa. Evita-se, assim, que o rendimento mínimo possa também servir de meio de incentivo à desresponsabilização individual. Conscientes das dificuldades das mães solteiras, e procurando o combate eficaz à falta de planeamento familiar, mantém-se o sistema em vigor para os beneficiários que tenham menores a seu cargo. Por fim, procura-se individualizar e concretizar o sistema de forma a atender às reais necessidades dos portugueses que se encontram em estado de carência e que, de acordo com o relatório apresentado pelo Tribunal de Contas, se encontram, na sua maioria, na faixa etária superior aos 65 anos. É certo que hoje a pobreza, mais do que aspectos quantitativos, assume variantes qualitativas e, neste contexto, prevê-se uma discriminação positiva em favor dos portadores de deficiência física e dos mais idosos que, pelas suas condições pessoais, necessitam de maiores meios de sustento para fazer face às suas necessidades quotidianas. Para tal, podem beneficiar de um aumento que poderá acrescer à prestação calculada de acordo com o critério legal, até 5 % do valor



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do mesmo, fixado para cada membro do agregado familiar do titular da prestação, desde que não beneficiem de outra contribuição social do regime não contributivo.

b) Criação de um sistema mais rigoroso e eficaz no combate à fraude. O rendimento mínimo garantido tem a sua base de sustentabilidade no Orçamento do Estado, para o qual todos nós contribuímos. A ideia de cada um de nós contribuir para fazer face a quem pouco ou nada tem é solidária e merece o consenso da sociedade portuguesa. A ideia de que tal contribuição sirva também para financiar actos ilícitos e para aumentar os rendimentos de quem não carece efectivamente é um ultraje à pobreza e, certamente, merecerá da parte de todos nós o mais veemente repúdio. Neste contexto, o presente diploma prevê um agravamento das penalidades pela realização de falsas declarações na instrução do processo de concessão, e reforça a obrigatoriedade de realização efectiva dos programas de inserção. No primeiro caso impedindo, pura e simplesmente, o infractor de nova candidatura ao rendimento social mínimo; no segundo prevê-se a inibição de reintegrar a prestação num prazo de 12 meses. Por último, cria-se a possibilidade de a prestação, até ao valor máximo de 50%, ser recebida através do sistema de vales sociais, como forma de financiamento de despesas fixas e determináveis do titular, como a saúde, a habitação ou a educação, de forma a garantir que o montante da prestação é efectivamente canalizado para a melhoria das condições de vida de quem dela beneficia - isto sem embargo do acréscimo à prestação para despesas de habitação ou alojamento que a actual lei já prevê.

c) Criação de um sistema de responsabilização do Governo na organização e execução da medida, promovendo a fiscalização do órgão de soberania eleito democraticamente e que representa o povo português, e impedindo o recurso corrente pelo Governo a uma medida que, necessariamente, deve assumir um carácter extraordinário. Para a consecução do primeiro objectivo prevê-se a realização de um sorteio anual obrigatório para efeitos de fiscalização do cumprimento da lei e um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reforço da articulação entre os serviços do regime e os de acção social, através da realização do cruzamento automático de ficheiros entre os titulares do rendimento mínimo e outras prestações sociais existentes anteriormente à criação do rendimento mínimo.

Com vista ao segundo dos objectivos enunciados prevê-se a obrigatoriedade da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo elaborar um relatório anual que será entregue em anexo ao Orçamento do Estado, onde faculta à Assembleia da República números relativos aos montantes das reposições, pagamentos indevidos, indeferimentos, fiscalizações e distribuição etária e regional do rendimento social mínimo e taxa de incumprimento dos programas de inserção e de empregabilidade dos titulares.

Por último, relativamente ao terceiro objectivo enunciado, propomos um relação legal obrigatória entre a taxa anual de crescimento do número de titulares do rendimento social mínimo e a taxa de crescimento do desemprego no ano correspondente. Neste contexto, reforçando o carácter transitório da medida, caso se verifique um decréscimo na taxa de desemprego, o número total de beneficiários não poderá aumentar.

São estas as ideias bases do projecto lei que ora se apresenta e sintetiza a posição do CDS-PP quanto a este tema - transparência, rigor, eficácia e responsabilização -, tanto mais que se trata de uma medida de política social dotada de enorme irreversibilidade política e que importa uma grande reflexão prévia pelo poder político. E para que estas características saiam reforçadas e reafirmar o carácter excepcional e transitório da medida propomos a alteração da designação de rendimento mínimo garantido para a de rendimento social mínimo. Esta modificação da designação, para além de corresponder à verdadeira essência desta prestação, procede à necessária clarificação do objectivo de ajudar a vencer a pobreza.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nestes termos, o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresenta o seguinte projecto de lei de alteração do regime do rendimento mínimo garantido, que passa a designar-se por «rendimento social mínimo»:

Artigo 1.º

(Norma revogatória)

Pelo presente diploma são alterados os artigos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 13.º, 18.º e 19.º do Decreto Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 1.º

(...)

1 — (anterior corpo do artigo)

2 — A prestação a que se refere o número anterior, designada por prestação de rendimento social mínimo, tem natureza pecuniária, montante variável e carácter temporário.

Artigo 2.º

(Limites)

1 — O número de novos beneficiários a abranger em cada ano por esta prestação não pode ser superior à taxa anual de crescimento do desemprego publicada pelo Governo.

2 — No caso de a taxa anual de desemprego registar um decréscimo em caso algum o número total beneficiários do rendimento social mínimo pode aumentar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 4.º

(...)

São titulares do direito à prestação de rendimento social mínimo os indivíduos com idade igual ou superior a 25 anos, ou inferior, se tiverem menores na exclusiva dependência económica do seu agregado familiar, desde que satisfaçam as restantes condições estabelecidas na presente lei.

Artigo 5.º

(...)

1 — A atribuição da prestação de rendimento social mínimo depende da satisfação cumulativa das seguintes condições.

- a) (mantém-se)
- b) (mantém-se)
- c) (mantém-se)
- d) (mantém-se)
- e) (mantém-se)

2 — São definidas por decreto regulamentar as regras para atribuição da prestação de rendimento social mínimo, nos casos em que, no mesmo agregado familiar, exista mais de um membro com condições para a requerer.

3 — (mantém-se)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4 — Nos casos em que o titular da prestação de rendimento social mínimo não possa, por si, exercer o direito a que se refere a alínea d) do n.º 1 fica sub-rogada no mesmo a entidade competente para atribuição do direito àquela prestação.

5 — A realização de falsas declarações sobre os elementos exigidos pelo n.º 1 deste artigo implica a inibição de nova candidatura pelo infractor.

Artigo 7.º

(Montante da prestação do rendimento social mínimo)

1 — O montante da prestação de rendimento social mínimo é igual à diferença entre o valor do rendimento social mínimo correspondente à composição do agregado familiar, calculado nos termos do artigo seguinte, e a soma dos rendimentos daquele agregado.

2 — O montante calculado nos termos do artigo anterior poderá ser prestado em vales sociais destinados à satisfação de encargos determináveis e previsíveis dos titulares com habitação, saúde e educação, até ao limite máximo de 50% do valor total da prestação.

3 — A concessão da prestação em vales sociais prevista no número anterior será determinada na decisão a que se refere o artigo 10.º deste diploma.

4 — Sem prejuízo do previsto no número anterior, à prestação calculada nos termos deste artigo poderá acrescer um apoio especial destinado a compensar despesas de habitação ou alojamento, de acordo com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 196/97, de 31 de Julho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 8.º

(Valor de rendimento social mínimo)

1 — (corpo do artigo anterior)

2 — Os montantes previstos no número anterior poderão ser acrescidos até ao máximo de 50%, caso no agregado familiar existam indivíduos portadores de deficiência física ou mental e idosos com idade superior a 65 anos, salvo se os abrangidos já beneficiarem de prestações sociais do regime não contributivo.

3 — A decisão sobre a concessão do acréscimo da prestação previsto no número anterior será determinada na decisão a que se refere o artigo 10.º deste diploma.

Artigo 13.º

(...)

1 — A prestação de rendimento social mínimo é atribuída pelo período de 12 meses, renovável mediante a apresentação pelo titular, do requerimento previsto no artigo 10.º, n.º 1, e será objecto de reavaliação pelos serviços competentes, nos termos fixados naquele artigo.

2 — (mantém-se)

3 — No caso de o titular, nos termos previstos no número anterior, não cumprir as suas obrigações constantes do programa de inserção fica impedido de apresentar nova candidatura no prazo de 12 meses a contar da data da sua cessação.

4 — Sem prejuízo do previsto no número anterior, a modificação das condições que determinaram o reconhecimento do direito à prestação implica a sua alteração ou extinção.

5 — (anterior n.º 4)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 18.º

(...)

1 — (corpo do anterior artigo)

2 — O relatório previsto na alínea c) do número anterior constará em anexo ao Orçamento do Estado, devendo obrigatoriamente conter as seguintes indicações relativas ao ano a que se refere:

- a) Número de novos beneficiários;
- b) Número de beneficiários cessantes;
- c) Número de prestações renovadas;
- d) Número de indeferimentos de candidaturas;
- e) Montante dos pagamentos indevidos;
- f) Montante das reposições efectuadas;
- g) Número, tipo e resultados das fiscalizações efectuadas;
- h) Distribuição etária e regional dos titulares;
- i) Grau de incumprimento dos contratos de inserção celebrados;
- j) Taxa de empregabilidade dos titulares.

Artigo 19.º

(Competência do Ministério do Emprego e Segurança Social)

É da competência do Ministério do Emprego e Segurança Social, entre outras:

- a) A promoção e divulgação da presente lei;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) A organização e realização de todos dos procedimentos necessários à sua implementação;
- c) Desenvolvimento de acções de formação dirigidas às entidades participantes no processo;
- d) Criação e implementação de um sorteio anual obrigatório para efeitos de fiscalização da forma de aplicação do sistema;
- e) Proceder ao cruzamento automático dos ficheiros dos titulares do rendimento mínimo e dos ficheiros dos titulares de outras prestações sociais existentes à data da entrada em vigor do rendimento mínimo;
- f) Exercer as demais competências previstas neste diploma e no Decreto-Lei n.º 196/97, de 31 de Julho.»

Artigo 2.º

(Entrada em vigor)

O presente diploma entra em vigor no prazo de 120 dias a contar da sua publicação, devendo o Governo no prazo máximo de 60 dias proceder à sua regulamentação.

Palácio de São Bento, 12 de Abril de 2000. Os Deputados do CDS-PP: *Paulo Portas — Rosado Fernandes — Pedro Mota Soares — Fernando Alves Moreno — Herculano Gonçalves — Maria Celeste Cardona — Telmo Correia — António Pinho — Nuno Teixeira de Melo.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Relatório e parecer da Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Relatório

1 - Introdução

O Grupo Parlamentar do CDS/Partido Popular apresenta o projecto de lei em apreciação que tem como escopo produzir alterações na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, que criou o rendimento mínimo garantido.

2 - Princípios

Na esteira dos conteúdos do texto da exposição de motivos do projecto de lei n.º 176/VIII, importa referir, como princípios convalidantes do propósito de alteração da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, os seguintes.

2.1 - Terem já decorrido três anos desde a implementação do rendimento mínimo garantido, reconhecendo-se que a sua aplicação «enferma de inúmeras lacunas e fragilidades, é permeável à fraude e tem provocado efeitos perversos e contraproducentes»;

2.2 - Haver necessidade de reforçar «a natureza transitória» deste regime não contributivo, incentivando a «responsabilidade individual» e alterando-lhe a denominação;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2.3 - Criar um «sistema mais transparente», elevando a idade mínima de acesso, exigindo anualmente a apresentação da «prova de carência» dos beneficiários titulares e promovendo medidas de discriminação positiva a favor de beneficiários portadores de deficiência e idosos;

2.4 - Agravar penalidades por falsas declarações e por incumprimento dos programas de inserção;

2.5 - Instituir um sistema de «vales sociais» para financiar despesas fixas dos beneficiários titulares, no âmbito da saúde, habitação e educação;

2.6 - Responsabilizar, de forma acrescida, o Governo e a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo face à Assembleia da República e constituir mecanismos de controlo reforçado dentro do sistema de segurança social;

2.7 - Promover a correlação entre a taxa anual de crescimento do número de titulares do rendimento mínimo garantido e a taxa de desemprego registada no ano correspondente.

3 - Parecer

Reconhecendo-se, embora, que o rendimento mínimo garantido consiste «numa medida de política social dotada de enorme irreversibilidade política», é nosso entendimento que o projecto de lei em apreço comporta questões que deverão ser abordadas pelos grupos parlamentares em Plenário, não cabendo, nesta sede, qualquer apreciação judiciosa.

Assim, somos de parecer que o projecto de lei n.º 176/VIII reúne todas as condições de natureza constitucional e regimental para subir a Plenário, a fim de aí ser debatido e votado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de São Bento, 11 de Maio de 2000. O Deputado Relator, *Adão Silva* — O Presidente da Comissão, *Artur Penedos*.

Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade.