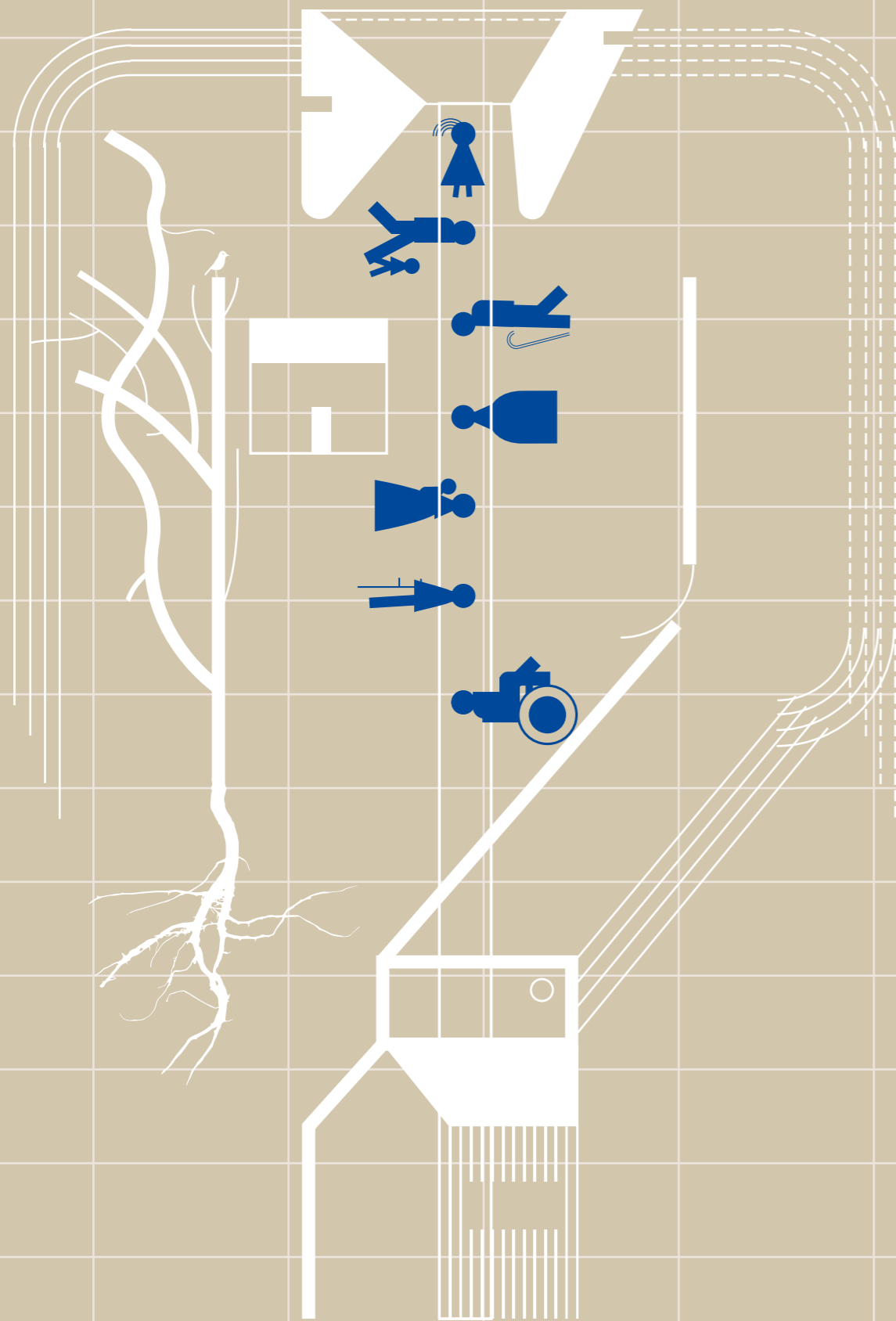
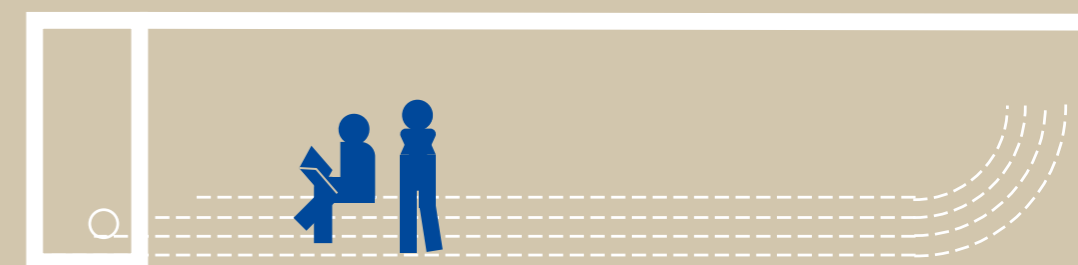


PROTEÇÃO SOCIAL

Paulo Pedroso

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte



Garantias mínimas de rendimento não permitem fugir à pobreza

A pensão social foi a primeira medida de garantia mínima de rendimentos, criada logo após o 25 de abril¹ e concedida a partir de 1 de julho a idosos e incapacitados permanentes para o trabalho.

Em 1979, o V Governo Constitucional (governo Pintasilgo) integrou-a num esquema mínimo de segurança social². No ano seguinte, o VI Governo Constitucional, da Aliança Democrática, revogou esse regime em sentido restritivo. Os benefícios de acesso universal foram extintos e as prestações sujeitas a condição de recursos.

Ficou, assim, definida a matriz fundadora da garantia de rendimentos em Portugal, consagrada com a criação do regime não-contributivo da segurança social em 1984 na primeira Lei de Bases da Segurança Social, como “proteção em situação de carência económica ou social não cobertas efetivamente pelo regime geral”³.

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) alargou o regime não-contributivo à população em idade ativa. Mas, emulando um conceito que ganhara tração na União Europeia na década anterior, juntou a nova prestação de regime não-contributivo à ideia de inserção social, associando um “contrato de inserção” à prestação monetária⁴.

A interligação entre proteção na pobreza e políticas de inclusão social foi reforçada na nova Lei de Bases, em 2000, que instituiu um subsistema de proteção social de cidadania em que se criou um regime de solidariedade⁵, mantido nas Leis de Bases que se lhe sucederam em 2002 e em 2007.

Em 2001, melhorou-se a situação social dos beneficiários de pensão social e foi criado um “complemento extraordinário de solidariedade”, com dois escalões, um quando o pensionista atinge os 65 anos e outro a partir dos 70 anos.

O RMG foi substituído pelo Rendimento Social de Inserção (RSI) no governo de Durão Barroso. A nova medida pretendia deixar de apoiar os jovens até aos 25 anos, pretensão declarada inconstitucional⁶. Assim, mudando o nome e o equilíbrio entre as duas componentes da medida, não mudou a sua natureza.

Em 2005, o governo de José Sócrates criou o Complemento Solidário para Idosos (CSI), cujos destinatários eram idosos pensionistas de baixos rendimentos⁷.

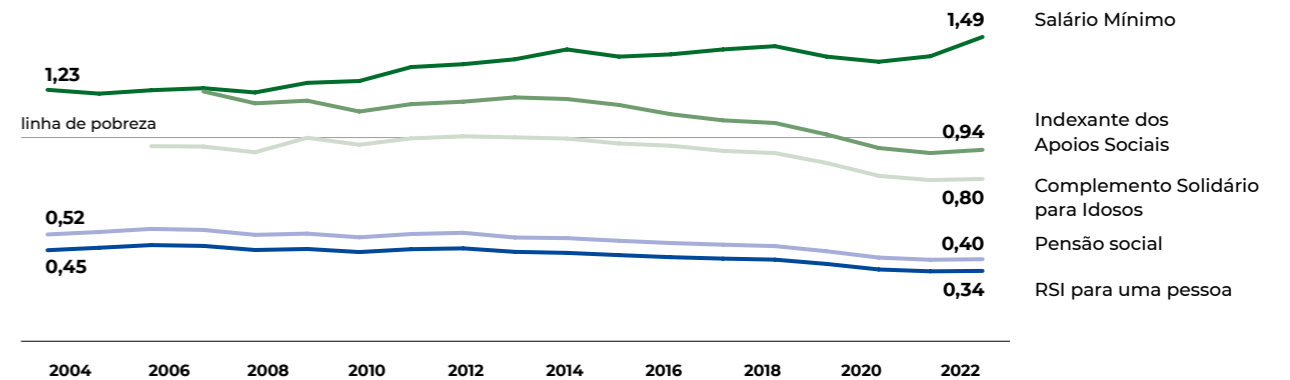
A proteção social mínima para pessoas em idade ativa tem vindo a degradar-se na última década, afastando-se da linha de pobreza

O regime de prestações de garantias mínimas teve um novo desenvolvimento em 2017, com a criação da prestação para pessoas com deficiências e incapacidades, que unificou as várias prestações existentes na prestação social para a inclusão⁸, destinada a pessoas com deficiência congénita ou adquirida até aos 55 anos de idade e que tem uma componente de compensação de encargos adicionais com a deficiência (PSI-base e PSI-majoração) e uma componente de combate à pobreza (PSI-complemento). No mesmo diploma foi também estendido o CSI aos beneficiários de pensão de invalidez.

Ficou assim constituído o atual edifício de garantias mínimas de rendimento na proteção social.

Valor das prestações de garantia mínima de rendimento em proporção da linha de pobreza relativa

Fonte: Eurostat, Diplomas Legais



Quase todas as prestações de garantia mínima ficam abaixo de linha de pobreza relativa e nos últimos anos têm vindo a afastar-se deste nível. A exceção é o salário mínimo, que está acima do nível de pobreza e tem vindo a crescer.

A prestação básica deste edifício é o RSI, que tinha cerca de 193 mil beneficiários em abril de 2023. Os idosos e pensionistas de invalidez têm dois patamares de proteção garantida, sendo o mais baixo a pensão social e o mais elevado o CSI. Os beneficiários da pensão social são cerca de 27 mil, grande parte deles encontrando-se também entre os 115 mil beneficiários do CSI. Os beneficiários da PSI-complemento são cerca de 31 mil⁹.

Com a criação do Indexante de Apoios Sociais (IAS) pretendeu-se desligar os limiares de proteção social mínima da evolução do salário mínimo. O IAS foi inicialmente calculado para se aproximar da linha da pobreza relativa, mas na última década divergiu significativamente dela. As prestações indexadas, arrastadas por esta degradação, divergiram aceleradamente do limiar da pobreza relativa (ver gráfico).

A degradação impulsionada pela divergência entre o IAS e a linha de pobreza, foi acentuada, no caso do RSI, pela redução do nível da indexação ao IAS, que desceu em 2013 de 0,45208 para 0,42495¹⁰. Entre 2016 e 2018 o governo procedeu a uma revalorização parcial que se fixou em 0,43525 do IAS¹¹.

O RSI sofreu outro fator de degradação com a alteração da capitação do rendimento. Em 2003 deixou de contar-se os adultos e os menores por igual (1 para cada

adulto; 0,5 para cada menor), sendo adotada a escala de consumo (1 pelo primeiro adulto, 0,7 pelo segundo adulto, 0,5 por cada menor). Até 2010 houve uma valorização dessa escala a partir do terceiro filho inclusive (que contavam 0,6). Em 2012 a escala tornou-se mais severa (1; 0,5 e 0,3 pelo primeiro e segundo adulto e por cada menor), medida revertida em 2016 para o valor de 2010.

Cada medida de proteção social mínima tem o seu valor, sendo este muito inferior à linha de pobreza para pessoas em idade ativa, apenas convergindo com ela a proteção de idosos e pessoas com deficiências e incapacidades, num processo que se degradou com a redução dos patamares de proteção em todas as prestações. ▶

¹ Art.º 12.º do Decreto-Lei 217/74, de 27 de maio

² Decreto-Lei 513-L/79, de 26 de dezembro

³ Art.º 28.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto

⁴ Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho

⁵ Arts.º 24.º a 33.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto

⁶ Cf. Acórdão N.º 509/02 do Tribunal Constitucional, acessível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>

⁷ Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro

⁸ Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro

⁹ Cf. estatísticas da segurança social online, acessíveis em <https://www.seg-social.pt/estatisticas>

¹⁰ Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro

¹¹ Portaria n.º 52/2018, de 21 de fevereiro

Combate à pobreza: uma política tímida de escassa eficácia

As medidas previstas de combate à pobreza das crianças não são suficientes para atingir as metas de redução da pobreza infantil

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado em 2017, inclui várias referências à garantia de rendimentos adequados para uma vida digna, incluindo o direito das crianças à proteção contra a pobreza, o direito a prestações de rendimento mínimo assegurando uma vida digna em todas as fases da vida, o direito universal a recursos na velhice e o direito das pessoas com deficiência a apoio ao rendimento.

Para a execução do Pilar, a Comissão Europeia (CE) aprovou um Plano de Ação, em que fixou, entre outras, a meta de reduzir as pessoas em risco de pobreza e exclusão na Europa em 15 milhões até 2030, incluindo 5 milhões de crianças, por relação aos 90 milhões existentes em 2019.

Portugal assumiu, na sua Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030¹, metas que contribuem para este esforço europeu, de redução da população pobre no país em 660 mil pessoas, das quais 170 mil serão crianças.

A medida mais visível da nova abordagem à pobreza das crianças já adotada é a garantia para a infância que atribui, àquelas que vivem em famílias de muito baixos rendimentos, um suplemento ao abono de família². Mas o rendimento para acesso à garantia, além de muito baixo, não é modulado pela dimensão dos agregados, o que implica um impacto regressivo desta garantia com a dimensão da família.

O governo procedeu também a uma revalorização do abono de família das famílias de baixos rendimentos (cujo rendimento anual total seja inferior a 14 IAS, ou seja €6.726 em 2023), com impacto significativo nas famílias com crianças de mais de 6 anos³.

Estas duas medidas, se não forem revistas para cobrir famílias com rendimentos próximos do limiar de pobreza (€13.878 anuais, em 2022, para uma família com 2 adultos e 2 crianças menores de 14 anos) e complementadas por outras, que elevem os rendimentos das famílias em situação de pobreza, não terão, contudo, impacto suficiente para atingir as metas de redução da pobreza infantil definida.

Entre as medidas necessárias que impactam a pobreza infantil encontram-se a proteção social no desemprego, aumentando a cobertura de famílias pobres desempregadas, novas medidas de apoio a trabalhadores pobres e o Rendimento Social de Inserção.

A estratégia de luta contra a pobreza propõe a melhoria da cobertura da proteção no desemprego “de trabalhadores inseridos em formas atípicas de emprego, com impacto particular nos jovens, desproporcionalmente afetados pela precariedade dos vínculos” (cf. Medida 3.3.4), medida que não teve ressonância no programa do governo e sobre a qual não há informação sobre como possa vir a ocorrer. Em particular desde a grande crise financeira, mas prolongando uma tendência anterior, as prestações de desemprego perderam valor real, eficácia na prevenção da pobreza e a proteção que conferem degradou-se.

A Estratégia assume também a necessidade de corrigir a trajetória da garantia de rendimentos a idosos ao estabelecer o princípio da convergência entre o Complemento Solidário para Idosos e o limiar de pobreza (medida 4.1.1.1), ideia ao abrigo da qual o governo começou a revalorizar as prestações em 2023, para já em montantes inferiores aos necessários.

No que se refere ao princípio da garantia mínima de rendimentos, a CE incluiu entre as ações a empreender, a adoção pelo Conselho Europeu, em 2022, de uma Recomendação sobre Rendimento Mínimo.

O facto de ter sido proposta, tal como em 1992, uma Recomendação em vez de uma Diretiva, evidencia a renúncia da UE a um instrumento europeu de combate à pobreza com força legal.

A Recomendação de 2022 é orientada para a execução do conceito de política social que a UE tem seguido na última década, a que chamou inclusão ativa⁴.

A UE propõe aos Estados-membros que adotem medidas de proteção social não contributiva e de acesso sujeito a condição de recursos, não definindo objetivos, mas obedecendo a um conceito vago de “recurso a uma metodologia transparente e sólida (...) que envolva as partes interessadas pertinentes” (cf. Ponto 4 da Recomendação).

Em Portugal a garantia de rendimentos está desde 2007 ancorada num Indexante de Apoios Sociais (IAS), resultante de um Acordo na Concertação Social, fixado inicialmente num valor próximo da linha da pobreza relativa e com regras de atualização transparentes, que têm em conta a inflação e a variação do PIB. Cumpre, portanto, a recomendação da UE. Contudo, as regras de atualização do IAS – e o seu não cumprimento em alguns anos – conduziram a uma divergência significativa deste com a linha da pobreza.

No ano da sua criação, o IAS era idêntico ao limiar de pobreza (e ao salário mínimo nacional (SMN), se calculado em 14 mensalidades). As prestações a ele indexadas aproximar-se-iam ou divergiriam da linha de pobreza pelo valor de indexação adotado e que foi inicialmente fixado para manter o valor de cada prestação anterior à indexação.

O governo, libertado da pressão que o aumento do SMN tinha sobre a despesa social e orientado por uma política de combate ao risco de pobreza

As prestações de desemprego perderam valor real e eficácia na prevenção da pobreza

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021

² Em 2023, o valor da garantia é de 100 euros anuais por criança pertencente a família com um rendimento anual inferior a 0,35 IAS (medidos em 14 meses, o que corresponde a €2.354,11)

³ O abono de família desse grupo, que foi elevado para €5 mensais, teve desde 2019, uma valorização de 33% nas famílias do escalão de recursos mais baixo e de 62% no escalão imediatamente a seguir

⁴ A inclusão ativa implica um *mix* de políticas que incluem a garantia de um rendimento mínimo, o acesso a serviços sociais e a existência de um mercado de trabalho capaz de integrar as pessoas em risco de pobreza e exclusão. (cf. Ponto 1 da Recomendação do Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2023 relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (2023/C 41/01))

Portugal é o país da Europa Ocidental com o mais baixo nível de garantia de rendimentos, representando o RSI 37,5% da linha de pobreza e 26,5% dos salários mais baixos

dos trabalhadores de baixos salários, iniciou uma trajetória de revalorização do SMN que o afastou significativamente da linha de risco de pobreza para uma pessoa isolada. Mas uma família com dois adultos e duas crianças que dependa de um SMN teve um rendimento em 2022 que era de apenas 70% do limiar de pobreza. Mesmo considerando o valor do abono de família, se essa família tivesse 2 filhos com mais de 3 anos, subiria para 81% desse limiar e, se tivesse 2 filhos de menos de 3 anos, para 84,5%.

Para enfrentar o problema de famílias com baixos salários, vários países europeus introduziram nas últimas duas décadas medidas de crédito de imposto de rendimentos do trabalho⁵ dirigidas aos trabalhadores de mais baixos rendimentos, com o duplo benefício teórico de reduzir a pobreza e elevar a participação no mercado de trabalho. Portugal não tem nenhuma medida deste tipo, nem esse tema tem estado na agenda política.

As prestações indexadas ao IAS seguiram a tendência inversa ao SMN, por força da progressiva divergência entre o indexante e a linha da pobreza relativa.

O Rendimento Social de Inserção carece ainda de ser avaliado quanto à sua adequação. Foi inicialmente concebido com um instrumento de redução da intensidade da pobreza, seguindo um raciocínio, aceite nalguns setores políticos, de que estas devem ser suficientemente baixas para não desencorajarem a procura de trabalho.

O subgrupo de indicadores do Comité da Proteção Social da UE publicou em 2021 um relatório de *benchmarking* dos dispositivos de garantia de rendimentos mínimos⁶ que analisa dois indicadores (limiar de pobreza nos últimos três anos e 50% do rendimento médio dos trabalhadores, como medida dos trabalhadores com baixos salários), comparando os dispositivos de garantia de rendimentos na UE.

Nesse estudo, os Países Baixos eram o país com a garantia de rendimentos mínimos mais elevada (100% da linha de pobreza, 72,6% do nível dos baixos salários). Irlanda, Itália, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Chipre, Áustria e Alemanha, tinham dispositivos de garantia de rendimentos que superavam os 75% da linha de pobreza e 59% do nível dos salários baixos. Portugal, com o RSI em 37,5% da linha de pobreza e 26,5% dos baixos salários era o país com o mais baixo nível de garantia de rendimentos dos países da Europa Ocidental. Abaixo do nível de proteção conferido em Portugal encontravam-se apenas a Roménia, Bulgária, República Checa, Hungria e Eslováquia.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza propõe que o RSI seja reavaliado para se conseguir “o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência” (Ponto 4.1.1.1). Numa reorientação do caminho, o programa de governo (p. 127) propõe a criação de uma prestação social única para as prestações de cariz não contributivo, inspirada na prestação social para a inclusão, que unificou as prestações no âmbito da deficiência.

Esta nova prestação, que se pressupõe que implicará patamares diferenciados de proteção para diferentes grupos, integrando as várias medidas existentes e eventualmente outras a criar, deverá entrar em vigor ao longo de 2024 e estará a ser desenvolvida com a OCDE e os serviços da UE⁷.

Sem prejuízo de muitos aspetos técnicos complexos, a questão essencial é a da elevação dos níveis atuais de proteção de rendimentos que se revelam progressivamente menos eficazes na prevenção da intensidade da pobreza e menos aptos a reduzir o número de pessoas em risco de pobreza, em particular em pessoas em idade ativa e em crianças. Sem uma correção estrutural dos patamares de proteção, as melhorias que se conseguirem nos índices de pobreza dever-se-ão mais ao bom funcionamento do mercado de trabalho e de correções na distribuição do rendimento, nomeadamente via salários e prestações contributivas, que às garantias mínimas de rendimentos.▶

⁵ Para uma análise crítica das medidas adotadas neste domínio ver Laun, L. (2019). In-work benefits across Europe, acessível em: <https://www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/2019/in-work-benefits-across-europe/>

⁶ Social Protection Committee Indicators Sub-group – Information Note for the SPC ISG Update on the Benchmarking Framework in the Area of Minimum Income (SPC/ISG/2021/12/6b), 2021, acessível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25032&langId=en>

⁷ Cf. “Prestação Social Única só deve entrar em vigor em 2024”, Público, acessível em: <https://www.publico.pt/2023/05/26/sociedade/noticia/prestacao-social-unica-so-entrar-vigor-2024-2051167>