

Janeiro de 2023

Mudanças no Abono de Família

Nota Rápida

Unidade Técnica de Monitorização

FICHA TÉCNICA

Título

Mudanças no Abono de Família

Nota Rápida 10

Data

25 de janeiro de 2023

Coordenação

Ana Salvado – Unidade Técnica de Monitorização (UTM)

Autoria

Bruno Januário e William de Melo (UTM)

Colaborações

Ana Costa e Rita Carrilho (UTM)

Revisão e *layout*

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE)

Nota

Esta Nota Rápida está integrada no projeto "Sustentabilidade(s) – Demografia e Políticas Públicas" dedicado ao acompanhamento de desafios estratégicos para a sustentabilidade. Em particular, este documento é uma extensão da Nota de Análise "Sustentabilidade Demográfica e Políticas de Família" publicada pelo PlanAPP, em agosto de 2022.

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

utam@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Sumário Executivo

- A alteração nos escalões do abono de família (OE 2022) produziu um incremento no número de titulares do benefício, alargando o apoio a mais 50 mil pessoas, um aumento de cerca de 5,75% no número de titulares.
- O complemento ao abono de família ampliou o valor mensal da prestação do benefício para 50 EUR; a medida abrange cerca de 500 mil titulares no primeiro e segundo escalões do benefício, com idades entre os 3 e os 18 anos.
- A medida “Majoração do abono de família para agregados monoparentais” (OE 2023) produz efeitos nos rendimentos das famílias no primeiro escalão, principalmente nos primeiros 36 meses de vida da criança.
- O “Abono de família” assume especial impacto sobre agregados familiares mais numerosos (com dois ou mais filhos), situados no primeiro decil de rendimentos, verificando *per se* um afastamento do limiar da pobreza.
- A medida “Garantia para a infância”, que abrange atualmente cerca de 150 mil crianças, aumenta o rendimento disponível do agregado familiar após os primeiros 36 meses de vida da criança. Nestes casos, cada criança acima dos 36 meses receberá 600 EUR por ano de abono de família e mais 600 EUR anuais de complemento pela medida “Garantia para a Infância”.

Introdução

A elaboração desta Nota é motivada pelas medidas de reforço do abono de família¹ recentemente aprovadas, nomeadamente, a atualização dos escalões de acesso ao abono de família, o complemento ao abono de família, a introdução da majoração às famílias monoparentais, e a introdução da prestação complementar denominada “Garantia para a infância”, que é destinada às crianças e aos jovens até aos 18 anos, residentes em agregados familiares em situação de pobreza extrema. As medidas aqui analisadas estão previstas no instrumento de planeamento estratégico das Grandes Opções (GO), conforme destaca o quadro abaixo.

Quadro 1 – Abono de Família nas Grandes Opções 2022-2026

A Lei das Grandes Opções² (GO) refere que: “o desafio demográfico, se não tiver uma resposta eficaz nos próximos anos, colocará em causa o potencial de desenvolvimento da sociedade portuguesa e crescimento da economia”. O documento refere um conjunto de mudanças para a política de abono de família

- Combate à pobreza infantil e apoiar as famílias com filhos, através de medidas como o complemento “Garantia para a Infância”, o “Complemento ao Abono de Família”, a atualização dos escalões de acesso ao abono de família e a majoração da Dedução por Dependente em sede de IRS;
- Garantia para a infância (322 M/EUR) — garantindo a todas as crianças e jovens (até aos 18 anos) em risco de pobreza extrema um montante anual de apoio de 1200 euros anuais (em 2022 o valor mensal será de 70 euros por mês e, em 2023, o valor mensal atinge os 100 euros por mês). Trata -se de um crescimento significativo do apoio, que corresponde a um aumento de 63 euros para crianças com mais de seis anos em 2023.
- Aumento dos montantes dos 1.º e 2.º escalões do abono de família (297 000 000 EUR), garantindo a todas as crianças e jovens (até aos 18 anos) pertencentes a estes escalões um montante anual de 600 euros (em 2022, as crianças entre os 3 e os 6 anos de idade passam a receber 50 euros por mês e aquelas com mais de 6 anos de idade passam a receber 41 euros por mês. Em 2023, todas receberão 50 euros por mês, ou seja, 600 euros anuais);
- Reforço do abono de família e das deduções fiscais no IRS, assegurando a todas as famílias o valor de 600 euros por criança ou jovem, através do abono de família ou de dedução à coleta de IRS, garantindo que os titulares do direito a abono de família acima do 2º escalão que não obtenham esse valor anual receberão a diferença;
- Alteração do limiar do 3º escalão do abono de família (117 000 000 EUR) ajustando-o à evolução recente do salário mínimo nacional, através de um aumento do limite superior do escalão de 1,5 IAS para 1,7 IAS, garantindo mais apoio a um maior número de crianças.

Assim, o benefício de abono de família é assumido enquanto instrumento de política de família e de combate à pobreza, estando enquadrado no domínio de intervenção – *Natalidade* previsto no âmbito do Desafio Estratégico – *Demografia* das Grandes Opções.

A medida abono de família, enquanto medida de apoio seletiva definida pelo subsistema de proteção familiar, visa garantir uma prestação pecuniária a famílias cujo rendimento esteja abaixo da retribuição mínima mensal garantida, com vista a custear encargos familiares. Assumindo que num cenário de perda rendimentos ter filhos pode constituir um risco social, esta medida é analisada, essencialmente, enquanto instrumento de combate à pobreza.

A Nota Rápida propõe-se a quantificar o efeito de algumas das mudanças recentemente introduzidas relativamente ao indicador “Limiar da Pobreza”. Para isto, são ponderados três cenários, nos quais se incluem titulares abrangidos pelo primeiro escalão do abono de família, tendo em conta 3 escalões etários e agregados familiares diferenciados.

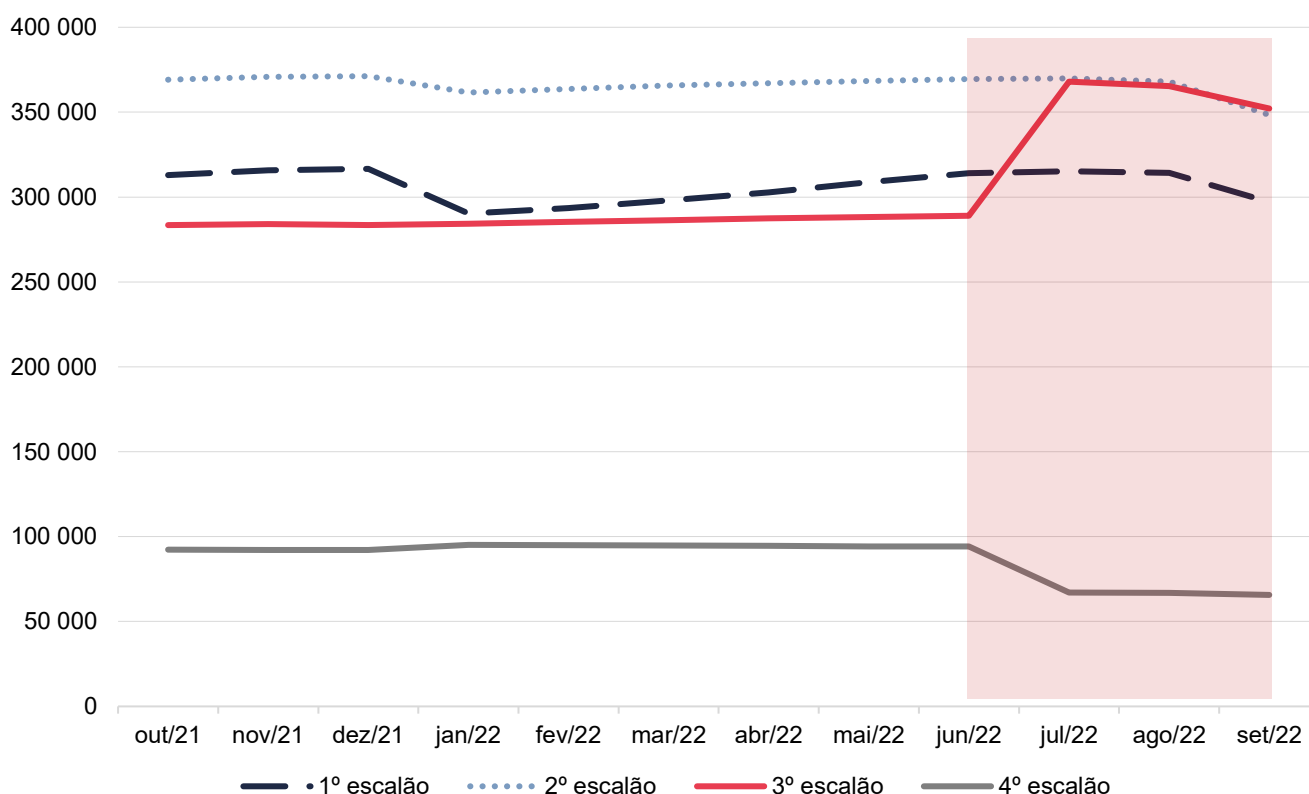
¹ [Decreto-Lei n.º 56/2022](#), de 19 de agosto, [Decreto Regulamentar n.º 3/2022](#) de 19 de agosto e [Lei n.º 24-D/2022](#) de 30 de dezembro

² [Lei n.º 24-C/2022](#), de 30 de dezembro

Análise das Mudanças

Após as mudanças produzidas pelo Decreto-lei 116/2010, de 22 de outubro³, o número anual de titulares do benefício tem oscilado em torno dos 1,2 milhões de pessoas. Contudo, o abono de família possui uma estrutura baseada em escalões, nos quais o direito ao benefício, o seu valor e duração dependem de uma avaliação das características das famílias requerentes, nomeadamente, do rendimento e da composição do agregado familiar. A Figura 1 apresenta, para um intervalo de 12 meses, o total de titulares do abono de família por escalão.

Figura 1 – Número de Titulares do Abono de Família por escalão de abono (mensal) em Portugal, outubro de 2021 a setembro de 2022



Fonte: Elaborado com base nos dados da Segurança Social (MTSSS)

A área sombreada a rosa traduz o efeito provocado pela alteração no 3º escalão do abono, em junho de 2022. Até então, o rendimento anual de referência de acesso ao 3º escalão não poderia ser superior a $1,5 \times \text{IAS} \times 14$. À luz do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) de 443,20 EUR estabelecido em 2022⁴, o limite do 3º escalão era alcançado por um rendimento familiar de referência⁵ de 9 307,20 EUR. Com as alterações introduzidas, o limite de referência passou a ser de 10 548,16 EUR. Além deste, o limite de acesso ao 4º escalão foi igualmente revisto em alta⁶.

³ Ver <https://planapp.gov.pt/sustentabilidade-demografica-e-politicas-de-familia> (PlanAPP)

⁴ Portaria n.º 294/2021, de 13 de dezembro

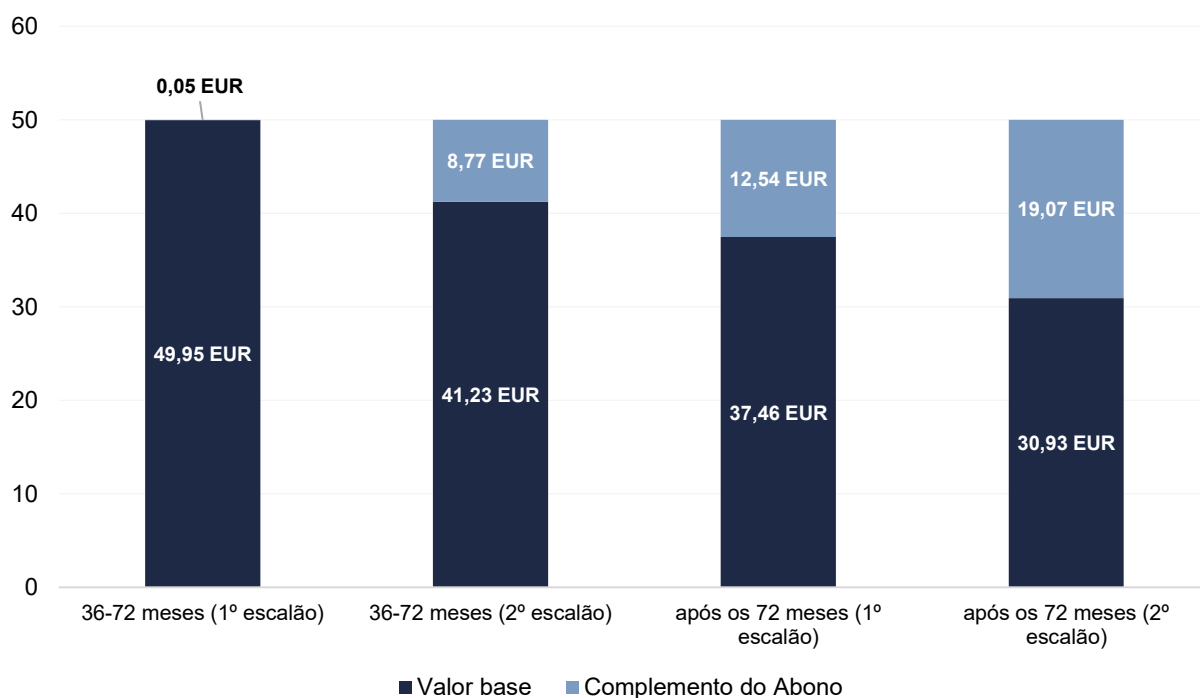
⁵ O rendimento de referência do agregado familiar é calculado pela soma dos rendimentos individuais de cada elemento do agregado familiar a dividir pelo número de crianças com direito ao abono de família acrescido de um.

⁶ Anteriormente, a passagem do 3º para o 4º escalão do abono de família ocorria quando o rendimento de referência do agregado familiar superava o limite de $1,5 \times \text{IAS} \times 14$. Com a nova medida, o limite do 3º escalão passou a ser $1,7 \times \text{IAS} \times 14$.

Conforme descrito no gráfico, o crescimento de beneficiários do 3º escalão supera em muito a redução do número de titulares do benefício no 4º escalão. Isto ocorre, em parte, porque os beneficiários do 4º escalão apenas podem ter subsídio até aos 72 meses de vida. Deste modo, as mudanças introduzidas após junho de 2022 produziram dois efeitos⁷: Para aproximadamente 27 mil crianças, a medida representou um aumento na prestação mensal de 58,39 EUR para 97,31 EUR até aos 36 meses, e de 19,46 EUR para 32,44 EUR entre os 36 e os 72 meses. Já para cerca de 50 mil crianças, a medida representou a criação de uma prestação mensal de 28,00 EUR após os primeiros 72 meses.

No caso do 1º e 2º escalões do abono de família, ainda que não tenham ocorrido mudanças no número de titulares do benefício, a medida prevista nas Grandes Opções introduziu um acréscimo ao valor mensal para os titulares destes escalões com idades superiores a 36 meses. A Figura 2 apresenta o valor do complemento na prestação mensal do benefício.

Figura 2 – Complemento do Abono de Família na prestação mensal do primeiro e segundo escalões



Fonte: Elaborado com base na tabela da Segurança Social (MTSSS)

Os dados da Segurança Social⁸ indicam que, em novembro de 2022, 246 mil titulares se encontram na faixa entre os 36 e 72 meses, enquanto 627 mil se encontravam na faixa etária entre os 6 e os 18 anos. Uma vez que 61% dos titulares do abono de família pertencem ao 1º ou 2º escalão do benefício, é possível estimar que a medida de complemento ao abono beneficiou cerca de 530 mil crianças e jovens, com aumentos mensais que variam entre os 0,05 EUR (1º escalão/36-72 meses de idade) e os 19,07 EUR (2º escalão/ > 72 meses de idade).

Outra mudança na política de abono de família foi a introdução da medida complementar “Garantia para a infância” a partir de julho de 2022, abrangendo cerca de 150 mil titulares⁹. O benefício é dirigido a crianças e jovens de famílias em situação de pobreza extrema¹⁰ e é definida com base no rendimento de referência do Abono de Família, tendo como limite 0,35 X IAS¹¹. A figura abaixo compara os limites de rendimento familiar para ter direito ao complemento “Garantia para a infância” e para acesso ao 1º escalão do abono de família nos anos de 2022 e 2023.

⁷ Ver dados disponíveis em: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jgf9/content/abono-de-famil-1?filter=mensal

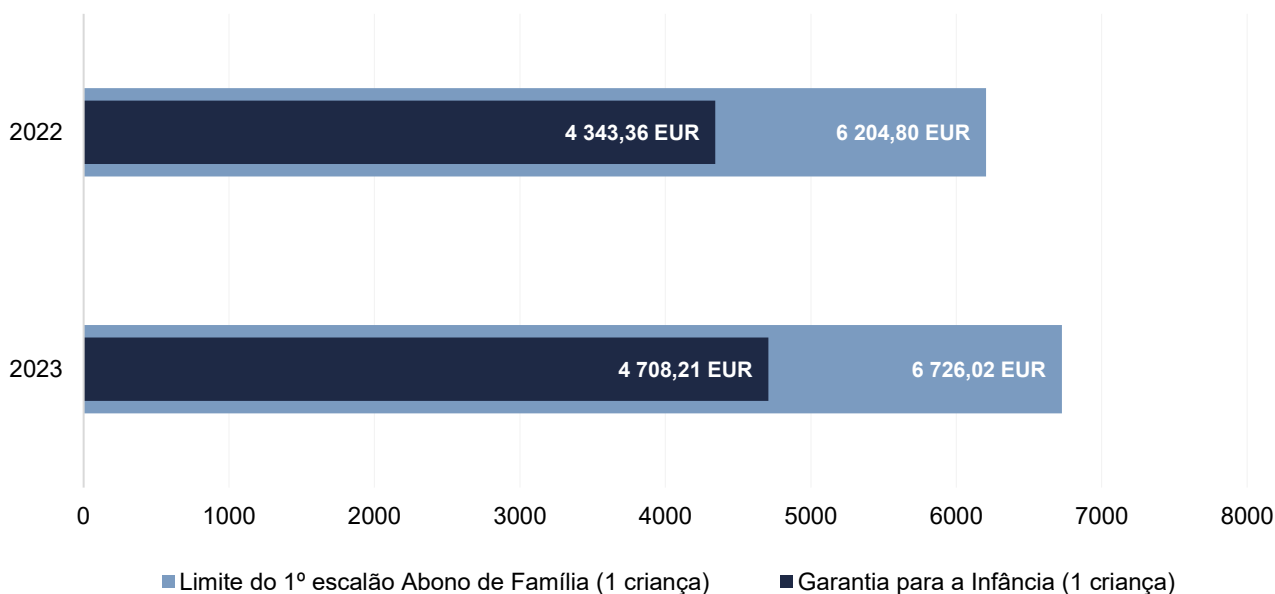
⁸ Ver: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jgf9/content/abono-de-famil-1?filter=mensal

⁹ Ver figura 4

¹⁰ Decreto Regulamentar n.º 3/2022, de 19 de agosto

¹¹ Portaria n.º 223/2022, de 6 de setembro

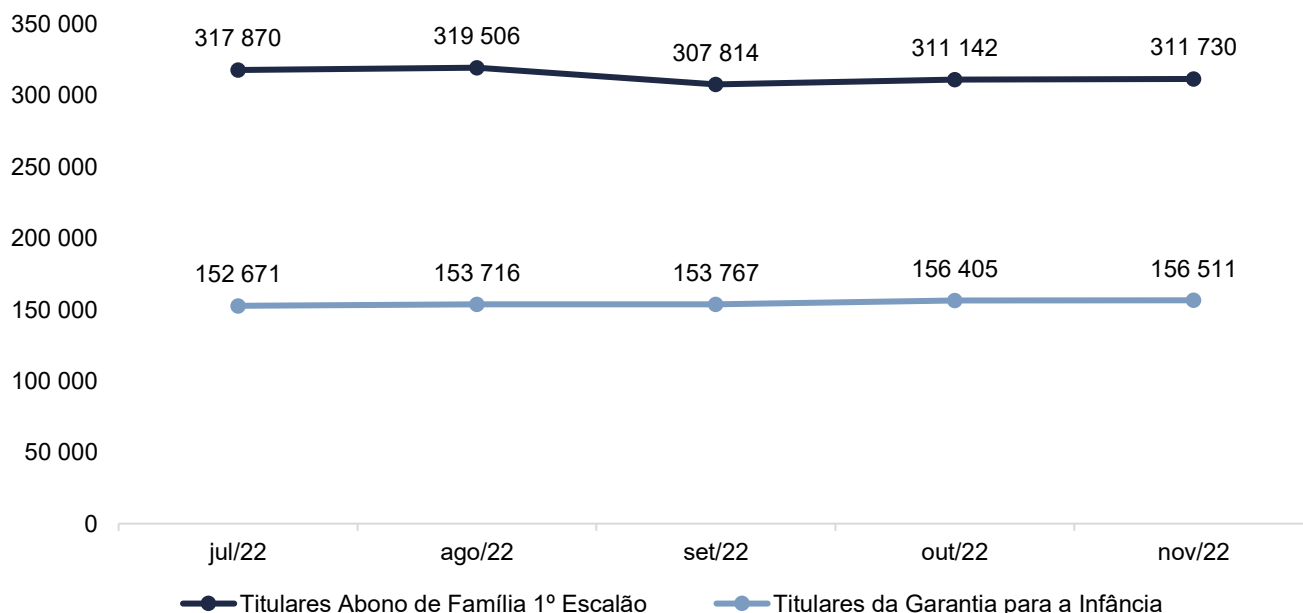
Figura 3 – Limites do rendimento do agregado familiar com 1 filho para acesso à “Garantia para a infância” e ao 1º escalão do abono de família (2022 e 2023)



Fonte: Elaborado com cálculos baseados na tabela da Segurança Social (MTSSS)

Na figura 3, identifica-se que os titulares da medida “Garantia para a Infância” são titulares do abono de família no 1º escalão, auferindo um rendimento familiar que os coloca em situação de pobreza extrema¹². O número de titulares da nova medida, em comparação com os titulares do abono de família no 1º escalão é apresentado na figura 4, abaixo.

Figura 4 – Número de titulares no abono de família no 1º escalão e da medida Garantia para a Infância em Portugal (julho de 2022 a novembro 2022)



Fonte: Elaborado com base nos dados da Segurança Social (MTSSS)

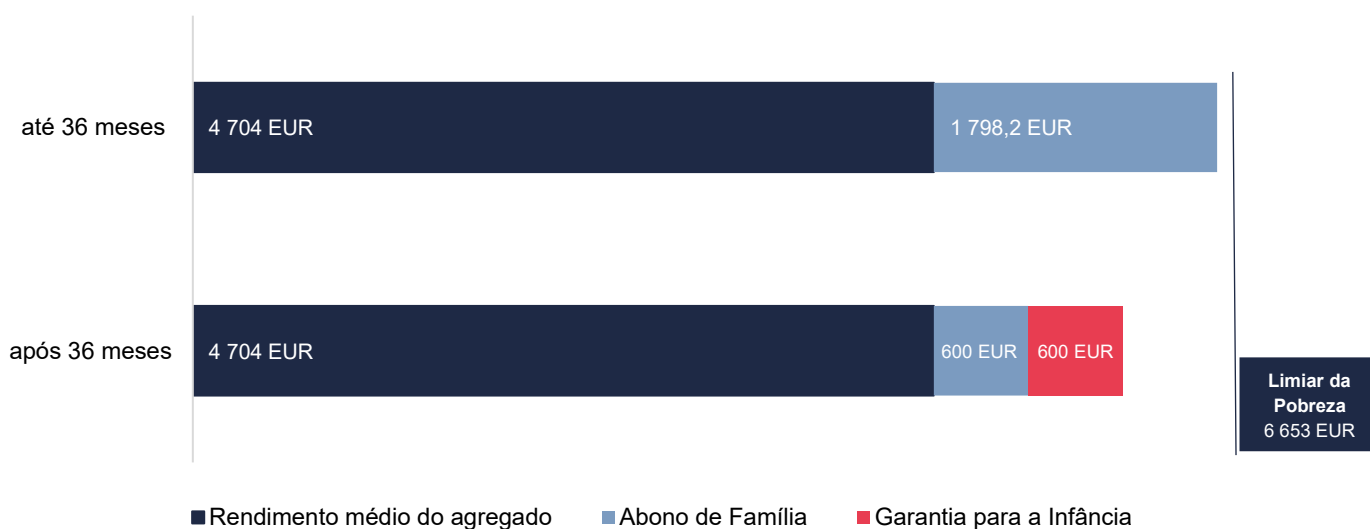
¹² Decreto Regulamentar n.º 3/2022, de 19 de agosto

A Figura 4 retrata o número de titulares da medida “Garantia para a Infância” nos cinco primeiros meses após a sua implementação. Verifica-se que quase metade dos titulares do abono de família no 1º escalão encontram-se em agregados familiares em condição de pobreza extrema. A medida iniciada em julho de 2022 representa um crescimento no rendimento médio mensal destas famílias. Contudo, é preciso analisar com maior detalhe os possíveis impactos desta medida tendo como parâmetro o limiar da pobreza.

A Figura 5 apresenta os cálculos para cenários nos quais um agregado familiar possui um rendimento equivalente ao primeiro decil do rendimento bruto declarado dos agregados no IRS (2020)¹³, o que corresponde ao valor anual de 4 704 EUR. A seleção deste rendimento para a construção dos cenários obedeceu a dois critérios: utilizar um decil de rendimento do agregado familiar abaixo da linha do limiar da pobreza¹⁴ e enquadrar-se no valor de rendimento limite para que uma família com um filho seja elegível à medida “Garantia para a Infância” (4 708,21 EUR em 2023).

A fim de estimar efeitos isolados da introdução de algumas medidas na condição financeira dos agregados familiares em situação de pobreza extrema, foram analisados três cenários, considerando as variações ao nível da composição do agregado, do número de filhos e da idade dos filhos. Foi avaliado o efeito das medidas “Majoração para famílias monoparentais” e “Garantia para a Infância” para três cenários distintos: a) agregado biparental com um filho; b) agregado monoparental com um filho; e c) agregado biparental com dois filhos até 36 meses.

Figura 5 – Cenário #1 Efeitos do Abono de Família no rendimento médio do agregado familiar biparental com um filho, por escalão etário



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE e da Segurança Social (MTSSS)

Conforme a figura acima indica, mantendo o rendimento do agregado familiar constante e sem considerar outras formas de benefícios financeiros e materiais, a existência do abono de família seria capaz, nos três primeiros anos de vida da criança (36 meses), de elevar o rendimento do agregado familiar até muito próximo da linha do limiar da pobreza (6 502,2 EUR).

¹³ Ver https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=9442048&PUBLICACOESmodo=2

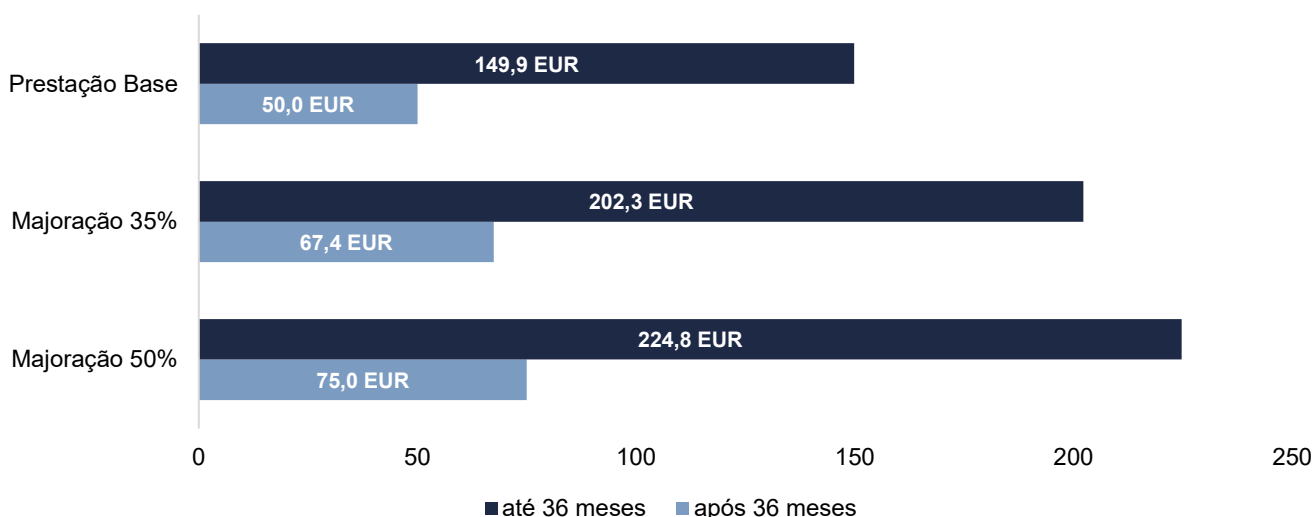
¹⁴ Limiar da pobreza: 6 653,00 EUR (INE, 2020)

A “Garantia para a Infância” uniformizou o valor da prestação para crianças em agregados familiares com risco elevado de pobreza, garantindo que não ocorre redução nos valores atribuídos quando a criança ultrapassa os 36 meses de vida. Contudo, como demonstra a figura, este incremento, ainda que melhore o rendimento da família, não é, *per se*, capaz de a retirar da situação abaixo do limiar da pobreza.

Em conjunto, conforme previsto nas Grandes Opções, o complemento ao abono de família e a medida complementar “Garantia para a Infância” tendem a tornar iguais os valores das prestações mensais para os titulares do benefício entre os 36 meses e os 18 anos. Deste modo, deixa de existir a separação de valores em função da faixa etária intermédia entre os 36 e os 72 meses, como ocorreu no ano de 2022, e que ainda está presente no 3º e 4º escalões.

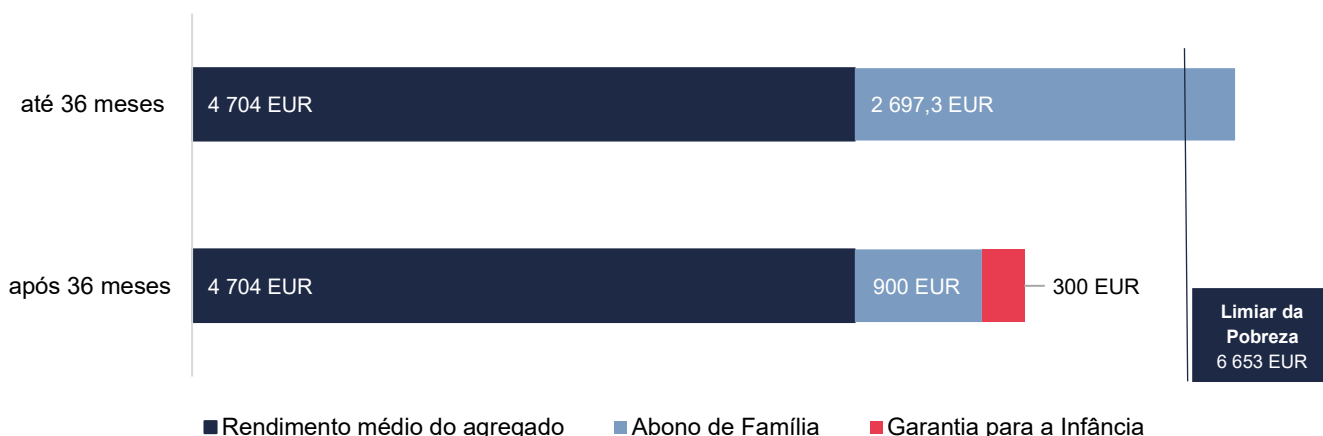
O Orçamento de Estado para 2023 (OE 2023) aprovou um aumento na percentagem de majoração do abono de família para famílias monoparentais no 1º escalão, passando a majoração de 35% para 50%, nestes casos. A Figura 6 apresenta a mudança nos valores mensais do benefício.

Figura 6 – Valor mensal do abono de família para crianças inseridas em agregados familiares monoparentais



Fonte: Elaborado com cálculos baseados na tabela da Segurança Social (MTSSS)

Figura 7 - Cenário #2 Efeitos do Abono de Família no rendimento médio do agregado familiar monoparental com um filho, por escalão etário



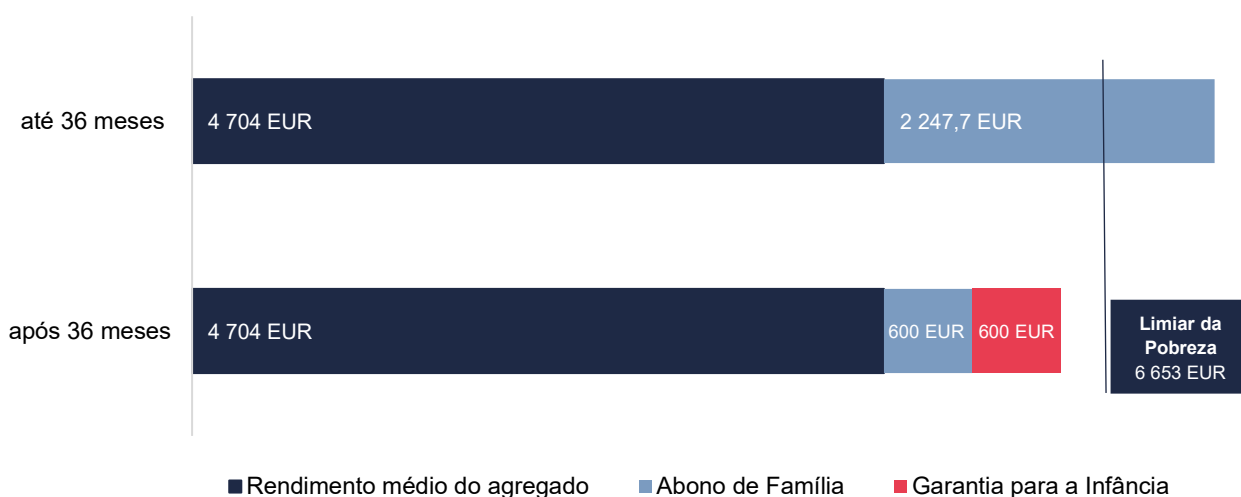
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE e da Segurança Social (MTSSS)



No caso de um agregado familiar monoparental, o rendimento total anual (Rendimento familiar + Abono de família) ultrapassa a linha do limiar da pobreza (7 401,30 EUR). Contudo, à semelhança do cenário anterior, assim que a criança ultrapassa a faixa dos 36 meses, verifica-se uma redução de rendimentos, posicionando o rendimento do agregado familiar abaixo do limiar da pobreza, mesmo após os efeitos do acréscimo na prestação decorrente da nova medida “Garantia para a Infância”.

Cabe ainda destacar que a medida de aumento da majoração do abono de família para agregados monoparentais, aprovada no Orçamento do Estado (OE 2023), apresenta maior impacto para famílias no primeiro escalão até aos 36 meses de vida da criança. No período após os 36 meses, o valor do acréscimo apenas substitui parcialmente o complemento que seria atribuído pela medida “Garantia para a Infância”. Por conseguinte, os efeitos da majoração do abono de família para agregados monoparentais com filhos após os 36 meses são mais perceptíveis em famílias não abrangidas pela medida “Garantia para a Infância”.

Figura 8 - Cenário #3 Efeitos do Abono de Família, por filho, no rendimento médio do agregado familiar (biparental com dois filhos), por escalão etário



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INE e da Segurança Social (MTSS)

O terceiro e último cenário representado por um agregado familiar com dois filhos até 36 meses, mostra que o valor total (Rendimento familiar + Abono de família) também ultrapassa o limiar da pobreza com o benefício de apenas um dos filhos (6951,72 EUR). Se ambos os filhos tiverem até 36 meses, o valor do benefício conjunto será de 4 495,44 EUR, o que corresponderá a um valor total anual de 9 199,44 EUR. Contudo, assim que um dos filhos ultrapasse os 36 meses, o valor do benefício para cada filho será recalculado: se, por exemplo, um dos filhos tiver até 36 meses e o outro mais do que 36 meses, a família receberá 1798,20 EUR pelo primeiro filho (ver cenário na figura 5) e 1200 EUR pelo segundo filho, conforme se observa na Figura 7. Neste caso, o rendimento total será de 7 702,20 EUR ficando ainda acima do limiar da pobreza. Quando ambos tiverem mais do que 36 meses, a prestação associada a cada descendente passará a ser de 1 200 EUR. O novo rendimento total do agregado será reduzido para 7 104 EUR, ainda assim, acima do limiar da pobreza.

Conclusão

A Nota Rápida apresentou uma análise de quatro medidas de Mudança no Abono de Família: Três destas medidas estão previstas nas Grandes Opções, nomeadamente a atualização dos escalões de acesso; o complemento às prestações do Abono; e a medida “Garantia para a Infância”. A quarta medida foi incluída no Orçamento do Estado 2023 (OE 2023) e consiste num aumento da percentagem de majoração aplicado aos agregados familiares monoparentais.

A **mudança nos escalões** de acesso afetou uma parcela dos titulares do Abono de Família que, anteriormente, se encontravam no quarto escalão e que, com a expansão do limite do terceiro escalão, migraram para este novo grupo. A medida produziu dois tipos de impactos: Para os titulares até aos 72 meses de idade, representou um aumento no valor da prestação mensal que beneficiou cerca de 27 mil crianças. Já para os cerca de 50 mil titulares com mais de 72 meses de idade, a medida permitiu a continuidade no recebimento da prestação do Abono, pois, no caso do 4º escalão, o benefício é encerrado quando a criança completa 72 meses.

O **complemento das prestações do Abono de Família** afetou os titulares do benefício no primeiro e segundo escalões, após os primeiros 36 meses de vida. Cerca de 530 mil crianças e jovens foram beneficiados com aumentos da prestação mensal do benefício que variaram entre os 0,05 EUR e os 19,07 EUR, consoante a faixa etária e escalão do titular.

Com base na análise de cenários, verificou-se que a **medida “Garantia para a Infância”**, que abrange cerca de 150 mil crianças e jovens, criou uma padronização de rendimentos para os titulares de agregados familiares em condição de pobreza extrema, garantindo, a partir de 2023, um rendimento anual de 1 200 EUR por criança, após os 36 meses de idade. No entanto, ao comparar-se o primeiro decil de rendimentos brutos do agregado com o limiar da pobreza, percebe-se que, se à partida, os valores do abono de família até aos 36 meses da criança possuem o potencial para mitigar parte dos efeitos da pobreza, este potencial reduz-se significativamente quando a criança ultrapassa o 36º mês de vida. Já no caso das famílias mais numerosas, com 2 ou mais filhos, o efeito das prestações do abono de família complementadas pela “Garantia para a Infância” permitem que o agregado familiar ultrapasse a linha de rendimento do limiar da pobreza.

Conforme sinalizado no cenário 2, a medida de aumento da **majoração do abono de família para agregados monoparentais**, aprovada no Orçamento do Estado (OE 2023), apresenta maior impacto para as famílias do primeiro escalão até aos 36 meses de vida da criança. Após este período, para as famílias monoparentais em situação de pobreza extrema, o valor do acréscimo pela majoração apenas substitui parcialmente o complemento que seria atribuído pela medida “Garantia para a Infância”.

Em síntese, as quatro medidas previstas nas Grandes Opções e no Orçamento do Estado (OE 2023) têm um contributo relevante para reforçar o orçamento dos agregados familiares com crianças e jovens. Três das novas medidas contribuem para o combate à pobreza, embora não sejam suficientes para superar o limiar de pobreza nos cenários analisados. Note-se que, ao considerar os dados disponíveis no ano de 2020, a análise não consegue capturar os efeitos mais atuais de fatores que afetam o poder de compra das famílias. Em cenários de inflação, o poder de compra dos agregados familiares no primeiro decil de rendimentos tende a ser o mais afetado, ampliando o risco material. Em virtude disto, o grau de eficácia do abono de família, enquanto instrumento efetivo de combate à pobreza, dependerá da adoção de medidas complementares que concorram para esse fim.