

RELATÓRIO

GRUPO DE TRABALHO

Estudo sobre pensões não contributivas, estrutura da proteção social e avaliação das medidas de combate à pobreza

Lisboa

Julho 2016

Constituição do Grupo de Trabalho (GT)

Cláudia Joaquim, Secretária de Estado da Segurança Social, representante do Governo.

Mariana Aiveca, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda.

Ricardo Moreira, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda.

Sónia Fertuzinhos, Deputada à Assembleia da República, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

Luís Soares, Deputado à Assembleia da República, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

José António Pinto, assistente social no Bairro do Lagarteiro, na qualidade de personalidade independente a convite do Bloco de Esquerda.

Vítor Junqueira, técnico especialista no Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social, na qualidade de personalidade independente a convite do Governo.

Elsa Castro, adjunta no Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social.

Sofia Borges Pereira, técnica especialista no Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social.

Marina Gonçalves, adjunta do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

Participaram ainda no âmbito do Combate à Pobreza Infantil:

Alexandra Leitão, Secretária de Estado Adjunta e da Educação, representante do Governo.

Fernando Araújo, Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, representante do Governo.

Índice

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA E DESIGUALDADES	6
2.1.O agravamento da pobreza	6
2.2.Crianças, idosos e desempregados: os mais afetados pela pobreza	8
2.3.Os impactos da crise na distribuição do rendimento e o agravamento das desigualdades..	12
3. MEDIDAS TOMADAS PELO GOVERNO E PELO PARLAMENTO	15
3.1.Atualização do salário mínimo	15
3.2.Reposição da regra de atualização das pensões	15
3.3.Reposição de mínimos sociais: Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção	16
3.4.Atualização e reforço da proteção do abono de família.....	16
3.5.Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração	17
3.6.Outras medidas	18
4. RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO	20
4.1.Enquadramento	20
4.2.Recuo na proteção garantida nos anos recentes	21
4.3.Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016	24
4.4.Hipóteses em estudo para o reforço da proteção do RSI.....	25
5. COMPLEMENTO SOLIDÁRIO PARA IDOSOS.....	32
5.1.Enquadramento	32
5.2.Recuo na proteção garantida nos anos recentes	32
5.3.Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016	34
5.4.Hipóteses em estudo para o reforço da proteção do CSI.....	34
6. COMBATE À POBREZA INFANTIL	36
6.1.Enquadramento	36
6.2.Evolução do Abono de Família nos anos recentes	36
6.3.Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016	38
6.4.Hipóteses em estudo para o reforço da proteção das crianças e jovens	38
7. Sistematização das medidas em estudo nas várias áreas.....	42
8. Anexo A: Rendimento Social de Inserção – quadro síntese da legislação em vigor	43
9. Anexo B: Cenários RSI - estimativas de impacto na despesa	45

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório reflete o trabalho desenvolvido no seio do Grupo de Trabalho previsto no documento “*Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política*”, celebrado entre os Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda em 10 de novembro de 2015.

Conforme previsto no referido documento, “*com integral respeito pela independência política de cada um dos partidos e não escondendo do povo português diferenças quanto a aspetos estruturantes da visão de cada partido quanto a opções de política que os respetivos programas evidenciam, os partidos subscritores do texto que hoje tornam publico confirmam com clareza bastante a sua disposição e determinação em impedir que PSD e CDS prossigam a política que agora expressivamente o País condenou e assumir um rumo para o país que garanta:*

- a) *Virar a página das políticas que traduziram a estratégia de empobrecimento seguida por PSD e CDS;*
- b) *Defender as funções sociais do Estado e os serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, promovendo um combate sério à pobreza e às desigualdades sociais e económicas;*
- c) *Conduzir uma nova estratégia económica assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento público e privado;*
- d) *Promover um novo modelo de progresso e de desenvolvimento para Portugal, que aposte na valorização dos salários e na luta contra a precariedade, relance o investimento na educação, na cultura e na ciência e devolva à sociedade portuguesa a confiança e a esperança no futuro;*
- e) *Valorizar a participação dos cidadãos, a descentralização política e as autonomias insulares.”*

E também: “*3. Entre outros, PS e Bloco de Esquerda identificam como aspetos em que é possível convergir, independentemente do alcance programático diverso de cada partido, com vista a soluções de política inadiáveis: (...) o reforço da capacidade do SNS pela dotação dos recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, incluindo a concretização do objectivo de assegurar a todos os utentes médicos e enfermeiros de família; (...) a garantia, até 2019, do acesso ao ensino pré-escolar a todas as crianças a partir dos três anos; o reforço da Ação Social Escolar directa e indirecta; (...) a progressiva gratuitidade dos manuais escolares do ensino obrigatório; (...).”*

Neste âmbito seriam criados grupos de trabalho, compostos por representantes dos partidos signatários e pelo membro do Governo que tutela a área respetiva, um dos quais o Grupo de Trabalho para o “*estudo sobre pensões não contributivas, estrutura da proteção social e para a avaliação das medidas de combate à pobreza*”.

Os trabalhos desenvolvidos no 1º semestre de 2016 no seio deste Grupo de Trabalho (GT) foram consubstanciados através do presente relatório.

Considerando a abrangência do tema do GT foi definido no início dos trabalhos que o mesmo incidiria sobre as principais prestações sociais de solidariedade: Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção, enquanto prestações de combate à pobreza e à pobreza severa, bem como sobre a temática da pobreza infantil, através de uma visão integrada de proteção social na área da segurança social, da educação e da saúde. Por opção, o GT atribuiu uma particular atenção ao Rendimento Social de Inserção nas suas diversas vertentes: prestacional e de inserção.

No presente relatório procede-se a uma análise da evolução dos indicadores de pobreza e desigualdades, bem como dos impactos das medidas adotadas nos anos mais recentes que se traduziram no recuo da proteção garantida, para além da caracterização da situação atual destas prestações sociais.

Procede-se ainda à sistematização das medidas tomadas pelo Parlamento e pelo Governo nesta área de atuação até à presente data, e à apresentação das principais conclusões, pontos de convergência e identificação de propostas de desenvolvimento acordadas no seio do Grupo de Trabalho.

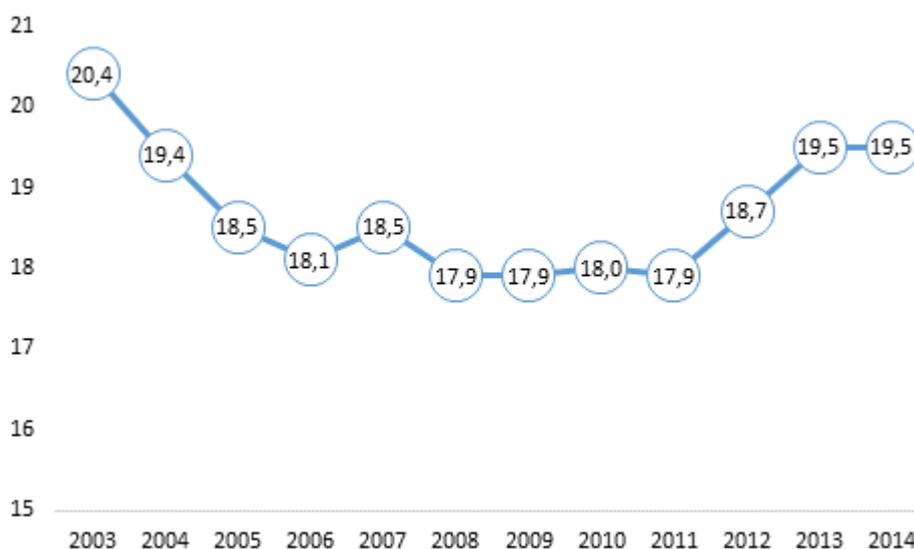
No decurso dos trabalhos futuros do GT serão criados instrumentos de avaliação e de monitorização das propostas deste grupo de trabalho.

2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA E DESIGUALDADES

2.1.O agravamento da pobreza

Os dados oficiais de medida do fenómeno da pobreza ilustram de forma clara o agravamento das condições de vida nos anos mais recentes. Depois dos progressos alcançados na primeira metade da década passada e da estabilização que lhe sucedeu, a pobreza aumentou significativamente em Portugal a partir de 2012. O indicador da taxa de pobreza, que considera a proporção de residentes com rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano da população¹, atingiu os 19,5% em 2013 e 2014. Desde o início da série, em 2003, que a taxa de pobreza não era tão elevada. Assistiu-se a um retrocesso de uma década (gráfico 1).

Gráfico 1. Taxa de pobreza, 2003-2014



Fonte: INE, ICOR 2004-2015

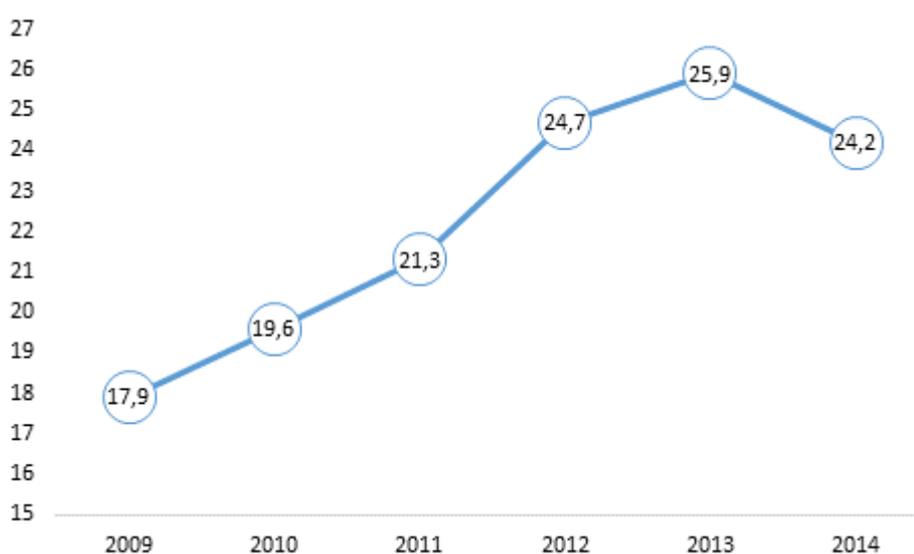
A taxa de pobreza é um indicador que depende do nível mediano de rendimentos em cada ano. Face ao impacto que a crise e as políticas seguidas ao longo dos últimos anos tiveram sobre os rendimentos, também a zona mediana da distribuição foi afetada. Só entre 2009 e 2013, o valor da mediana -- e, por conseguinte, o valor do limiar de pobreza -- reduziu-se em

¹ De acordo com o conceito de rendimento por adulto equivalente, em que é tida a composição e dimensão dos agregados domésticos privados.

5,2%². A evolução atrás traçada para a taxa de pobreza esconde, portanto, este fenómeno. Ou seja, a taxa de pobreza não cresceu mais porque o referencial a partir do qual é calculada também sofreu uma redução. Por outras palavras, muitos residentes não foram considerados como estando em risco de pobreza, não porque as suas condições de vida tenham melhorado, mas porque diminuiu o referencial face ao qual é medida a pobreza.

Uma forma encontrada na literatura para contornar este obstáculo é a utilização de limiares de pobreza “ancorados no tempo”. Ou seja, considera-se o limiar de pobreza verificado num determinado ano (2009, por exemplo) e fixa-se este para os anos seguintes, atualizando-o apenas em linha com a evolução dos preços. Esta alternativa dá uma ideia mais clara dos efeitos da crise e das políticas seguidas no fenómeno da pobreza. Ancorando o limiar em 2009, conclui-se que, em 2014, 24,2% estavam numa situação de pobreza, tendo sido atingida a proporção e 25,9% em 2013. Entre 2009 e 2013, os residentes em situação de pobreza aumentaram 8 pp.

Gráfico 2. Taxa de pobreza ancorada a 2009, 2009-2014



Fonte: INE, ICOR 2010-2015

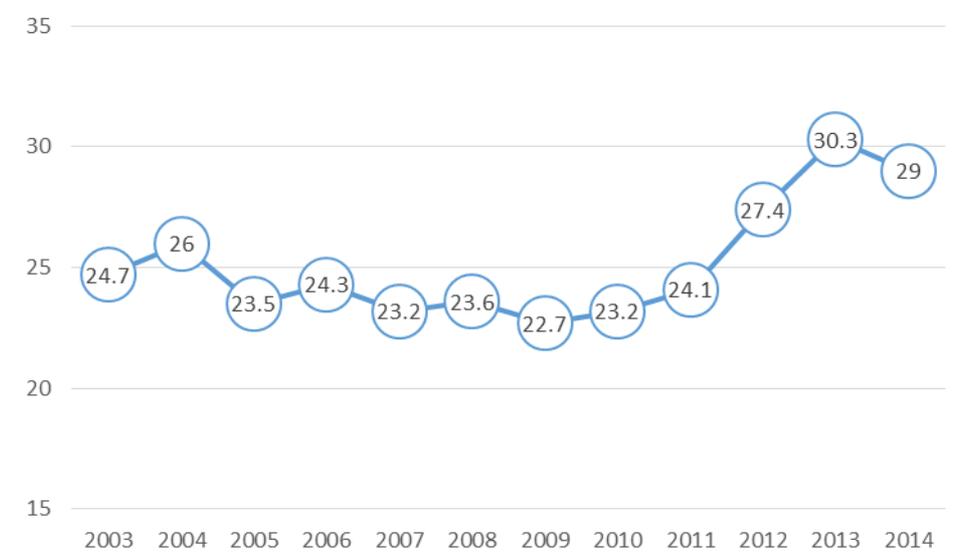
A informação estatística produzida nesta matéria permite ainda observar a medida em que as condições de vida da população pobre tem vindo a evoluir ao longo do tempo. Esta possibilidade é oferecida pela taxa de intensidade da pobreza, que mede a distância proporcional do rendimento médio da população pobre face ao limiar de pobreza³. O gráfico seguinte mostra a evolução deste indicador. Depois de alguma estabilidade, que se verificou

² O limiar de pobreza correspondia, em 2009, a 5207 euros/ano. Em 2013, era 4937 euros/ano. Só em 2014 se assiste a uma recuperação deste referencial para 5061 euros/ano, um valor aproximado do que se verificada em 2010 (5046 euros/ano). Entre 2009 e 2013, o rendimento mediano e o limiar de pobreza reduziram-se assim em 2,9%.

³ Concretamente, a taxa de intensidade da pobreza resulta da diferença entre o limiar de pobreza e o rendimento médio da população pobre (ou seja, o défice médio de rendimento da população pobre), diferença esta representada em proporção (%) do limiar de pobreza.

até 2011, verifica-se um agravamento forte nos últimos três anos para os quais existe informação. Em 2013, a intensidade da pobreza chegou a atingir o valor recorde de 30,3%, o que significa, por outras palavras, que em média, os pobres precisavam de 30,3% do valor anual do limiar de pobreza para o atingir, isto é, para deixarem de ser considerados pobres pelas estatísticas oficiais. Significa também que a população pobre esteve em 2013 ainda mais pobre do que até aí. Tendo em conta, por acréscimo, o contexto de forte queda do próprio limiar de pobreza até 2013, como se viu acima, sai reforçada a conclusão de que as condições de vida entre a população pobre se degradaram significativamente nos anos mais recentes.

Gráfico 3. Taxa de intensidade da pobreza, 2003-2014



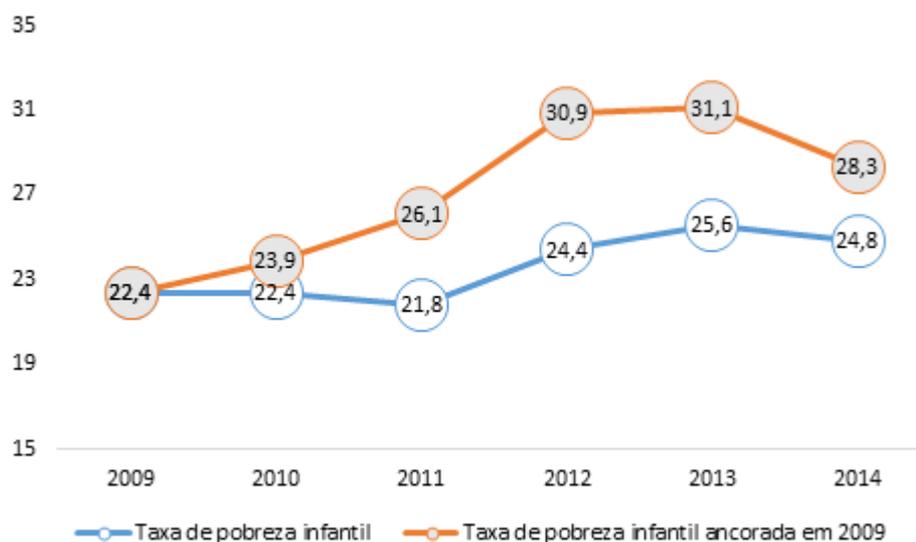
Fonte: INE, ICOR 2004-2015

2.2. Crianças, idosos e desempregados: os mais afetados pela pobreza

Os indicadores de pobreza evoluíram de forma negativa em todos os escalões etários, mas foi junto das famílias com crianças que mais se fez sentir a diminuição de rendimentos. A taxa de pobreza infantil, que considera as crianças e jovens com idade até aos 17 anos que vivem em famílias em situação de pobreza, chegou a ser 25,6%, em 2013, para recuar ligeiramente em 2014, até aos 24,8%, as proporções mais elevadas de toda a série de dados proporcionada por este inquérito realizado pelo INE desde 2003.

Utilizando a metodologia atrás exposta para a fixação do referencial da pobreza em 2009, os resultados indicam que em 2013 quase um terço das crianças residentes em Portugal se encontravam em situação de pobreza.

Gráfico 4. Taxa de pobreza infantil, 2009-2014

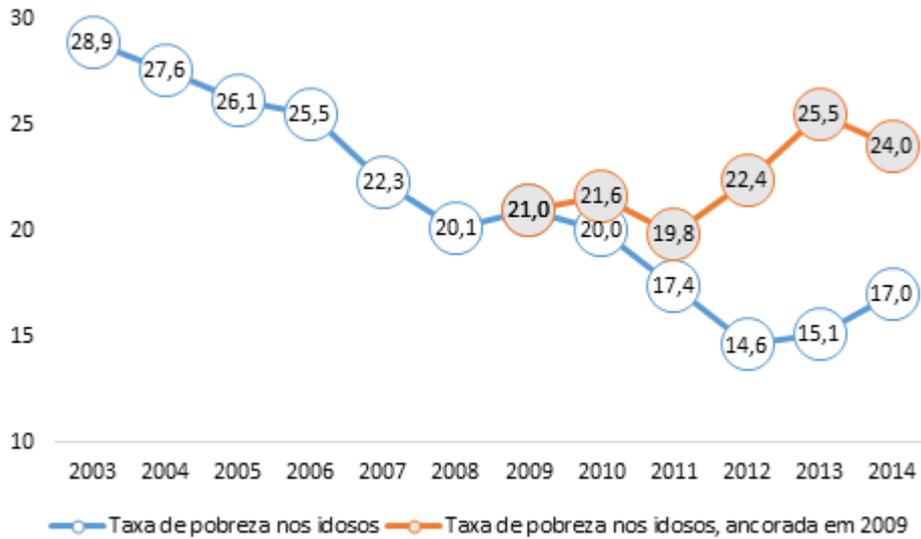


Fonte: INE, ICOR 2010-2015

O agravamento da pobreza fez-se também sentir de forma acentuada nas idades mais avançadas. Depois de um período de continuada redução da pobreza nos idosos, verificado ao desde o início da série, a tendência inverte-se em 2013. Este ano marca a viragem de um ciclo de contração na pobreza junto deste grupo etário, em grande parte motivada por medidas como a convergência (incompleta) das pensões mínimas com a retribuição mínima mensal garantida, na primeira metade da década passada, e a introdução do Complemento Solidário para Idosos (CSI), a partir de 2006. Com a crise e, entre outras medidas, a redução da abrangência do CSI, dá-se uma mudança de sentido naquele bom caminho que taxa de pobreza nos idosos vinha a tomar.

Em 2014, são já 17,0% das pessoas com 65 ou mais anos de idade a encontrar-se numa situação vulnerável do ponto de vista dos rendimentos, 2,4 pp acima da proporção conquistada em 2012.

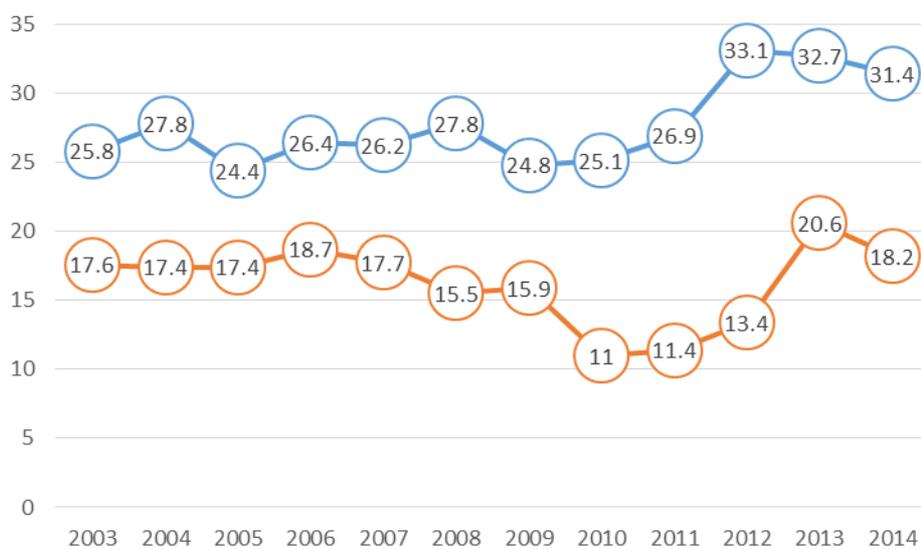
Gráfico 5. Taxa de pobreza nos idosos, 2003-2014



Fonte: INE, ICOR 2004-2015

Também nas populações infantis e idosas se regista um agravamento da intensidade da pobreza, tal como se tinha visto para a população em geral, na secção anterior. Tal como se tinha visto então, depois de alguma estabilidade (e até de uma melhoria no caso dos idosos, potenciada pelo CSI) até 2011, os dados da intensidade da pobreza mostram como estas populações pobres ficaram ainda mais pobres nos anos mais recentes.

Gráfico 6. Taxa de intensidade da pobreza nas crianças e nos idosos, 2003-2014

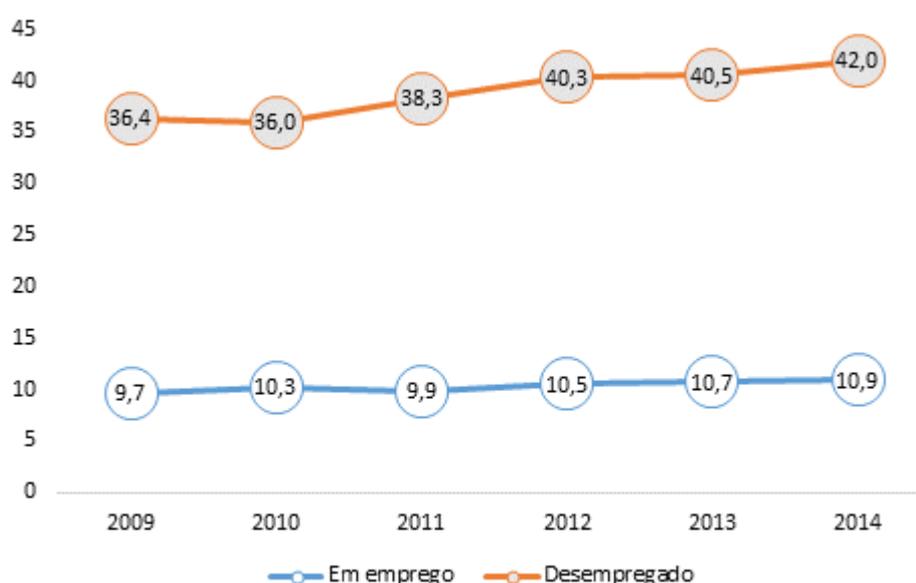


Fonte: INE, ICOR 2004-2015

A crise e as medidas políticas tomadas face à mesma tiveram um profundo impacto sobre o emprego, motivando em grande medida as alterações verificadas na distribuição de rendimentos. E se o desemprego é, em qualquer circunstância, um flagelo social, os dados conhecidos mostram que a situação se tornou ainda mais grave, dado o aumento da pobreza junto desta população vulnerável.

Entre 2009 e 2014, a pobreza entre os desempregados aumentou de 36,4% para 42,0%.

Gráfico 7. Taxa de pobreza segundo a condição perante o trabalho, 2009-2014

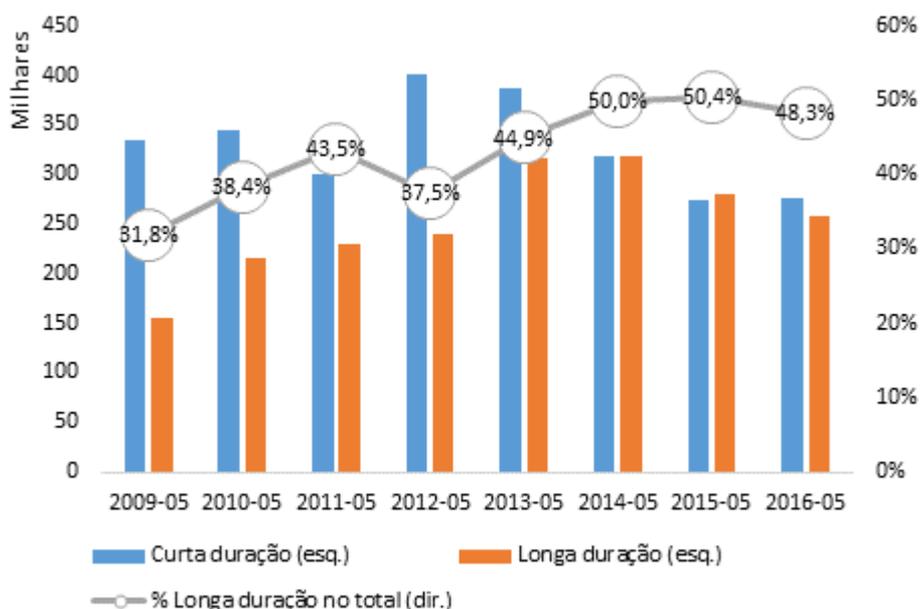


Fonte: INE, ICOR 2010-2015

Terá contribuído para esta evolução negativa o aumento da importância relativa do desemprego de longa duração (ver gráfico seguinte), bem como a redução da duração da proteção social garantida aos desempregados involuntários⁴, especialmente aqueles de idades mais avançadas, onde efetivamente se concentra o desemprego de longa duração.

⁴ Em 2012, através do Decreto-lei n.º 64/2012, de 15 de março, foram reduzidas as durações máximas das prestações de desemprego.

Gráfico 8. Desemprego de curta e longa duração, 2009-2016



Fonte: IEFP

Já entre aqueles que conseguiram, ao longo do período, ter uma ligação ao mercado de trabalho, a pobreza teve uma evolução mais ligeira, não deixando, porém, de se registar um acréscimo da mesma, como mostrava o gráfico 7.

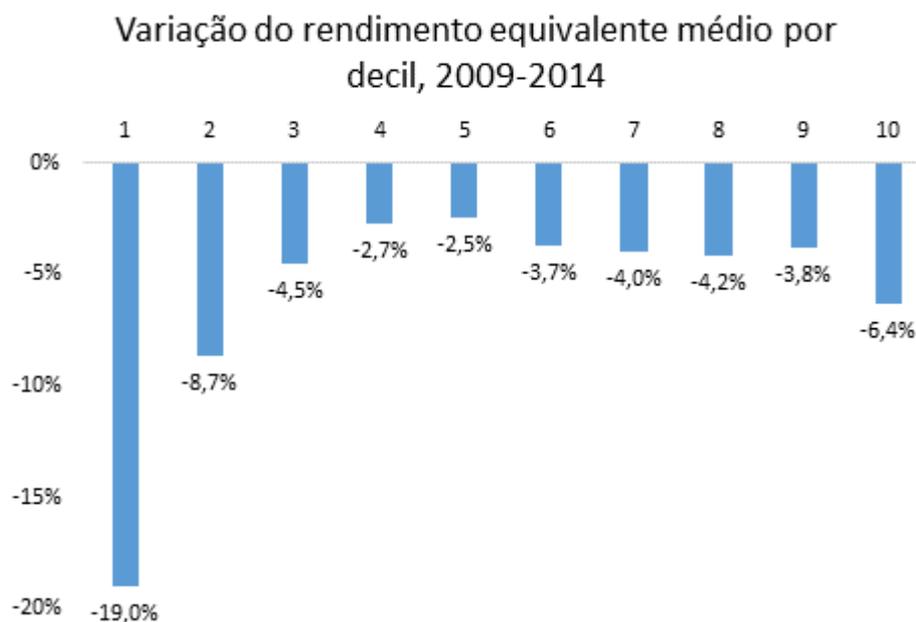
Em 2014, 10,9% dos trabalhadores viviam em agregados considerados pobres, mais 1,2 pp do que em 2009.

2.3.Os impactos da crise na distribuição do rendimento e o agravamento das desigualdades

A secção anterior mostra como os impactos sobre a pobreza foram diferenciados de acordo com características como a idade ou a condição perante o trabalho. Com efeito, os efeitos da crise foram sentidos de forma diferente por diferentes setores da sociedade. Os dados mostram que, tendo havido uma redução generalizada dos rendimentos da população residente em Portugal, esta teve expressões diferente ao longo da distribuição do rendimento.

O gráfico seguinte mostra a variação do rendimento médio ocorrida para os vários decis entre 2009 e 2014. O grupo dos 10% mais pobres (decil 1) teve uma quebra do rendimento médio ao longo do período na ordem dos 19%. É de longe o grupo que mais perdeu. No extremo oposto da distribuição, os 10% mais ricos perderam 6,4%. E no período compreendido entre 2009 e 2013, à margem da informação mostrada no gráfico, a discrepância era ainda maior: 23,6% para os 10% mais pobres, por oposição a 7,4% para os 10% mais ricos.

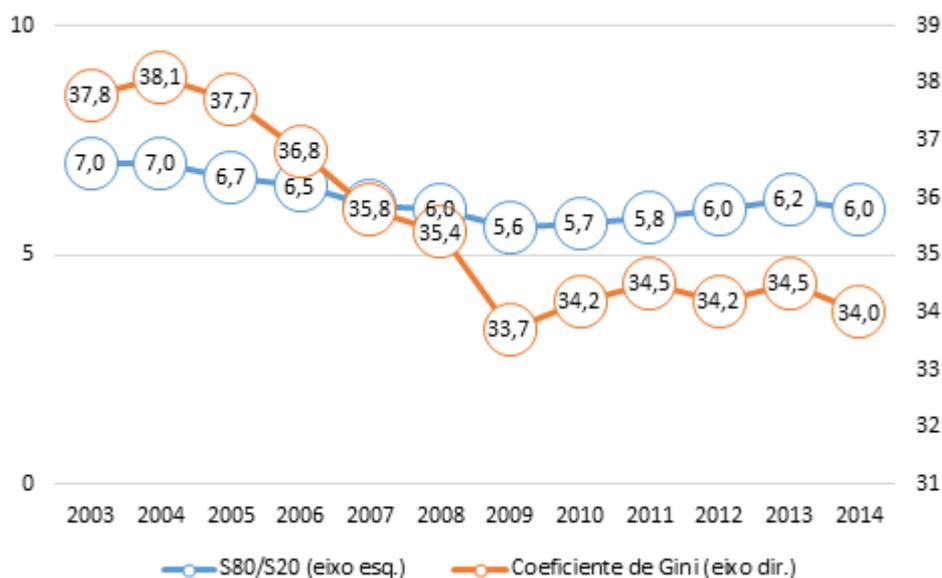
Gráfico 9. Variação do rendimento equivalente médio por decil, 2009-2014



Fonte: INE, ICOR 2010-2015

Perante estes resultados, não surpreende que os indicadores que medem as desigualdades na distribuição do rendimento mostrem evoluções que fazem concluir que a sociedade portuguesa se tornou mais desigual ao longo dos anos mais recentes. O S80/S20, por exemplo, indicador que compara os rendimentos obtido nos extremos da distribuição, mostra que em 2014 os 20% mais ricos ganhavam seis vezes mais que os 20% mais pobres, mais do que o que se verificava em 2009. Também o coeficiente de Gini, um indicador mais robusto usado no estudo das desigualdades, mostra um agravamento a partir de 2010. Acima de tudo, a evolução de ambos os indicadores, patente no próximo gráfico, permite concluir que o bom caminho verificado durante a década passada, no sentido da redução das desigualdades, enfrentou uma viragem nos anos recentes.

Gráfico 10. Evolução dos indicadores de desigualdade, 2003-2014



Fonte: INE, ICOR 2010-2015

A pobreza das crianças atinge em Portugal uma situação dramática que foi muito acentuada com as políticas de austeridade.

De acordo com um relatório da UNICEF (2013)⁵, desde 2008 que as crianças são o grupo etário com maior risco de pobreza. De acordo com as conclusões do relatório, as transferências sociais contribuíam para a redução do risco de pobreza nas crianças, de 33% para 22%. Ou seja, os apoios concedidos no âmbito da segurança social contribuem para reduzir a pobreza infantil em 11%.

Como conclusões adicionais do estudo, destaca-se que o facto de as famílias com crianças estarem em muito maior risco de pobreza, face às que não têm filhos, que uma em cada dez crianças vive em agregados com um nível de privação e que as crianças das famílias com baixos níveis de rendimento são as mais afetadas.

⁵ Relatório Unicef. As crianças e a crise em Portugal. Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais, 2013.

3. MEDIDAS TOMADAS PELO GOVERNO E PELO PARLAMENTO

Em cumprimento daqueles que são os princípios fundamentais constantes do Programa do XXI Governo Constitucional, expressos igualmente no documento “Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política”, foram adotadas no 1º semestre de 2016 um conjunto de medidas que importa destacar.

3.1. Atualização do salário mínimo

Na prossecução de uma política de reforço e maior centralidade da concertação social, na definição de uma política de rendimentos numa perspetiva de trabalho digno e, em particular, na garantia da revalorização do RMMG, a Remuneração Mínima Mensal Garantida aumentou em 2016, passando de 505 euros para 530 euros (+5%). A atualização da RMMG foi concretizada pelo Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016.

Quadro 1. Evolução da RMMG

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Out.14	2016
	RMMG 450	475	485	505	530		

Em 22 de janeiro de 2016 foi celebrado um acordo tripartido entre o Governo e os Parceiros Sociais. No referido acordo foi decidido “*manter em vigor, com a duração de um ano, até 31 de janeiro de 2017, a diminuição de 0,75 pp na taxa social única das entidades empregadoras para os trabalhadores com contratos a tempo completo que, em 31 de dezembro de 2015, auferissem uma retribuição base mensal não superior a 530€, ou ao valor correspondente, em termos proporcionais, nos contratos a tempo parcial*”. Esta medida foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 11/2016, de 8 de março.

O RMMG terá um lugar privilegiado em sede de concertação social quanto à sua atualização de médio prazo, observando-se, como critérios referenciais, a evolução da produtividade, a competitividade, a inflação e a situação do emprego, com o objetivo de celebrar um acordo de concertação para o horizonte da legislatura.

3.2. Reposição da regra de atualização das pensões

O Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro, veio repor as regras de atualização do valor das pensões do regime geral da Segurança Social e do Regime de Proteção Social Convergente, previstas na Lei n.º 53 -B/2006, de 29 de dezembro. Este regime estava suspenso há cinco anos, apenas tendo sido atualizado o valor das pensões de valor mais baixo (pensões até 265

euros). O anterior Governo atualizou menos de metade das pensões mínimas do Regime Geral de Segurança Social, uma vez que atualizou apenas as pensões mínimas de carreiras contributivas até 15 anos, decidindo penalizar nesta decisão discricionária os pensionistas de pensões mínimas que mais anos descontaram para a Segurança Social.

Quadro 2. Regras de atualização das pensões (Lei n.º 53-B/2006)

	PIB inferior a 2%	PIB de 2% a 3%	PIB igual ou superior a 3%	
Pensões inferiores a 1,5 IAS	IPC	IPC + 20% PIB (limite mínimo de 0,5pp acima da inflação)	IPC + 20% PIB	
Pensões de 1,5 a 6 IAS	IPC – 0,5pp	IPC	IPC + 12,5% PIB	
Pensões de 6 IAS a 12 IAS	IPC – 0,75pp	IPC – 0,25pp	IPC	
Pensões acima de 12 IAS		Sem atualização		

Com a readoção deste mecanismo de indexação, todas as pensões de montante até 628,82 euros (1,5 IAS) foram atualizadas em 2016 em 0,4%.

3.3.Reposição de mínimos sociais: Complemento Solidário para Idosos e Rendimento Social de Inserção

O Governo veio repor, através do Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro, os valores de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) nos 5.022 euros/ano. O valor de referência havia sido reduzido, em 2013, para 4.909 euros/ano, afastando beneficiários da medida e reduzindo a proteção garantida aos que se mantiveram.

Adicionalmente, no Orçamento do Estado de 2016, o parlamento veio a aprovar uma proposta do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, que veio fixar novo aumento do valor de referência do CSI, para 5.059 euros/ano, numa associação direta com o valor então conhecido para o limiar de pobreza de 2014. Os idosos pensionistas com menos recursos têm, assim, um aumento do seu rendimento disponível mensal em 2016.

No âmbito do Rendimento Social de Inserção, o Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro, veio repor as escalas de equivalência e, de forma faseada no tempo, o valor de referência. A percentagem do montante de RSI a garantir por cada indivíduo maior além do titular passou de 50% para 70%, e por cada indivíduo menor, de 30% para 50% do valor de referência do RSI. Este valor de referência foi atualizado em 2016, em 25 % do corte operado pelo anterior Governo, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do IAS, ou seja, 180,99 euros. Procura-se reintroduzir, assim, de forma gradual e consistente, níveis de cobertura adequados, reforçando a eficácia desta prestação social enquanto medida de redução da pobreza, em especial nas suas formas mais extremas. A medida poderá abranger cerca de 240 000 portugueses.

3.4.Atualização e reforço da proteção do abono de família

Face ao agravamento da pobreza junto da população infantil, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 2/2016, de 6 de janeiro, atualizou os montantes de abono de família para os três escalões de rendimentos (aumentos de 2% a 3,5%) e fez aumentar a majoração atribuída às famílias monoparentais, de **20% para 35%**.

Em sede de Orçamento do Estado de 2016, o parlamento aprovou aumentos adicionais de 0,5% dos montantes de abono dos 2.º e 3.º escalões, bem como uma atualização de 3% nos montantes da bonificação por deficiência.

O Orçamento de Estado para 2016 aumentou igualmente o montante mensal da Bonificação por Deficiência em 3%. Os montantes de referência mensal desta prestação não eram atualizados desde 2009 e estima-se que o aumento abranja cerca de 80.000 crianças e jovens. Deste modo, trata-se de mais uma medida que dá cumprimento ao desígnio inscrito no Programa do Governo onde a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade foi identificada como um objetivo estratégico para a valorização das pessoas.

A bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens destina-se a compensar o acréscimo de encargos familiares decorrentes da situação dos descendentes dos beneficiários, menores de 24 anos, portadores de deficiência de natureza física, orgânica, sensorial, motora ou mental, que torne necessário o apoio pedagógico ou terapêutico.

Quadro 3. Atualização do abono de família

		2011 a 2015	A partir de 1/2/2016	A partir de 1/4/2016	Var. 2015/2016
1.º escalão	< 12 meses	140,76	145,69	145,69	3,5%
	> 12 meses	35,19	36,42	36,42	3,5%
2.º escalão	< 12 meses	116,74	119,66	120,26	3,0%
	> 12 meses	29,19	29,92	30,07	3,0%
3.º escalão	< 12 meses	92,29	94,14	94,61	2,5%
	> 12 meses	26,54	27,07	27,21	2,5%

3.5. Medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração

No Orçamento do Estado de 2016, o parlamento aprovou uma proposta do grupo parlamentar do PCP, visando criar uma nova prestação pecuniária de apoio aos desempregados de longa duração, a qual é atribuída a anteriores beneficiários de subsídio social de desemprego que, um ano depois do fim da atribuição desta última prestação, continuem a verificar as respetivas condições de atribuição, designadamente desemprego involuntário, capacidade e disponibilidade para o trabalho e preenchimento da condição de recursos. O valor da nova prestação corresponde a 80% do subsídio social de desemprego anteriormente auferido e será

paga por um período adicional máximo de seis meses, desde que se continuem a verificar aquelas condições.

3.6.Outras medidas

- **Aumento do montante do Subsídio por Assistência de Terceira Pessoa**

O montante de referência mensal desta prestação não era atualizado desde 2009 e correspondia a 88,37 euros. Tendo o Governo identificado no seu Programa a inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidade como um objetivo estratégico para a valorização das pessoas, considerou-se importante harmonizar o valor desta prestação com o montante do Complemento por Dependência de 1.º grau, correspondente a 101,17 euros, promovendo uma maior equidade na proteção da dependência, originada por deficiência ou outra incapacidade e, simultaneamente aumentar o rendimento disponível das famílias com pessoas com deficiência.

- **Redesenho das regras e do procedimento de acesso às tarifas sociais de energia elétrica e de gás natural**

Aumentar o número de beneficiários das tarifas sociais de energia elétrica e do gás natural, por via de atribuição oficiosa do direito aos descontos implícitos nas mesmas, após troca de informação entre os sistemas de informação dos comercializadores, da DGEG, da AMA, da AT e da Segurança Social.

São beneficiários destas tarifas sociais:

- Energia elétrica: os clientes com contrato de uso doméstico em habitação permanente, com uma potência elétrica contratada igual ou inferior a 6,9 kVA, que sejam beneficiários de Complemento Solidário para Idosos, do Rendimento Social de Inserção, do Subsídio Social de Desemprego, do Abono de Família, da Pensão Social de Invalidez ou de Velhice, ou que tenham rendimentos baixos, ao integrarem um agregado familiar cujo rendimento total anual seja igual ou inferior a 5.808 euros, acrescido de 50% por cada elemento do agregado familiar que não aufera qualquer rendimento, até ao máximo de 10.
- Gás natural: os clientes com contrato de uso doméstico em habitação permanente, com consumo anual inferior ou igual a 500 m³, e que sejam beneficiários de Complemento Solidário para Idosos, de Rendimento Social de Inserção, de Subsídio Social de Desemprego, de Abono de Família (primeiro escalão) ou de Pensão Social de Invalidez.

Através da Lei n.º 7-A/2016 (Lei do OE), foi ainda revogado, a 1 de julho, o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE). Os descontos aplicáveis aos clientes vulneráveis são concentrados na Tarifa Social. Os beneficiários de tarifa social não atingiam os 155.000 (140.500 na energia elétrica e 14.100 no gás natural), bastante aquém dos dados inicialmente anunciados pelo anterior Governo como meta: 500.000 a qual apenas é concretizável com as alterações de regras e do procedimento recentemente introduzidos.

- **Atualização do IAS nos termos legais**

Através da Lei n.º 7-A/2016 (Lei do OE), foi assumido o compromisso de atualização do IAS no ano de 2017, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro (o qual se encontra suspenso).

4. RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

4.1. Enquadramento

Implementado em 1996, pela então Lei nº 19-A/96, de 29 de junho, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) constituiu uma medida de política social, concebida para garantir a coesão social e cumprir com a recomendação da Comissão Europeia, de 1992 (Recomendação 92/441/EEC de 24 junho) que reconhecia o direito fundamental das pessoas acederem a níveis suficientes de recursos e a apoio social para viver de uma maneira compatível com a dignidade humana.

A chamada «nova geração» de políticas sociais, aplicada em Portugal após 1996, criou um novo conceito de ação social baseado na ideia da promoção, que visava criar e apoiar formas de desenvolver cada cidadão, tornando-o independente. Esta nova orientação da política social traduziu-se também no reforço de diversas soluções de apoio social, envolvendo um grande número de atores (entidades públicas, privadas, ONG) que privilegiavam a elaboração e aplicação de políticas sociais com dimensão territorial. Conceberam-se e experimentaram-se formas de parceria inovadoras ao nível local que promoviam a participação ativa da população nos programas, bem como novos mecanismos de coordenação⁶.

Esta medida existia já nessa data em vários países europeus e objetivava, nas suas diversas formulações, garantir um nível mínimo de rendimentos, considerado indispensável à subsistência dos/as cidadãos/ãs, ao mesmo tempo que os/as incentiva a que se autonomizassem, por relação a esse apoio pecuniário e ao acompanhamento social.

O art.º 1º da referida Lei instituiu uma prestação do regime não contributivo de segurança social e um programa de inserção social, por forma a assegurar aos indivíduos e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social e profissional.

Esta foi a primeira medida a colmatar a falta de um rendimento mínimo de subsistência para quem não tem quaisquer recursos, independentemente de terem pago ou não contribuições para o sistema de segurança social, e, simultaneamente, a dar resposta a uma série de necessidades que se encontram claramente no domínio da ativação social, mas não se limitam à ativação laboral⁷.

Revogado em 2003, através da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto, o RMG passa a denominar-se Rendimento Social de Inserção (RSI) que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

O RSI é constituído por uma prestação pecuniária, sendo esta um direito universal, transitório, que não depende de uma avaliação discricionária, mas de critérios estabelecidos, e por um programa de inserção que se consubstancia num conjunto articulado e coerente de ações,

⁶ In Portugal. *Regimes de Rendimento Mínimo. Um Estudo das Políticas Nacionais* (2009), disponível em www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9039&langId=pt

⁷ In Portugal. *Regimes de Rendimento Mínimo. Um Estudo das Políticas Nacionais* (2009), disponível em www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9039&langId=pt

faseadas no tempo, estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do requerente da prestação, com vista à plena integração social dos seus membros (art.º 3º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto).

O reconhecimento do direito ao rendimento social de inserção depende de o requerente, à data da apresentação do requerimento, cumprir cumulativamente um conjunto de requisitos e condições (art.º 6º da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho).

O valor do rendimento social de inserção corresponde a uma parte do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e o montante a atribuir varia em função da composição do agregado familiar do requerente e de acordo com as seguintes regras atualmente em vigor: requerente 100% do valor do RSI; por cada indivíduo maior 70% do valor do RSI e por cada criança ou jovem 50% do valor do RSI.

Esta prestação caracteriza-se ainda pelo seu quadro legal disperso e complexo⁸. Para além da legislação que cria o RSI (Lei n.º 13/2003, de 21 de maio republicada, pela Declaração Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 45/2005, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, e pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho que também a republica) e da legislação que estabelece as normas de execução da referida Lei (previstas na Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto), encontra-se, ainda, em vigor outros normativos legais que regulam (i) a prestação, que inclui a condição de recurso e a atualização de montantes, (ii) os Núcleos Locais de Inserção e (iii) os protocolos a celebrar com IPSS ou equiparadas.

4.2. Recuo na proteção garantida nos anos recentes

Durante o programa de assistência financeira, num período de substancial agravamento das condições de vida, com um aumento do risco de pobreza, incluindo a pobreza mais severa e um aumento das desigualdades, a capacidade de combate do Rendimento Social de Inserção (RSI) a situações de maior vulnerabilidade foi drasticamente limitada, essencialmente por três vias:

- i. a alteração da escala de equivalência associada à condição de recursos da medida,
- ii. a redução do valor de referência e
- iii. a implementação de travões administrativos e burocráticos ao acesso por parte das famílias.

⁸ Ver Anexo A: Rendimento Social de Inserção – quadro síntese da legislação em vigor.

Em primeiro lugar, a alteração, em 2012, da escala de equivalência aplicável aos rendimentos das famílias beneficiárias⁹, veio reduzir significativamente a cobertura e o nível de proteção do RSI, designadamente em famílias numerosas e em famílias com crianças. Concretamente, foi reduzida, de 70% para 50%, a percentagem do montante de RSI a garantir por cada indivíduo maior além do titular, e, de 50% para 30%, a percentagem do mesmo referencial por cada indivíduo menor. Ainda que o valor de referência permanecesse o mesmo nesse período, a nova capitação do agregado fez com que o mínimo garantido a famílias nucleares com duas crianças, por exemplo, caísse 22,2%.

**Quadro 4. Contração da escala de equivalência em julho de 2012
(exemplos de valores máximos garantidos a determinadas famílias-tipo)**

	Antes das alterações (até julho 2012)	Após as alterações (após agosto 2012)		
		Variação (%)		
Isolado	189,52€	189,52€	0%	
Dois adultos	322,18€	284,28€	-11,8%	
Um adulto e uma criança	284,28€	246,38€	-13,3%	
Dois adultos e uma criança	416,94€	341,14€	-18,2%	
Dois adultos e duas crianças	511,70€	397,99€	-22,2%	
Dois adultos e quatro crianças	701,22€	511,70€	-27,0%	

Em segundo lugar, em 2013, a redução do valor de referência em 6% veio ainda diminuir mais o nível de proteção garantido pelo RSI¹⁰. Não apenas o acesso se tornou mais restrito, como todos os beneficiários viram a prestação reduzir-se. Sendo o RSI uma prestação diferencial, que opõe os recursos familiares a um valor de referência determinado em função da dimensão e composição do agregado, uma redução do referencial implica *per se* uma diminuição da prestação atribuída.

Em termos agregados, em conjugação com a alteração da escala de equivalência, os efeitos são de grande dimensão: no caso do casal com dois filhos, por ex., as reduções impostas pelo anterior governo fizeram cair o mínimo garantido em quase 30%.

⁹ Em 2010, o Decreto-Lei 70/2010 havia visado, entre outros objetivos, harmonizar as escalas de equivalência de algumas prestações sujeitas a condição de recursos, como o RSI ou o Subsídio Social de Desemprego. Foi então adotada uma escala de equivalência semelhante à “escala da OCDE (original)”, uniformizando as prestações de combate à pobreza. Em 2012, na alteração levada a cabo pelo Governo PSD-CDS, através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, fez-se regressar a condição de exceção para o RSI, com a adoção de uma nova escala de equivalência, mais restritiva, especialmente para as famílias com crianças. Os efeitos desta alteração iniciaram-se em agosto de 2012.

¹⁰ Antes, o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, havia feito cessar a indexação do valor de referência do RSI ao montante fixado para a Pensão Social, para passar a corresponder a uma percentagem do Indexante de Apoios Sociais que viria a ser fixada pela Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto: 45,208%. Na prática, o valor de referência mantinha-se nos 189,52 euros/mês. Porém, com o Decreto-Lei n.º 13/2013, esta percentagem veio a ser revista em baixa, para 42,495%, implicando a redução do valor RSI para 178,15 euros/mês, com efeito imediato nas prestações pagas a partir de fevereiro de 2013, inclusive.

O quadro 5 é uma revisão do anterior, agora considerando também o efeito da redução do valor de referência do RSI.

Quadro 5. Efeito combinado da contração da escala de equivalência em julho de 2012 e da redução do valor de referência em janeiro 2013

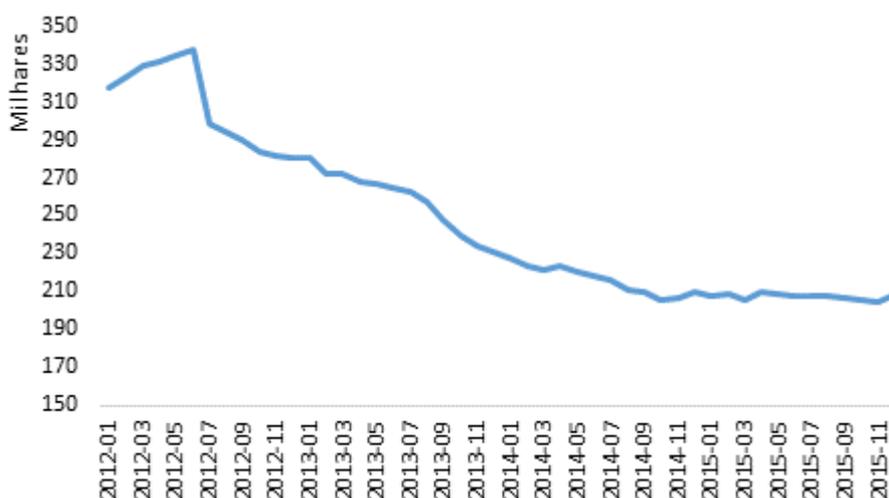
(exemplos de valores máximos garantidos a determinadas famílias-tipo)

	Antes das alterações (até julho 2012)	Após as alterações (fevereiro 2013)	
		Variação (%)	
Isolado	189,52€	178,15€	-6,0%
Dois adultos	322,18€	267,23€	-17,1%
Um adulto e uma criança	284,28€	231,60€	-18,5%
Dois adultos e uma criança	416,94€	320,67€	-23,1%
Dois adultos e duas crianças	511,70€	374,12€	-26,9%
Dois adultos e quatro crianças	701,22€	481,01€	-31,4%

Em resultado destas alterações, o número de beneficiários do RSI reduziu-se significativamente ao longo dos últimos anos, em contraste com o que seria de esperar em função da degradação das condições de vida, especialmente junto dos mais pobres, como se viu no capítulo 2. O gráfico demonstra de forma clara esta redução.

Só entre junho de 2012 e janeiro de 2014, passou a haver menos 110 mil pessoas a receberem o RSI. O universo de beneficiários contraiu-se em cerca de um terço. daquelas pessoas, 59 mil eram crianças ou jovens com menos de 18 anos, o que mostra bem a associação entre a alteração da escala de equivalência e no afastamento das famílias com crianças.

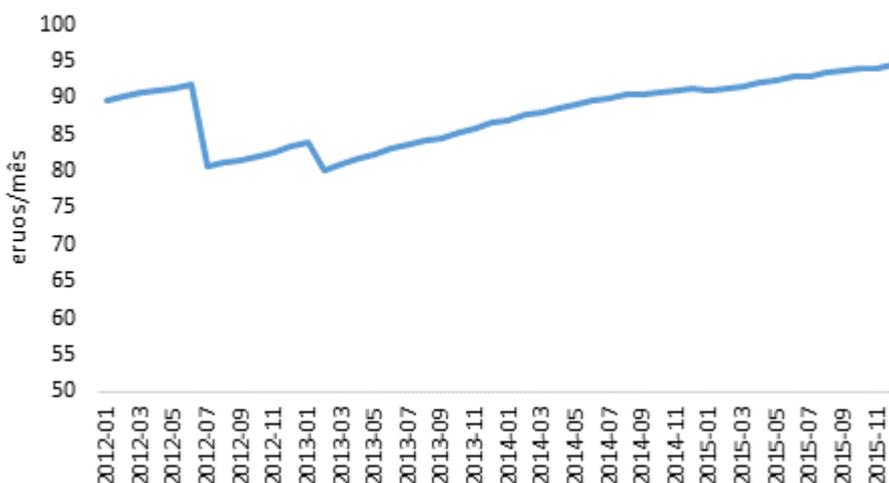
Gráfico 11. Evolução mensal dos beneficiários de RSI, 2012-2015



Fonte: MTSSS

Conforme se referia atrás, as alterações no RSI vieram reduzir o montante da prestação, tanto pela redução na capitação dos diferentes elementos da família como pela contração do próprio valor de referência. Estes dois efeitos são perfeitamente visíveis no gráfico seguinte, correspondendo precisamente às depressões em evidência. O gráfico mostra ainda que, apesar das duas quebras impostas pelas alterações, a prestação média está em permanente crescimento, o que é uma evidência da fragilização crescente das famílias mais vulneráveis, o que confirma os dados sobre o aumento da intensidade da pobreza atrás apresentados.

Gráfico 12. Evolução mensal da prestação média de RSI por beneficiário, 2012-2015



Fonte: MTSSS

Em terceiro lugar, estas alterações de carácter paramétrico foram acompanhadas de outras revisões feitas à legislação de suporte de medida, com influência direta sobre procedimentos e que vieram igualmente contribuir para a redução do número de prestações pagas.

4.3. Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016

As diferentes opções políticas dos últimos anos resultaram num conjunto de alterações e tiveram um forte impacto na atribuição da prestação e no acompanhamento aos beneficiários e famílias, condicionando o acesso à prestação e a inserção social deste grupo populacional.

Neste sentido, importa identificar as principais fragilidades e perspetivar mudanças no quadro legislativo que dignifiquem a vida do/as cidadãos/ãs mas que, igualmente, restituam a igualmente a identidade desta medida, tornando-a mais eficiente, mais eficaz, transparente na atribuição e simples.

Importa, pois, dignificar o RSI repondo a sua eficácia como medida de combate à pobreza extrema.

Conforme referido anteriormente, a forte limitação a que esta prestação foi sujeita nos anos mais recentes, em contraciclo com as dificuldades económicas das famílias portuguesas, foi preconizada essencialmente através da:

- i. alteração da escala de equivalência associada à condição de recursos da medida,
- ii. redução do valor de referência e
- iii. implementação de travões administrativos e burocráticos ao acesso por parte das famílias.

Na prossecução dos objetivos de melhoria dos rendimentos das famílias portuguesas, em particular aquelas que se encontram em situação mais desvantajosa, e num plano de combate à pobreza, especialmente a que ao longo dos últimos anos afetou as famílias com crianças, o atual Governo tomou medidas no início da legislatura que visaram contrariar desde logo algumas das medidas de austeridade que o anterior executivo aplicou ao RSI, limitando drasticamente o seu alcance, tendo como objetivo, tal como consta do Programa do Governo *“assegurar a reposição dos apoios que garantem os mínimos sociais aos cidadãos em condições de maior vulnerabilidade (como o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos), impedindo que o País recue mais no combate à pobreza dos mais frágeis.”*

Assim, como se viu no capítulo 3, foi reposta a partir de março de 2013 a escala de equivalência¹¹ que se encontrava em vigor até julho de 2012 (a medida mais penalizadora conforme demonstrado anteriormente), favorecendo as famílias de maior dimensão, especialmente aquelas com crianças. A percentagem do montante de RSI a garantir por cada indivíduo maior além do titular passou de 50% para 70%, e por cada indivíduo menor, de 30% para 50% do valor de referência do RSI. Em junho de 2016 a prestação média de RSI situou-se em 114,02 euros o que representa um acréscimo de 20,6% face ao montante médio da prestação em dezembro de 2015 (94,53 euros).

Foi também encetado, com o mesmo diploma, um processo de reposição faseada e consistente do valor de referência da prestação. Este valor de referência foi atualizado em 2016, em 25 % do corte operado pelo anterior Governo, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do IAS, ou seja, 180,99 euros.

No âmbito do Programa de Governo e do acordado na *Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política* procura-se reintroduzir, assim, de forma gradual e consistente, níveis de cobertura adequados, reforçando a eficácia desta prestação social enquanto medida de redução da pobreza, em especial nas suas formas mais extremas.

A avaliação dos impactos das restantes alterações introduzidas no RSI, designadamente nas condições de acesso e de manutenção da prestação, designadamente os termos de aplicação da renovação anual, bem como na vertente de inserção carece de uma reflexão mais aprofundada, tendo dado o presente GT um importante contributo.

4.4. Hipóteses em estudo para o reforço da proteção do RSI

¹¹ Através do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro.

As hipóteses de estudo do GT incidiram sobre as medidas passíveis de implementação, tendo como objetivo reverter as alterações a que se referem os pontos ii) e iii) do ponto anterior, tendo resultado as conclusões que a seguir se apresentam.

1. Propostas de desenvolvimento acordadas no seio do GT

i. Valor de referência do Rendimento Social de Inserção (hipóteses em estudo)

Através do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro, foi encetado um processo de reposição faseada do valor de referência do Rendimento Social de Inserção. Este valor de referência foi atualizado em 2016, em 25 % do corte operado pelo anterior Governo, passando o valor de referência do RSI para 43,173 % do IAS, ou seja, 180,99 euros.

Conforme consta do Relatório do Orçamento do Estado para 2016, tendo como objetivo “o reforço da proteção às famílias em situação de pobreza, será reposta a cobertura do RSI, com a alteração da escala de equivalência em 2016 e o aumento gradual, entre 2016 e 2019, do seu valor de referência”.

Enquadrado no objetivo traçado pelo Governo no seu Programa, de proceder a uma reposição do valor de referência de forma gradual e consistente, procedeu em 2016 ao aumento do valor de referência em 25% do corte introduzido em 2013, ano em que aquele referencial diminuiu 6% (cerca de 11,37 euros). Com efeito o atual Governo assumiu a possibilidade de, até 2019, o valor ser progressivamente recuperado face ao que estava em vigor antes da redução do anterior executivo¹².

Quadro 6. Evolução do Valor de Referência do RSI

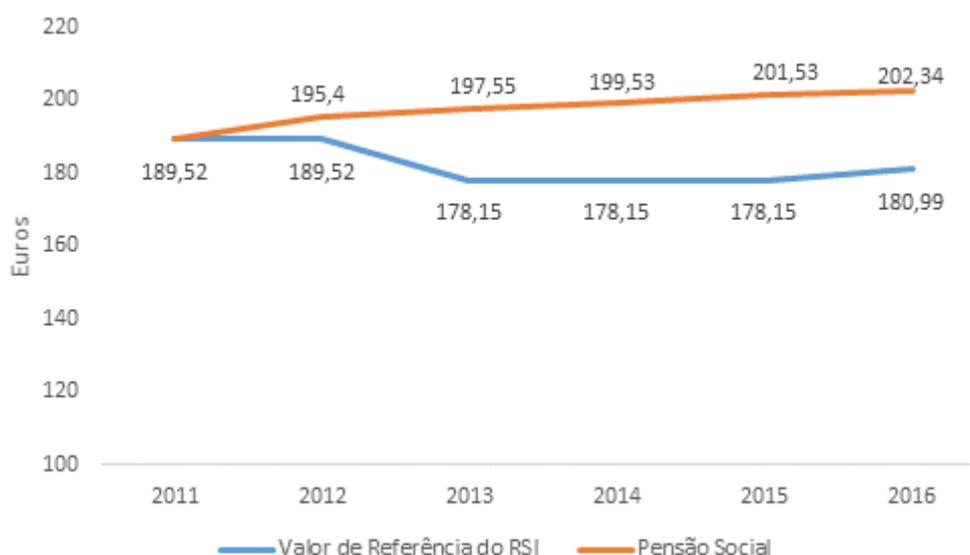
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017-2019
RSI	189,52€	189,52€	178,15€	178,15€	178,15€	180,99€	189,52€

No seio do GT foi estudada uma hipótese de reposição da indexação do valor de referência ao valor da Pensão Social, a qual **na opinião do Governo** depende das disponibilidades orçamentais

¹² Ou seja, 189,52 euros, o valor da Pensão Social em 2010 e 2011.

Com efeito, conforme demonstra o Gráfico seguinte, até 2011, o valor de referência do RSI e o valor da Pensão Social coincidiam. Foi a partir de 2012 que o hiato aumentou, verificando-se uma diminuição apenas em 2016.

Gráfico 13. Evolução Valor de Referência do RSI e da Pensão Social



Sendo coincidente a perspetiva de reaproximação entre o valor de referência do RSI e o valor da pensão social entre os elementos do GT, a concretização desta medida nos próximos anos depende da disponibilidade orçamental para o efeito. Sem prejuízo desta condição, procedeu-se à estimativa do impacto da despesa com esta medida, com base em dois cenários e mediante determinados pressupostos, que a seguir se apresentam.

Num primeiro cenário, por simplificação e mero exercício teórico foi estimado o impacto da despesa, caso se procedesse já em 2017 à uniformização dos dois valores.

Pressupostos:

- Em 2016, o valor base da pensão social corresponde a 202,34 euros. De acordo com a regra de indexação anual das pensões, a Pensão Social será aumentada no próximo ano em linha com a inflação disponível em dezembro de 2016. Assumindo as projeções macroeconómicas consideradas em sede de Programa de Estabilidade, a inflação de 2016 poderá corresponder a 1,2%. Para efeitos do presente exercício de estimação de impactos, considera-se assim que o montante da Pensão Social será atualizado em 1,2%, vindo a corresponder a 204,77 euros, em 2017.
- Se o valor de referência do RSI viesse a corresponder precisamente a este valor, tal implicaria um acréscimo do mesmo, face a 2016, em 23,78 euros.

O aumento do valor de referência do RSI resulta em duas espécies de impacto: a atualização das atuais prestações em pagamento (maior impacto) e o alargamento do universo de potenciais beneficiários (menor impacto, uma vez que estes novos beneficiários terão

prestações de montante reduzido, já que os seus recursos serão elevados face ao valor de referência – caso contrário, já podiam ser beneficiários com o anterior referencial).

Concluiu-se que o impacto total estimado na despesa do RSI assumindo-se a atualização em 2017 do valor de referência daquele para o valor da pensão social seria de, cerca de, 53,3 milhões de euros/ano (face à despesa esperada em 2016).

Note-se que esta despesa seria permanente, ou seja, repetir-se-ia nos anos seguintes¹³.

Se assumíssemos, num segundo cenário, que o valor de referência do RSI convergiria com a Pensão Social ao longo de três anos (ou seja, até 2019), e que em cada um destes anos essa convergência corresponderia a 1/3 da diferença e, uma vez mais, tendo por base o cenário macroeconómico do Programa de Estabilidade, o valor do RSI evoluiria da seguinte forma: 188,92 euros (2017), 199,03 euros (2018) e 211,59 euros (2019). Perante esta evolução do valor de referência do RSI e tendo em conta a atualização sucessiva das prestações em pagamento e o alargamento do universo de beneficiários ao longo do período, estima-se que o impacto total sobre a despesa corresponda a: 17,0 M€ em 2017, 40,6 M€ em 2018 e 72,8 M€ em 2019. Ou seja, um total de 130,4 milhões de euros para o triénio, tendo por contrafactual um cenário sem alterações (“no policy change”).

Esta alteração teria um impacto no número de indivíduos que teriam acesso ao Rendimento Social de Inserção que o grupo de trabalho estima, considerando o faseamento estudado, em 15 mil em 2017, 20 mil em 2018 e 25 mil em 2019.

Com esta hipótese, o universo total de beneficiários da medida no final da convergência do RSI com a Pensão Social aproximar-se-ia dos 300 mil, voltando aos níveis de cobertura anteriores às alterações realizadas pelo governo PSD/CDS.¹⁴

ii. Condições de acesso e manutenção do RSI

A componente de inserção e de integração do Rendimento Social de Inserção (RSI) distingue esta prestação social de outros apoios e prestações sociais. As alterações introduzidas nos últimos anos não visaram apenas a diminuição do valor da prestação, como o agravamento das condições de acesso à prestação e de manutenção da mesma, bem como a introdução de alterações procedimentais, que contribuiriam para uma descaracterização dos programas de inserção.

Torna-se essencial reforçar a capacidade integradora e inclusiva desta prestação social, bem como, tal como consta do Programa do Governo, reavaliar *“a eficácia dos programas de inserção, que foram sendo descaracterizados nos últimos anos, no sentido de promover uma adequação das medidas às características dos beneficiários e dos agregados familiares em que se inserem, para que promovam uma efetiva inclusão social”*.

¹³ A menos que, naturalmente, a evolução das condições socioeconómicas das famílias mais vulneráveis seja favorável ao ponto de permitir uma redução significativa dos potenciais beneficiários do RSI.

¹⁴ Ver Anexo B simulação RSI desenvolvido pelo GT.

Enquadradas pelo Programa de Governo, foram acordadas no seio do GT um conjunto de propostas de alterações legislativas e procedimentais, designadamente:

- i. Reavaliação dos requisitos e condições gerais de atribuição, designadamente no que diz respeito à residência legal em Portugal e aos termos da sua comprovação. Salienta-se que foram declaradas inconstitucionais¹⁵ duas das condições introduzidas pelo anterior Governo através do Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho.
- ii. Uniformização do conceito de agregado familiar e da condição de recursos com o Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho por se verificar que as regras aplicáveis ao RSI são mais restritivas que as regras aplicáveis às restantes prestações sociais de solidariedade (abono de família e subsídio social de desemprego).
- iii. Revisão das regras de renovação do RSI, passando novamente a ser efetuada mediante averiguação oficiosa anual (de 12 em 12 meses após início da prestação).
- iv. Permissão para os técnicos que tenham conhecimento, no decurso da sua atividade, de situações de cidadãos passíveis de beneficiar de RSI, remetam os dados e os documentos necessário de forma oficiosa em colaboração com o interessado, para efeitos de desencadeamento e instrução da prestação e programa de inserção.
- v. Facilitação do acesso ao RSI por parte dos cidadãos sem-abrigo que reúnam as condições de acesso, designadamente através de um acompanhamento mais personalizado e próximo (por “gestores de caso”).
- vi. Delimitação das competências de fiscalização no âmbito dos serviços de fiscalização.
- vii. Alteração de circuitos e procedimentos internos por forma a diminuir os atuais tempos de instrução do processo (excluindo os dias da responsabilidade dos requerentes quando são solicitados elementos adicionais).

Foram sinalizados alguns constrangimentos no âmbito do Rendimento Social de Inserção, os quais podem ser ultrapassados através de um conjunto de medidas operacionais, designadamente:

- i. Um dos motivos de indeferimento corresponde à ausência de inscrição do/a requerente e dos restantes elementos do agregado familiar num Centro de Emprego, caso se encontre desempregado e reúna as condições para o trabalho. Importa identificar os motivos de não inscrição e apresentar propostas de resolução dos constrangimentos identificados, designadamente através da avaliação da interface de comunicação existente entre o II, I.P. e o IEFP.
- ii. No âmbito da instrução do processo, para além dos formulários próprios, o/a cidadão deve anexar um conjunto de documentos, relativos ao requerente e agregado familiar. Importa avaliar a possibilidade de verificação oficiosa dos elementos possíveis, ao nível de sistemas de informação, com entidades como a Autoridade Tributária e Aduaneira e ao Instituto dos Registos e do Notariado, IP.

¹⁵ Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 141/2015, de 16 de março, e n.º 296/2015, de 15 de junho.

Algumas matérias que carecem de avaliação conjunta mais aprofundada:

- i. Avaliação de uma eventual alteração da norma de retroatividade do início da prestação, atualmente associada à assinatura do contrato de inserção ou, se superior, ao máximo de 60 dias após a apresentação do requerimento devidamente instruído.
- ii. Avaliação das consequências por recusa de celebração do contrato de inserção ou incumprimento do mesmo.
- iii. Avaliação das condições que atualmente determinam a suspensão e a cessação desta prestação social.
- iv. No que se refere ao acompanhamento social, importa avaliar a adequação dos termos da constituição e funcionamento dos Núcleos Locais de Inserção (NLI) à legislação do RSI em vigor, ou à nova legislação, uma vez que a legislação que define as competências dos NLI não se encontra consonante com as mais alterações legislativas introduzidas no RSI em 2012. A promoção de uma maior participação e responsabilização das parcerias representadas nos NLI, contribui para que a celebração dos acordos de inserção respeite os requisitos de qualidade, atingindo-se o objetivo principal de autonomização dos beneficiários.
- v. Avaliação da eficácia dos programas de inserção, de modo a que cada acordo corresponda à especificidade e às necessidades de cada família, para que estes sejam um veículo de promoção de uma efetiva inclusão social.
- vi. Avaliação da reconstituição da ex-Comissão Nacional do Rendimento Social de Inserção através de uma estrutura com funções similares (nomeadamente no seio do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social).
- vii. Estudo de um novo modelo de acompanhamento às famílias que sirva de referencial no trabalho desenvolvido pelas instituições, que reforce a capacidade e eficácia do apoio à inserção da medida, e que permita a monitorização e a avaliação qualitativa da mesma.

Por último, considerando a necessidade de aprofundamento da avaliação conjunta no âmbito do Rendimento Social de Inserção, de algumas matérias anteriormente identificadas, bem como do acompanhamento das alterações legislativas e procedimentais acordadas no seio do Grupo de Trabalho, foi encontrada como via a constituição de três equipas, que atuem em contextos distintos, e que integrem técnicos dos centros distritais de segurança social e outros técnicos que trabalhem com os beneficiários do RSI. Cabe a estas equipas, territorialmente dispersas e atuando em territórios que apresentem características distintas (bairro, território envelhecido, território com elevadas taxas de desemprego), proceder, por um prazo de um

ano, à avaliação no terreno das medidas entretanto adotadas, produzindo um relatório com as principais conclusões e propostas.

5. COMPLEMENTO SOLIDÁRIO PARA IDOSOS

5.1. Enquadramento

O Complemento Solidário para Idosos (CSI) foi criado em 2006, constituindo uma mudança de paradigma na garantia de mínimos sociais aos idosos. A anterior estratégia de aumento generalizado das pensões mínimas, enquadrada numa lógica de convergência de todos os diferentes montantes fixados por lei com o salário mínimo nacional, demonstrou ser, além de financeiramente insustentável, ineficiente do ponto de vista da alocação dos recursos aos que mais necessitam:

«A análise mostra que as pensões mínimas são instrumentos caros e ineficazes de solidariedade. Só 31.25% das pessoas que vivem em agregados familiares recebendo pensões mínimas são pobres.»¹⁶

Esta viragem de rumo, também seguida por muitos outros países europeus, havia já sido iniciada no sistema português com o Rendimento Social de Inserção. Agora, para um universo delimitado na idade, o CSI instituía-se com características próximas daquela medida mais geral:

- a) Prestação pecuniária diferencial – o CSI é um complemento aos recursos dos beneficiários, visando garantir um mínimo estabelecido;
- b) Prestação sujeita a rigorosa condição de recursos – o CSI destina-se a um universo de pessoas idosas que efetivamente se encontram em situação vulnerável.

5.2. Recuo na proteção garantida nos anos recentes

O valor de referência do CSI, ou seja, o mínimo de recursos garantido com a atribuição da prestação, foi inicialmente fixado nos 4.200 euros/ano, um valor próximo daquele que então era o mais recente limiar de pobreza disponibilizado pelas estatísticas das condições de vida. Ao longo dos primeiros anos foi sendo atualizado, com base na evolução dos preços e da economia. Em 2010, atingiu os 5.022 euros/ano, tendo ficado congelado nos dois anos seguintes.

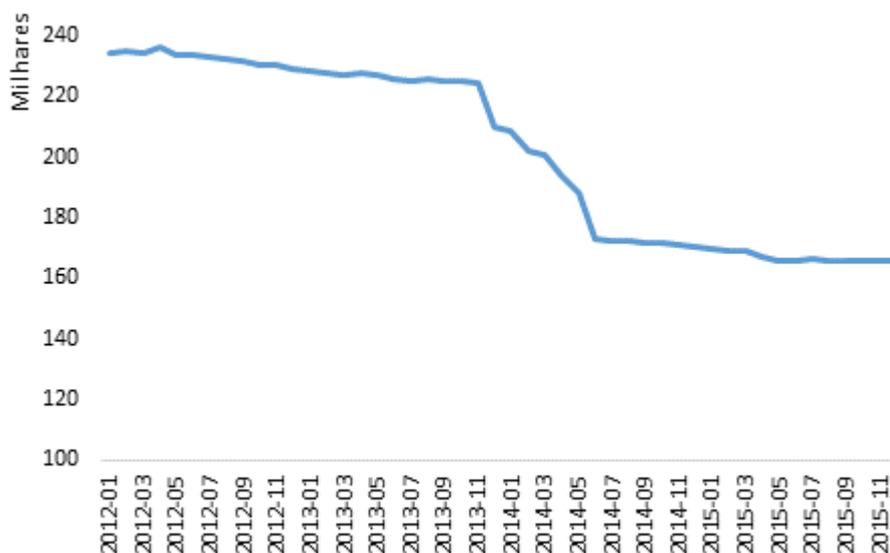
Em 2013, o Governo PSD/CDS tomou a decisão de fazer baixar este mínimo, que passou a 4.909 euros/ano, uma redução geral de 2,3%, mas que para muitos idosos podia corresponder a uma redução da prestação muito mais elevada¹⁷ ou até mesmo a sua exclusão, como aconteceu aos cerca de 56 mil beneficiários que saíram da medida entre janeiro de 2013 e junho de 2014, uma contração do universo de beneficiários em 24,3%, bem patente no gráfico seguinte.

¹⁶ Miguel Gouveia, Carlos Farinha Rodrigues, “Para que Servem as Pensões Mínimas?” (2.ª Conferência do Banco de Portugal)

¹⁷ Pense-se no caso, por exemplo, de um pensionista que apenas tivesse como rendimento a segunda mais baixa das pensões mínimas do Regime Geral, garantida a carreiras contributivas entre 15 e 20 anos e que entre 2010 e 2015 esteve fixada nos 274,79 euros. Este pensionista viu o valor do CSI reduzir-se em 21,6%.

Com a alteração introduzida pelo anterior Governo, o valor de referência do CSI diminuiu num ano 113 euros.

Gráfico 14. Evolução mensal do n.º de beneficiários do CSI, 2012-2015



Fonte: MTSSS

Deve ser notado que a exclusão do direito ao CSI não implica apenas a perda da prestação – a qual para estas situações até seria tendencialmente baixa, dado o seu carácter diferencial – mas também a perda de direitos acessórios normalmente garantidos aos beneficiários, tais como:

- Benefícios adicionais de saúde – descontos na aquisição de medicamentos, óculos e lentes e na aquisição e reparação de próteses dentárias removíveis. Estes benefícios são exclusivos do CSI;
- Tarifa social de energia elétrica e gás natural – todos os beneficiários de CSI têm direito a tarifas especiais de consumo de energia elétrica e/ou gás natural;
- Passes sociais – todos os beneficiários de CSI têm direito um desconto de 50% no passe mensal de transporte público válido para a área metropolitana de Lisboa e Porto.

Esta contração imposta ao valor de referência do CSI constituiu ainda um contrassenso em matéria de políticas públicas. Ao mesmo tempo que atribuía aumentos às pensões mínimas de um conjunto restrito de pensionistas, o anterior Governo reduzia o nível de proteção garantido pelo CSI, dirigido potencialmente aos mesmos indivíduos, não contando com os custos de eficiência atrás apresentados.

Veja-se um exemplo concreto: um pensionista de pensão social, beneficiário de CSI, que não tivesse qualquer outro rendimento teve, entre 2012 e 2015, um aumento na sua pensão de 12,01 euros, mas sofreu um corte de 21,43 euros no CSI, chegando a 2015 a receber menos 9,42 euros por mês do que recebia em 2011.

5.3. Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016

O valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI) foi aumentado em 2016, passando de 4.909 euros /ano para 5.022 euros/ano¹⁸. Este havia sido reduzido em 2013, afastando beneficiários da medida e reduzindo a proteção garantida aos que se mantiveram.

A reposição do valor de referência do CSI correspondia a um compromisso assumido pelo Governo no seu Programa, de forma a *“restituir o nível de proteção do CSI e restabelecer esta prestação social enquanto elemento central do combate à pobreza entre idosos (...) permitindo, desta forma, que voltem a beneficiar desta prestação idosos que ficaram excluídos, bem como a atualização da prestação aos idosos que sofreram uma redução no seu valor nominal”*.

Adicionalmente, no Orçamento do Estado de 2016, o parlamento veio a aprovar uma proposta do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, que fixou um novo aumento do valor de referência do CSI, para 5.059 euros/ano, numa associação direta com o valor então conhecido para o limiar de pobreza de 2014.

Os idosos pensionistas com menos recursos têm, assim, um aumento do seu rendimento disponível mensal em 2016, que resulta num aumento do valor de referência do CSI em 150 euros anuais face aos anos anteriores.

5.4. Hipóteses em estudo para o reforço da proteção do CSI

O Complemento Solidário para Idosos, pelas características específicas da população a que se destina, é uma das medidas em que o *“non take-up”*¹⁹ mais se faz sentir. Os primeiros anos da medida confirmaram esta teoria, tendo-se identificado um forte *“non take-up”* – o ano de 2007 terminou com o processamento de apenas 55 mil prestações. Esta situação conduziu as autoridades de então a desenvolverem esforços de divulgação da medida. No final do ano seguinte, já havia 174 mil beneficiários²⁰ e, no final de 2009, 223 mil.

Tratando-se de uma medida dirigida a idosos carece de uma permanente divulgação junto dos seus potenciais beneficiários. Contudo, a partir do 2.º semestre de 2011 a divulgação desta prestação social não só deixou de ser uma prioridade, como foi praticamente inexistente nos anos seguintes, naquela que parece ter sido uma estratégia deliberada do anterior Governo para que não houvesse mais idosos a requerer a prestação, mesmo que a ela tivessem direito.

¹⁸ Através do Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro.

¹⁹ A expressão *“non take-up”* é habitualmente utilizada para designar o fenómeno associado às prestações sociais, principalmente aquelas cuja atribuição está sujeita a verificação de condição de recursos, que não são requeridas por aqueles que, à partida, são os seus potenciais beneficiários.

²⁰ Sendo que deve também contar para uma importante parte deste acréscimo de quase 120 mil beneficiários o facto de o limite mínimo de idade ter-se reduzido dos 70 para os 65 anos, conforme previsto na lei.

Sendo um objetivo no qual o Governo tem trabalhado, a necessidade de um reforço da divulgação desta prestação social foi consensual no seio do GT. Com efeito, quer o Governo, quer os representantes dos Grupos Parlamentares do Bloco de Esquerda e do Partido Socialista no GT, consideram que o CSI carece de divulgação pública, com o objetivo de fazer chegar o programa a quem dele necessita e que não o faz, por desconhecimento ou até mesmo desconfiança face às alterações levadas a cabo pelo anterior Governo.

Como se viu atrás, o universo de beneficiários do CSI contraiu-se significativamente nos últimos anos, efeito em grande parte decorrente da redução do valor de referência da medida.

Por outro lado, apesar do aumento do valor de referência para o valor de referência mais elevado desde que esta prestação social foi criada (5059 euros/ano), este facto só por si não aumenta a adesão à medida. Daí que a sua divulgação seja fundamental, para que os potenciais beneficiários saibam que existe e que sofreu alterações, o que significa que pode passar a ser beneficiário um idoso que viu a prestação cessada nos últimos anos, ou a qual tenha sido indeferida (não só porque a sua condição de recursos poderá ter-se alterado, mas também na sequência das alterações legislativas recentemente introduzidas.

O GT assinalou e reforçou o objetivo do Governo na realização de uma campanha de sensibilização para a medida que está a ser ultimada e que envolverá diferentes canais, designadamente meios de comunicação e meios publicitários, contactos diretos junto de pensionistas da segurança social com probabilidade de virem a ser beneficiários, entre outros meios em estudo.

O GT propôs ao Governo a articulação entre os técnicos da segurança social e os militares da GNR, no âmbito das operações Censos Sénior, para identificação de potenciais beneficiários do CSI, através de um Protocolo entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e a Guarda Nacional Republicana.

Em abril de 2016 decorreu em todo o território nacional mais uma edição dos “Censos Sénior” tendo como objetivo identificar a população idosa que vive sozinha e/ou isolada. No ano de 2015 a Operação “Censos Sénior 2015” sinalizou 39.216 idosos dos quais 23.996 viviam sozinhos, 5.205 viviam isolados, 3.288 viviam sozinhos e isolados e 6.727 se encontravam em situação de vulnerabilidade fruto de limitações físicas e/ou psicológicas. Assentando esta operação num contacto direto com as pessoas idosas por parte das forças de segurança, ela é também uma excelente oportunidade de divulgar o CSI a muitos idosos que podem vir a beneficiar dele e inclusivamente sinalizar potenciais beneficiários desta prestação social.

6. COMBATE À POBREZA INFANTIL

6.1. Enquadramento

O combate à pobreza das crianças e jovens deve ser preconizado através de uma estratégia que deve complementar medidas dirigidas às crianças e aos jovens, com medidas que possibilitem o acréscimo dos recursos das famílias em que estas crianças estão inseridas.

Neste contexto importa reconfigurar o abono de família, reforçando a sua eficácia enquanto medida de combate à pobreza infantil, não descurando a sua intervenção no âmbito a promoção da natalidade. Contudo, para interromper o ciclo de pobreza não basta reduzir a pobreza monetária. Torna-se igualmente necessário *“atuar na criação de condições para que as crianças e os jovens tenham igualdade de oportunidades, o que pressupõe o acesso a um ensino de qualidade e a cuidados de saúde adequados”*²¹.

O Governo, em cumprimento do seu Programa aumentou os montantes do abono de família, do abono pré-natal e da majoração para as famílias monoparentais beneficiárias de abono de família e de abono pré-natal. Adicionalmente assumiu o compromisso de adotar uma abordagem integradora no combate à pobreza infantil, *“articulando diversas medidas setoriais que se devem complementar entre si, potenciando sinergias e apostando em medidas de proximidade, focalizadas nas crianças e jovens e nas suas famílias”*, através de medidas setoriais complementares às prestações de combate à pobreza, do lado do sistema educativo e do sistema de saúde.

O GT abordou o combate à pobreza infantil precisamente com esta perspetiva integrada entre diversas áreas setoriais: segurança social, educação e saúde.

O combate à pobreza infantil mais severa é feito em grande medida através do Rendimento Social de Inserção, prestação social já estudada anteriormente. Por seu turno o Abono de Família e a Majoração para Famílias Monoparentais não se destinam apenas a famílias em pobreza severa, devendo ser, ao nível das prestações sociais, as prestações dirigidas ao combate à pobreza das famílias com crianças a cargo. Isto porque a pobreza infantil radica na pobreza das famílias e estas são pobres porque as suas famílias são pobres.

O combate à pobreza infantil só pode ser efetivado através de uma política integrada de rendimentos, e esta concretiza-se através da reposição de rendimentos salariais, do aumento do salário mínimo, da reversão gradual dos impostos após o “enorme aumento” que se assistiu nos anos mais recentes, das prestações sociais de combate à pobreza e de ações no campo da educação e da saúde.

Apenas com um conjunto de respostas integradas é possível fazer face a um problema tão complexo como a pobreza infantil.

6.2. Evolução do Abono de Família nos anos recentes

²¹ Programa do Governo.

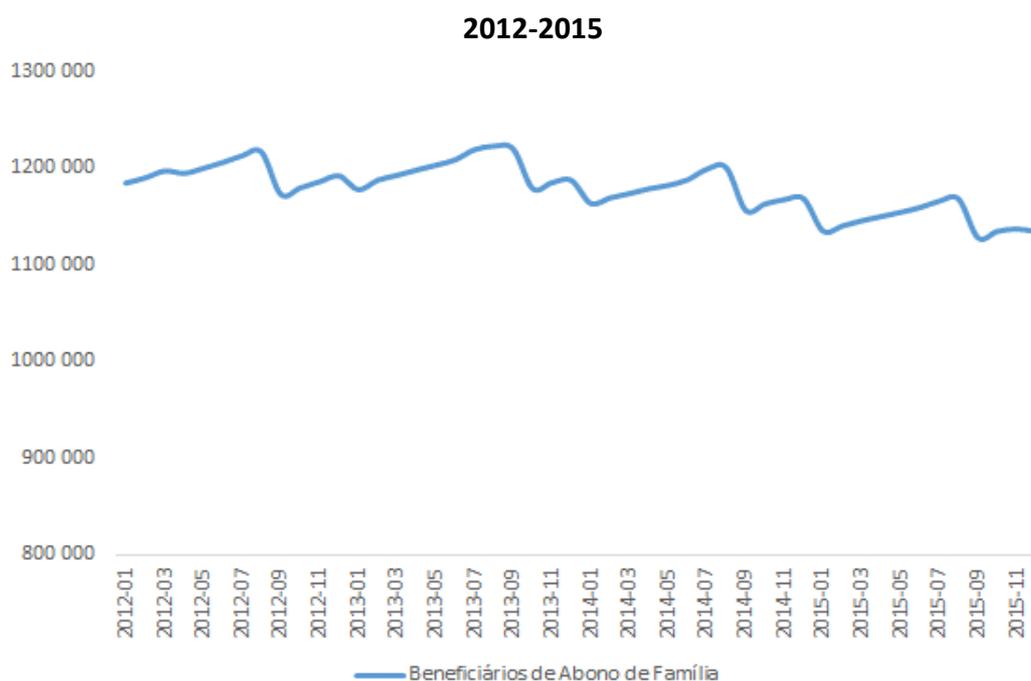
Entre 2011 e 2015 os montantes do abono de família não foram sujeitos a atualizações, mantendo-se durante todo o período com os seguintes montantes:

	< 12 meses	> 12 meses
1.º escalão	140,76	35,19
2.º escalão	116,74	29,19
3.º escalão	92,29	26,54

Também a Majoração para Famílias Monoparentais se manteve entre 2012 e 2015 em 20% do montante de abono.

O Gráfico seguinte reflete a evolução do número de beneficiários de Abono de Família entre 2012 e 2015 tendo-se assistido, apesar das oscilações infra-anuais, justificadas pela prova escolar (setembro de cada ano) e pelo reenquadramento anual nos escalões (janeiro de cada ano), a uma tendência de diminuição acompanhando aquela que foi a evolução da natalidade no período em análise.

Gráfico 15. Evolução mensal do n.º de beneficiários de Abono de Família



Fonte: MTSSS

6.3. Alterações introduzidas no 1º semestre de 2016

Face ao agravamento da pobreza junto da população infantil, o Governo em cumprimento do seu Programa atualizou, através do Decreto-Lei n.º 2/2016, de 6 de janeiro, os montantes de abono de família para os três escalões de rendimentos (aumentos de 2% a 3,5%) e fez aumentar a majoração atribuída às famílias monoparentais em 15 p.p., de **20% para 35%**.

Em sede de Orçamento do Estado de 2016, o parlamento aprovou aumentos adicionais de 0,5% dos montantes de abono dos 2.º e 3.º escalões.

O abono de família para crianças e jovens beneficia de um aumento de 3,5% para o 1.º escalão de rendimentos, 2,5% para o 2.º escalão e 2% para o 3.º escalão. Estes montantes não eram aumentados desde 2009.

Em suma, em 2016 reforçou-se, em termos reais, a proteção garantida às famílias portuguesas com crianças em situação de maior vulnerabilidade.

6.4. Hipóteses em estudo para o reforço da proteção das crianças e jovens

2. Abono de Família, creches, pré-escolar, centros de atividades de tempos livres e amas

Ficou identificada no seio do GT a necessidade de ser retomado no 2º semestre de 2016 o estudo sobre a reformulação do abono de família, para que, em função das disponibilidades orçamentais dos anos seguintes, seja aumentada a eficácia desta prestação social no combate à pobreza infantil.

Ainda no que se refere aos apoios a crianças e jovens, destaca-se na área da segurança social o acesso às respostas sociais dirigidas à 1ª infância, como a Creche, ou o acesso ao Pré-escolar e ao Centro de atividades de tempos livres, tal como previsto no documento *“Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política”*, em que “Entre outros, PS e Bloco de Esquerda identificam como aspetos em que é possível convergir, independentemente do alcance programático diverso de cada partido, com vista a soluções de política inadiáveis: (...) a garantia, até 2019, do acesso ao ensino pré-escolar a todas as crianças a partir dos três anos (...).”

Adicionalmente, e em função do diagnóstico conhecido, feito através dos indicadores tornados públicos pelo INE apresentados anteriormente, o GT concordou na urgência de ser adotado um programa de combate à pobreza das crianças e jovens, conforme inscrito no Programa do Governo. Os eixos de ação deste programa estão ainda a ser estudados, tendo, porém, já sido implementadas algumas medidas de reforço das designadas prestações familiares, ao nível do abono de família e da bonificação por deficiência.

Neste âmbito foi equacionada a necessidade de se proceder à definição de uma estratégia nacional de combate à pobreza infantil, conforme se encontra refletido no relatório do Comité

dos Direitos das Crianças, no âmbito da Convenção sobre os Direitos das Crianças²² mediante a criação de uma comissão específica pelo Governo, que integre nos termos a definir representantes dos Grupos Parlamentares e personalidades da academia. Caberá a essa comissão monitorizar as medidas que integram a referida estratégia.

Através do Orçamento do Estado para 2016 foi prorrogado, até agosto de 2017, o prazo que determinava a cessação do enquadramento da atividade de ama enquadrada, técnica e financeiramente pelo ISS, I.P., prevendo-se a reavaliação do regime de acesso à profissão e exercício da atividade de ama criado através do Decreto-lei n.º 115/2015, de 22 de junho.

No que se refere ao combate ao trabalho infantil, como resultado de várias campanhas de informação desenvolvidas ao longo dos últimos quinze anos em conjunto com os parceiros sociais e o escritório de Lisboa da OIT, da adoção de metodologias inspetivas com um profundo envolvimento dos parceiros sociais e concomitante censura social do fenómeno do trabalho infantil, o número de menores detetados em situação de trabalho ilegal, em território continental, tem hoje em dia uma expressão muito pouco significativa e meramente residual, de acordo com a Autoridade para as Condições de Trabalho.

Terá também contribuído para a redução da expressão do trabalho infantil a implementação do PIEF – Programa Integrado de Educação e Formação, criado pelo despacho conjunto n.º 882/99, do Ministério da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, e dirigido a jovens dos 15 aos 18 anos que se encontram em risco e/ou perigo de exclusão escolar e social depois de esgotadas todas as outras medidas de integração escolar. Embora tenha surgido como medida socioeducativa e formativa num contexto de combate à exploração do trabalho infantil, tem-se constituído como medida de combate ao abandono escolar precoce. Perto de três mil alunos foram abrangidos por esta medida ao longo do ano letivo 2012/2013.

3. Refeições escolares e apoios aos alunos da Ação Social Escolar

De acordo com o estudo mais recente da UNICEF, “A Situação Mundial da Infância 2016”, “apesar de a educação desempenhar um papel crucial na igualdade de oportunidades para as crianças, o número de crianças que não frequentam a escola aumentou desde 2011”. Este mesmo documento, divulgado em junho de 2016, defende que as desigualdades não são inevitáveis nem intransponíveis.

Com efeito, os apoios atribuídos no âmbito da ASE são uma ferramenta importante para combater as desigualdades na comunidade escolar tal como foi assumido na *Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política*. Em 2015/2016 beneficiavam de Ação Social Escolar (ASE), nos escalões A e B, cerca de 300 000 crianças, sendo que em perto de 90% das unidades orgânicas mais de 25% dos alunos têm ASE.

Neste contexto considerou-se no seio do GT que em matéria de educação, a comparticipação das refeições escolares em período de férias para os alunos da Ação Social Escolar (ASE) é uma medida relevante, sendo já concretizada por muitas autarquias no Ensino Básico. Com efeito, atualmente há já um conjunto de escolas que solicitam refeições para os seus alunos em período de férias. Considerando os três períodos de férias letivas, é no período das férias de

²² Texto sobre as “Observações finais sobre o terceiro e quarto relatórios periódicos de Portugal”.

verão, interrupção entre dois anos escolares distintos, que se regista maior número de refeições: 162 escolas, num universo de 765 que tem refeitórios adjudicados, serviram refeições a 7 280 alunos.²³ Algumas destas escolas apenas solicitam o serviço de refeições para viabilizarem atividades programadas (por um período limitado de tempo durante as férias).

O Ministério da Educação reconhece a importância de uma medida de alargamento da participação das refeições escolares em período de férias para todos os alunos da Ação Social Escolar (ASE), numa primeira fase nas escolas TEIP (Territórios Escolares de Intervenção Prioritária) mais carenciadas e, gradualmente, nas restantes escolas. Outra medida abordada no seio do GT corresponde à disponibilização do pequeno-almoço nas escolas para os alunos da ASE. À semelhança da anterior, o Ministério da Educação reconhece que esta é uma medida que pode, efetivamente, ajudar a ultrapassar algumas dificuldades impostas às crianças com origem em agregados familiares e sociais mais desfavorecidos e cujo estudo importa aprofundar.

Outra medida de importância crucial é a atribuição pela primeira vez em Portugal de manuais gratuitos. A medida criada pelo Governo abrangerá, já no próximo ano letivo, todos os alunos do 1.º ano do 1.º ciclo, prevendo-se o seu alargamento, em prazo, aos restantes anos da escolaridade obrigatória. Assim, 100 000 crianças que iniciam em 2016/2017 o seu percurso educativo receberão os seus manuais gratuitamente. Esta medida tem custo em orçamento de Estado que não ultrapassa os 3 milhões de euros.

Outras medidas:

- Elaboração de um plano de controlo de qualidade e da quantidade da comida fornecida em regime de outsourcing nas cantinas escolares, em articulação com as diversas entidades envolvidas, como autarquias, escolas e serviços centrais do Ministério da Educação.
- Voucher para a compra de livros escolares e de material escolar para os alunos dos escalões A e B da ASE de forma a que até ao fim do 1º período todas as crianças tenham acesso a todos os materiais que necessitam. Os serviços do Ministério da Educação apresentarão um relatório relativo aos resultados obtidos, com o intuito de corrigir eventuais desvios.

Em colaboração com instituições de ensino superior, observatório para as migrações e organizações não governamentais, o Ministério da Educação apresentará um estudo com a identificação das zonas de potencial conflito para a introdução de mediadores culturais.

3. Médico de família, saúde oral e visual e antiparasitários

²³ Registo referente ao dia 15 de junho. Relativamente às férias de Natal, 81 escolas **pediram** apoio para 3.071 alunos, enquanto nas férias da Páscoa o número de escolas que fez o pedido desceu para 62 e o de alunos para 1955. Estes dados incluem as refeições dos alunos que estão em período curricular, uma vez que o mesmo difere do calendário escolar (alunos de CEFs, cursos profissionais e cursos vocacionais, etc).

O Governo estabeleceu como prioridade, no seu Programa, expandir e melhorar a capacidade da rede de cuidados de saúde primários, prosseguindo o objetivo de garantir que todos os portugueses têm um médico de família atribuído. No seio do GT foi consensual a necessidade de ser considerada prioritária a atribuição de médico de família às crianças até ao final de 2018.

Foi igualmente abordada no seio do GT a importância de implementação de medidas que disponibilizem às crianças e jovens um acompanhamento nas matérias de medicina dentária e oftalmologia.

Neste âmbito assume-se como prioritária a dotação dos cuidados de saúde primários com um novo tipo de respostas, nomeadamente a ampliação e melhoria da cobertura do SNS nas áreas da Saúde Oral e da Saúde Visual.

O GT reunirá em julho de 2017, após os resultados iniciais da implementação dos Programas Nacionais de Promoção de Saúde Oral (PNPSO) e para a Saúde da Visão (PNSV), a fim de encontrar as formas adequadas de apoio às crianças em risco de pobreza que possam precisar de apoio nestas áreas.

Por último, em matéria de saúde, foi abordada no seio do GT a problemática relacionada com o acesso aos medicamentos antiparasitários, com especial enfoque nas crianças e adolescentes. Reconhecidas as vantagens para a saúde pública desta medida, o Ministério da Saúde solicitou a elaboração de uma Norma de Orientação Clínica à Direcção-Geral da Saúde, sobre a qual o INFARMED irá realizar uma avaliação económico-financeira das medidas propostas para eventual tomada de decisão política em sede de preparação dos Orçamentos do Estado.

7. Sistematização das medidas em estudo nas várias áreas

Para além das medidas sistematizadas ao longo do relatório, o GT abordará as seguintes temáticas:

- Estudo e caracterização das situações de desemprego de longa duração e proposta de medidas de apoio aos desempregados de longa duração.
- Avaliação dos protocolos das Cantinas Sociais e de formas alternativas, eficientes e eficazes de combate à carência alimentar das famílias.

8. Anexo A: Rendimento Social de Inserção – quadro síntese da legislação em vigor

Lei n.º 13/2003, de 21 de maio	Revoga o rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, e cria o rendimento social de inserção.
Declaração de Retificação n.º 7/2003, de 29 de maio	Republica a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.
Despacho n.º 1810/2004, de 27 de janeiro	Define a forma de constituição, de organização e a composição dos Núcleos Locais de Inserção, bem como o apoio administrativo e financeiro.
Lei n.º 45/2005 de 29 de agosto	Primeira alteração à Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que revoga o rendimento mínimo garantido, previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, e cria o rendimento social de inserção.
Despacho n.º 451/2007, de 10 de janeiro	Estabelece as regras de desenvolvimento e a execução dos protocolos a celebrar entre os Centros Distritais do ISS, IP e IPSS ou equiparadas, designadamente, critérios de celebração, obrigações das entidades, cláusulas de rescisão e aos custos a financiar. Anexa um modelo de protocolo.
Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho	Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente.
Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto	Estabelece as normas de execução da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, que institui o rendimento social de inserção, e procede à fixação do valor do rendimento social de inserção (RSI).
Decreto-Lei n.º 221/2012, de 12 de outubro	Regula o desenvolvimento da atividade socialmente útil a que se encontram obrigados os titulares do rendimento social de inserção e os membros do respetivo agregado familiar.

Decreto-lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro	Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social.
Decreto-lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro	Altera a escala de equivalência aplicável à determinação do montante do Rendimento Social de Inserção (RSI) a atribuir, prevista na Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e atualiza o valor de referência do RSI, indexado ao valor do IAS, previsto na Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto.

9. Anexo B: Cenários RSI - estimativas de impacto na despesa

Objetivo: estimar o impacto na despesa de duas hipóteses / cenários de atualização do valor de referência do RSI convergente com o valor base da pensão social.

- a) Importa começar por projetar a evolução do valor da Pensão Social. De acordo com o mecanismo de atualização das pensões, consagrado no Decreto-Lei 53-B/2006, de 29 de dezembro, a Pensão Social é atualizada pelo valor da inflação, sem habitação, conhecido no final do ano anterior ao que se aplica a atualização. Por simplificação, usou-se como valores para a inflação aqueles que constam do cenário macroeconómico do Programa de Estabilidade.

Nestes termos, o valor base da Pensão Social terá a seguinte evolução:

	2016	2017	2018	2019
IPC n (via PE)	1,2	1,6	1,7	1,8
IPC n-1		1,2	1,6	1,7
Pensão social	202,34	204,77	208,05	211,59

- b) Pressupondo que haveria uma convergência com o valor da Pensão Social em 1/3 a cada ano (isto é, 1/3 da diferença de RSI 2016 para a PS em 2017, 2/3 da diferença em 2018 e 3/3 em 2019), o valor do RSI evoluiria assim:

	2016	2017	2018	2019
Dif. RSI 2016 face à PS ano n		23,78	27,06	30,60
Acréscimo face ao RSI 2016		7,93	18,04	30,60
RSI	180,99	188,92	199,03	211,59

- c) Uma primeira ordem de impactos decorreria da atualização da prestação dos atuais beneficiários de 2016, que se esperam vir a atingir os 240 mil no final do ano (cf. Programa Nacional de Reformas).

- i) O impacto da atualização é diferenciado de acordo com o peso com que contribuem para a capitação do valor RSI (1 para o titular, 0,7 para restantes adultos e 0,5 para crianças). Em termos médios, os beneficiários de 2011 distribuíram-se da seguinte forma (optou-se por 2011 por ser o último ano em que vigorou a escala de equivalência agora reposta pelo atual Governo):

	Estrutura média em 2011	Estrutura aplicada aos 240 mil beneficiários expectáveis no final de 2016
Titulares	37.6%	90 153
Restantes adultos	24.3%	58 432
Menores de idade	38.1%	91 415

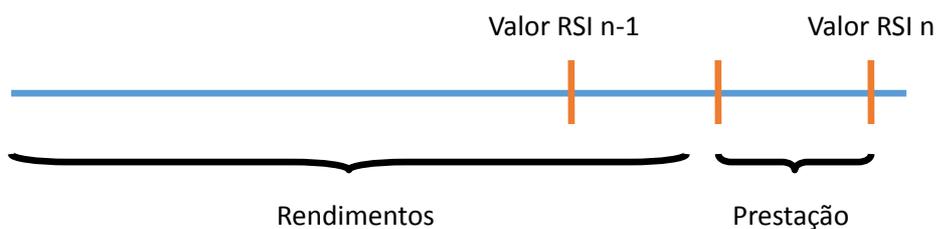
- ii) O impacto com o stock de beneficiários do final de 2016 corresponderia, então, à anualização dos encargos adicionais decorrentes dos sucessivos acréscimos face a 2016, conforme projetados na alínea b), e tendo em conta a forma como cada tipo de beneficiário absorve esse acréscimo (100% para o titular, 70% para restantes adultos e 50% para menores).

Daqui resultariam os seguintes impactos anuais:

	2017	2018	2019
Impactos exclusivamente decorrentes das atualizações das prestações do stock de beneficiários no final de 2016	16,8 M€	38,3 M€	64,9 M€

- d) Uma segunda ordem de impactos corresponderia aos novos beneficiários que entrarão após 2016 por força da atualização do valor do RSI (um valor mais elevado alarga o universo de potenciais beneficiários da prestação).

- i) Importa começar por definir que rendimentos se espera que estes novos beneficiários apresentem. Tendo em conta que são novos beneficiários porque o aumento do valor RSI lhes permitiu serem abrangidos pela medida, o seu rendimento nunca poderá ser inferior ao limite que o novo valor RSI impõe, em função das composições das suas famílias. Caso contrário, já teriam feito parte do stock inicial de 240 mil. É de supor, portanto, que se distribuam ao longo do intervalo limitado pelo anterior e pelo novo valor RSI. Para efeitos deste exercício, foi assumido que, em termos médios, teriam rendimentos ao nível do ponto médio desse intervalo. Significa isto que a prestação que teriam corresponderia ao diferencial entre esse ponto médio e o novo valor RSI, a cada ano. O esquema seguinte mostra o exemplo do pressuposto para um indivíduo isolado.



- ii) Para o volume de entradas de novos beneficiários ao longo do período, assume-se que esta é feita nos seguintes termos: 15 mil em 2017, 20 mil em 2018 e 25 mil em 2019, totalizando 60 mil entradas, o que leva a um universo total de beneficiários na ordem 300 mil, próximo dos níveis de cobertura anteriores às alterações realizadas pelo governo PSD/CDS.
- iii) Estas novas entradas foram distribuídas pela estrutura de titulares, restantes adultos e menores de idade, de acordo com o padrão já utilizado na alínea c-i).
- iv) No ano de entrada (por ex., em 2017), calcula-se o impacto mensal da prestação – o volume de entrada da alínea d-ii) multiplicado pelo valor da prestação assumido na alínea d-i) – e multiplica-se pelo fator 0,5416 (assumindo-se que o volume anual de entradas se distribui de forma igual por todos os meses do ano). Este impacto anual é depois incrementado nos anos seguintes, como se de um novo stock se tratasse, nos mesmos termos do exercício levado a cabo na alínea c-ii). E repete-se o mesmo para as entradas em anos seguintes.
- v) No final deste processo os impactos estimados com a entrada de novos beneficiários seriam os seguintes:

	2017	2018	2019
Impactos exclusivamente decorrentes do crescimento do universo de beneficiários em função do aumento do valor RSI	0,3 M€	2,3 M€	7,8 M€

- e) Finalmente, congregando as duas ordens de impactos, em termos de impactos totais deste cenário de estudo:

	2017	2018	2019
IMPACTOS TOTAIS (contrafactual: cenário sem alterações – “no policy change”)	17,1 M€	40,6 M€	72,8 M€