



# ***O refluxo das políticas sociais em Portugal: o exemplo do RSI***

---

**Carlos Farinha Rodrigues**

**ISEG / Universidade Técnica de Lisboa**

**[carlosfr@iseg.utl.pt](mailto:carlosfr@iseg.utl.pt)**



## ■ Principais tópicos:

- Existe um refluxo das políticas sociais ?
- O exemplo do RSI
- Política social e desigualdades sociais.
- Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?



# ***Existe um refluxo das políticas sociais ?***



## ■ **As políticas sociais estão em refluxo?**

- ❑ **Assistimos hoje em Portugal a um claro recuo das políticas sociais, em particular as destinadas ao combate às situações de pobreza e de maior precariedade social.**
- ❑ **Este recuo das políticas sociais tem como pano de fundo o esforço de contenção orçamental que o país atravessa, mas vai muito para além disso.**
- ❑ **Ninguém contesta o esforço de contenção da despesa e de maior rigor orçamental que o país no seu conjunto tem que fazer e de que as políticas sociais não se podem alhear.**



## ■ **As políticas sociais estão em refluxo?**

- **No entanto, aquilo que presenciámos actualmente é a estigmatização de algumas políticas como o RSI, a introdução de cortes generalizados nas prestações sociais a pretexto de um maior rigor na sua atribuição e no combate à fraude e, de um modo geral, à substituição progressiva de uma visão de política social baseada no reconhecimento de direitos e de deveres para uma visão assistencialista que tende a desresponsabilizar o papel do estado no combate à exclusão social.**



## ■ **As políticas sociais estão em refluxo?**

- ❑ **Tomemos como exemplo a questão do maior rigor na atribuição das prestações sociais e no combate à fraude.**
- ❑ **Todas as medidas que possibilitem um maior controle dos recursos das famílias beneficiárias e o evitar da sua atribuição a quem delas não necessita são bem-vindas.**
- ❑ **Mas um maior rigor na atribuição dos benefícios não implica necessariamente uma redução desses mesmos benefícios para quem está legitimamente nas medidas.**



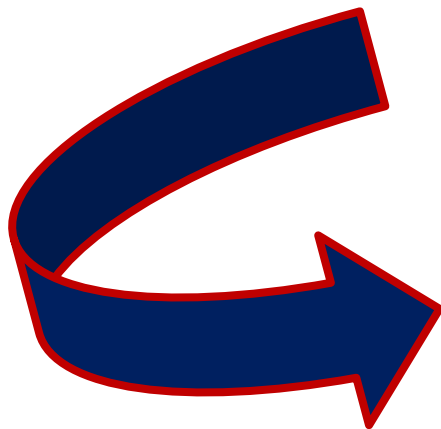
## ■ **As políticas sociais estão em refluxo?**

- ❑ **Por outro lado algumas das medidas recentemente anunciadas são relativamente inócuas do ponto de vista dos seus efeitos concretos mas contribuem para denegrir e estigmatizar a imagem dos beneficiários.**
- ❑ **Um exemplo claro deste tipo de medidas é o da imposição de limites aos activos financeiros detidos pelos beneficiários do RSI. É duvidoso que uma parcela significativa de beneficiários do RSI disponha de grandes contas bancárias até agora não controladas pela condição de recursos.**



## ■ **As políticas sociais estão em refluxo?**

- **Mas a imagem que passa para a opinião pública é a de que os beneficiários do RSI têm recursos escondidos e estão indevidamente no Programa. Seria bom que o Governo viesse a esclarecer quantos dos actuais beneficiários do RSI foram excluídos do programa por terem contas bancárias com mais de 25 mil euros.**



**O exemplo do RSI**





# ***Existe um refluxo das políticas sociais ? O exemplo do RSI***



## ■ Principais características do RSI

- ❑ Implementado desde 1997 o objectivo do RSI é o de atenuar a pobreza extrema através da redução da intensidade da pobreza dos sectores mais vulneráveis da população .
- ❑ O RSI materializa-se numa prestação do regime não contributivo da S. Social, que garante a todos os indivíduos a reposição da diferença entre os seus rendimentos reais e um limiar mínimo de rendimento tomado como referência.
- ❑ Combina o direito à prestação e o sistema de obrigação-direito de inserção através da obrigatoriedade de seguimento dum programa de inserção social.



## ■ **A alteração da condição de recursos de 2010**

- 1. Alargamento dos rendimentos tidos em conta na avaliação dos recursos dos beneficiários;**
- 2. Alteração do conceito de “família” utilizado na agregação dos recursos dos vários indivíduos que conjuntamente recorrem aos benefícios;**
- 3. Modificação das escalas de equivalência impondo como escala de referência a escala da OCDE;**
- 4. Eliminação de alguns benefícios complementares associados aos principais benefícios;**
- 5. Reforço das condições de fiscalização e das medidas de combate à fraude.**



## ■ **A alteração da condição de recursos de 2010**

2. **Alteração do conceito de “família” utilizado na agregação dos recursos dos vários indivíduos que conjuntamente recorrem aos benefícios;**
- **A sua implementação, conjugada com a alteração das economias de escala e a manutenção dos valores de referência pode, porém conduzir a um aumento artificial dos recursos (rendimento equivalente) das famílias mais carenciadas conduzindo assim à sua exclusão do acesso aos benefícios ou à redução dos seus montantes.**



## ■ A alteração da condição de recursos de 2010

### 3. Modificação das escalas de equivalência impondo como escala de referência a escala da OCDE;

|                          | <b>Escala Original do RSI</b> | <b>Escala da OCDE</b> |
|--------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| <b>1º Adulto</b>         | <b>1</b>                      | <b>1</b>              |
| <b>2º Adulto</b>         | <b>1</b>                      | <b>0.7</b>            |
| <b>Restantes adultos</b> | <b>0.7</b>                    | <b>0.7</b>            |
| <b>Crianças</b>          | <b>0.5</b>                    | <b>0.5</b>            |



## ■ A alteração da condição de recursos de 2012

**Modificação das escalas de equivalência impondo como escala de referência a escala da OCDE modificada;**

|                          | <b>Escala Original do RSI</b> | <b>Escala Modificada da OCDE</b> |
|--------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>1º Adulto</b>         | <b>1</b>                      | <b>1</b>                         |
| <b>2º Adulto</b>         | <b>1</b>                      | <b>0.5</b>                       |
| <b>Restantes adultos</b> | <b>0.7</b>                    | <b>0.5</b>                       |
| <b>Crianças</b>          | <b>0.5</b>                    | <b>0.3</b>                       |



## Análise das alterações do RSI

**RSI 1**

Regime do RSI anterior à alteração da condição de recursos

**RSI 2**

Regime do RSI após a alteração da condição de recursos de 2010 (DL 70/2010 de 16 de Junho)

**RSI 3**

Regime do RSI após a alteração da condição de recursos de 2012 (DL 133/2012 de 27 de Junho)



## Impacto das alterações do RSI: Casal com dois Filhos

|              | <b>Nº Adultos Equivalentes</b> | <b>Limiar RSI</b> | <b>Var (%)</b> | <b><u>RSI</u><br/>LP</b> |
|--------------|--------------------------------|-------------------|----------------|--------------------------|
| <b>RSI 1</b> | 3.0                            | 569 €             | -              | 64 %                     |
| <b>RSI 2</b> | 2.7                            | 512 €             | - 10 %         | 58 %                     |
| <b>RSI 3</b> | 2.1                            | 398 €             | - 30 %         | 45 %                     |

|  |          |
|--|----------|
| <b>Valor de referência do RSI (2010-2012)</b>                                | 189.52 € |
| <b>Valor mensal da Linha de pobreza (2010)</b>                               | 421 €    |
| <b>Valor mensal da Linha de pobreza (2010) para um casal com dois filhos</b> | 884 €    |





## Microssimulação do RSI: Principais resultados

|  | <b>RSI 1</b> | <b>(%)</b> | <b>RSI 2</b> | <b>(%)</b> | <b>RSI 3</b> | <b>(%)</b> |
|--|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| Taxa de Participação (indivíduos)        | 502364       | 4.7        | 411852       | 3.9        | 235332       | 2.2        |
| Taxa de Participação (famílias)          | 164980       | 4.2        | 122939       | 3.1        | 75984        | 1.9        |
| Taxa de Participação (famílias RSI 1)    | 188327       | 3.4        | 159700       | 2.9        | 96868        | 1.7        |
|  |              |            |              |            |              |            |
| Despesa Total (106 €/ano)                | 521.3        |            | 286.5        |            | 165.1        |            |
| Subsídio Médio por indivíduo (€/mês)     | 86.5         |            | 58.0         |            | 58.5         |            |
| Subsídio Médio por Família RSI 1 (€/mês) | 230.7        |            |              |            |              |            |
| Subsídio Médio por Família (€/mês)       | 263.3        |            | 194.2        |            | 181.1        |            |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## Microssimulação do RSI: Rendimento Equivalente por Decil

| Euros/Ano        | Antes RSI    | Após RSI 1   | Var. (%)   | Após RSI 2   | Var. (%)   | Após RSI 3   | Var. (%)   |
|------------------|--------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| <b>1º decil</b>  | 2777         | 3593         | 29.4       | 3232         | 16.4       | 3034         | 9.3        |
| <b>2º decil</b>  | 4759         | 4778         | 0.4        | 4769         | 0.2        | 4764         | 0.1        |
| <b>3º decil</b>  | 5922         | 5922         | -          | 5922         | -          | 5922         | -          |
| <b>4º decil</b>  | 6971         | 6971         | -          | 6971         | -          | 6971         | -          |
| <b>5º decil</b>  | 7959         | 7959         | -          | 7959         | -          | 7959         | -          |
| <b>6º decil</b>  | 9031         | 9031         | -          | 9031         | -          | 9031         | -          |
| <b>7º decil</b>  | 10442        | 10442        | -          | 10442        | -          | 10442        | -          |
| <b>8º decil</b>  | 12352        | 12352        | -          | 12352        | -          | 12352        | -          |
| <b>9º decil</b>  | 15950        | 15950        | -          | 15950        | -          | 15950        | -          |
| <b>10º decil</b> | 29710        | 29710        | -          | 29710        | -          | 29710        | -          |
| <b>Total</b>     | <b>10590</b> | <b>10673</b> | <b>0.8</b> | <b>10636</b> | <b>0.4</b> | <b>10616</b> | <b>0.2</b> |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## Microsimulação do RSI: Taxa de Participação por Tipo de Família

| Tipo de Família                           | Taxa de Participação (%) |             |             |
|---|--------------------------|-------------|-------------|
|   | RSI 1                    | RSI 2       | RSI 3       |
| Um adulto                                 | 1.9                      | 1.9         | 1.9         |
| Dois adultos ambos com menos de 65 anos   | 4.4                      | 2.9         | 2.0         |
| Dois adultos pelo menos um com 65+ anos   | 1.3                      | 0.5         | 0.1         |
| Outros agregados sem crianças dependentes | 1.7                      | 1.1         | 0.7         |
| Um adulto com crianças dependentes        | 12.0                     | 12.0        | 8.4         |
| Dois adultos com uma criança dependente   | 5.0                      | 3.2         | 2.0         |
| Dois adultos com 2 crianças dependentes   | 6.7                      | 5.2         | 1.9         |
| Dois adultos com 3+ crianças dependentes  | <b>28.7</b>              | <b>24.9</b> | <b>18.1</b> |
| Outros agregados com crianças dependentes | 6.0                      | 4.0         | 1.5         |
| <b>Total</b>                              | <b>4.2</b>               | <b>3.1</b>  | <b>1.9</b>  |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## Microsimulação do RSI: Distribuição dos Beneficiários por Tipo de Família

| <b>Tipo de Família</b>                           | <b>Distribuição dos Beneficiários (%)</b> |              |              |
|--|---|--------------|--------------|
|  | <b>RSI 1</b>                              | <b>RSI 2</b> | <b>RSI 3</b> |
| <b>Um adulto</b>                                 | 2.6                                       | 3.2          | 5.7          |
| <b>Dois adultos ambos com menos de 65 anos</b>   | 9.0                                       | 7.4          | 9.0          |
| <b>Dois adultos pelo menos um com 65+ anos</b>   | 2.2                                       | 1.6          | 0.5          |
| <b>Outros agregados sem crianças dependentes</b> | 5.1                                       | 5.5          | 6.5          |
| <b>Um adulto com crianças dependentes</b>        | 9.9                                       | 12.1         | 13.9         |
| <b>Dois adultos com uma criança dependente</b>   | 15.7                                      | 13.1         | 14.3         |
| <b>Dois adultos com 2 crianças dependentes</b>   | 21.6                                      | 20.3         | 13.0         |
| <b>Dois adultos com 3+ crianças dependentes</b>  | 19.9                                      | 21.6         | 27.8         |
| <b>Outros agregados com crianças dependentes</b> | 14.0                                      | 15.3         | 9.2          |
| <b>Total</b>                                     | <b>100.0</b>                              | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## Microsimulação do RSI: Indicadores de Desigualdade

| Euros/Ano               | Antes RSI | Após RSI 1 | Var. (%) | Após RSI 2 | Var. (%) | Após RSI 3 | Var. (%) |
|-------------------------|-----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| <b>Gini</b>             | 0.353     | 0.343      | - 2.8    | 0.347      | - 1.7    | 0.350      | - 0.8    |
| <b>Atkinson (e=0.5)</b> | 0.106     | 0.098      | - 7.5    | 0.101      | - 4.7    | 0.102      | - 3.8    |
| <b>Atkinson (e=1.0)</b> | 0.195     | 0.176      | - 9.7    | 0.182      | - 6.7    | 0.186      | - 4.6    |
| <b>Atkinson (e=2.0)</b> | 0.366     | 0.295      | -19.4    | 0.310      | - 15.3   | 0.323      | - 11.7   |
| <b>S80/S20</b>          | 6.1       | 5.5        | - 9.8    | 5.7        | - 6.6    | 5.9        | - 3.3    |
| <b>S90/S10</b>          | 10.7      | 8.5        | - 20.6   | 9.2        | - 14.0   | 9.8        | - 8.4    |
| <b>S95/S05</b>          | 19.4      | 12.3       | - 36.6   |            |          | 15.5       | - 20.1   |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## Microssimulação do RSI: Indicadores de Pobreza

| Euros/Ano               | Antes RSI   | Após RSI 1  | Var. (%)      | Após RSI 2  | Var. (%)      | Após RSI 3  | Var. (%)      |
|-------------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| <b>Incidência (F0)</b>  | <b>17.8</b> | <b>17.5</b> | <b>- 1.7</b>  | <b>17.7</b> | <b>- 0.6</b>  | <b>17.7</b> | <b>- 0.6</b>  |
| <b>Intensidade (F1)</b> | <b>5.2</b>  | <b>3.7</b>  | <b>- 28.8</b> | <b>4.3</b>  | <b>- 17.3</b> | <b>4.7</b>  | <b>- 9.6</b>  |
| <b>Severidade (F2)</b>  | <b>2.5</b>  | <b>1.1</b>  | <b>- 56.0</b> | <b>1.5</b>  | <b>- 40.0</b> | <b>1.9</b>  | <b>- 24.0</b> |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



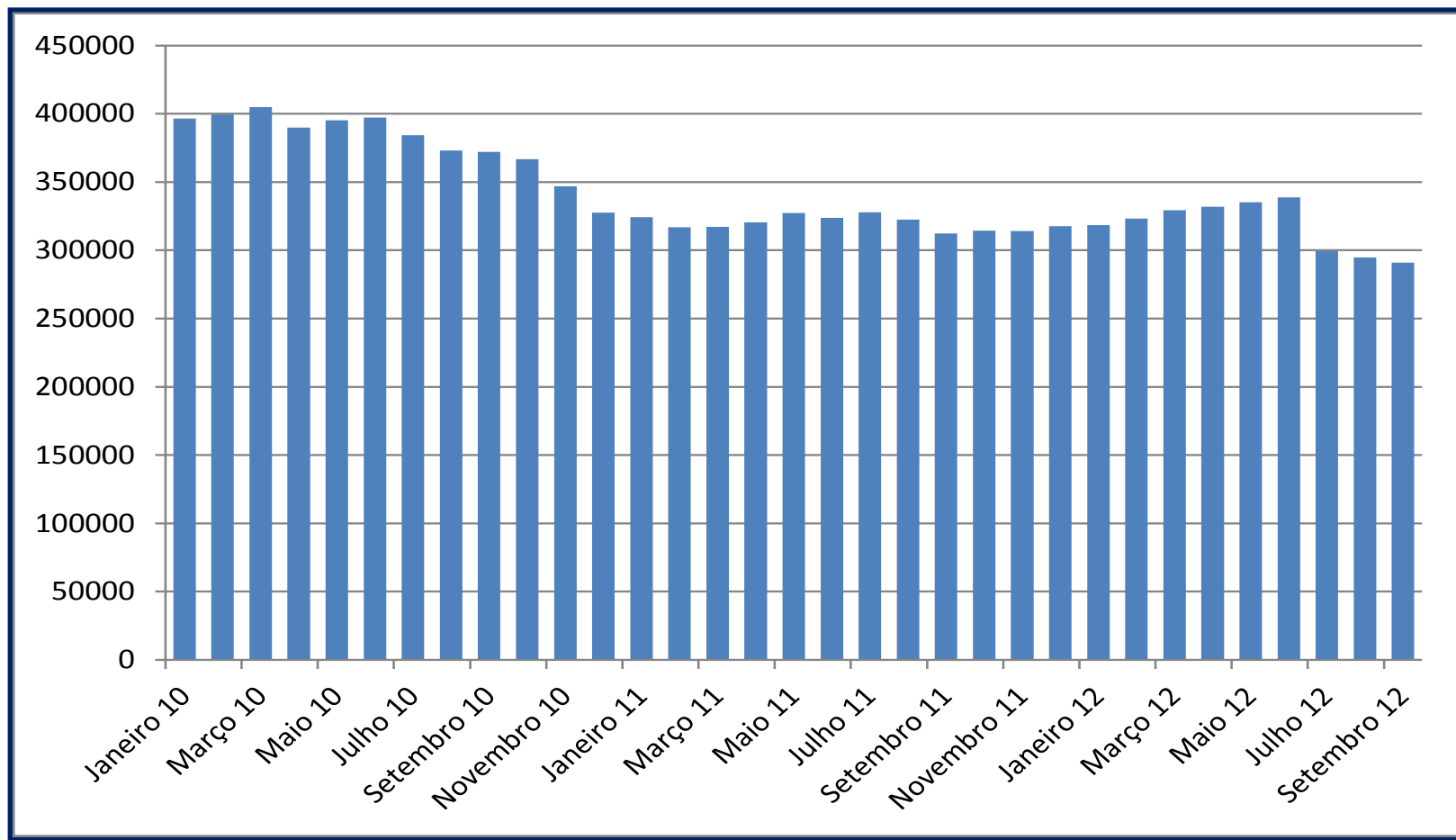
## Microssimulação do RSI: Eficiência

| <i>10<sup>6</sup> euros</i>                          | RSI 1         | RSI 2         | RSI 3         |
|--|---------------|---------------|---------------|
| <b>Total das Transferências RSI</b>                  | <b>521.3</b>  | <b>286.5</b>  | <b>165.1</b>  |
| <b>Total das Transferências RSI para os pobres</b>   | <b>518.3</b>  | <b>285.7</b>  | <b>165.1</b>  |
| <b>Défice de Recursos antes do RSI</b>               | <b>1842.4</b> |               |               |
| <b>Défice de Recursos pós RSI</b>                    | <b>1339.1</b> | <b>1558.9</b> | <b>1677.4</b> |
| <b>Redução do Défice de Recursos</b>                 | <b>503.3</b>  | <b>283.5</b>  | <b>165.0</b>  |
| <b><i>EVP – Eficiência Vertical do Programa</i></b>  | <b>99.4</b>   | <b>99.7</b>   | <b>100.0</b>  |
| <b><i>ERP – Eficiência na Redução da Pobreza</i></b> | <b>96.5</b>   | <b>99.0</b>   | <b>99.9</b>   |
| <b><i>ERD - Eficiência na Redução do Défice</i></b>  | <b>27.3</b>   | <b>15.4</b>   | <b>9.0</b>    |

Fonte: Microdados do ICOR 2009. Cálculos do autor.



## RSI: Número de Beneficiários



Fonte: MSSS - Boletim Estatístico Segurança Social.





## ■ **Alteração das regras do RSI: conclusões**

- ❑ **A simulação do impacto da alteração das regras de funcionamento do RSI confirma cabalmente a apreciação efectuada no início quanto ao refluxo das políticas sociais.**
- ❑ **O objectivo de criar “um quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas” que estava subjacente às alterações foi claramente subordinado ao objectivo de reduzir a despesa pública nos apoios sociais.**



## ■ **Alteração das regras do RSI: conclusões**

- ❑ **Os ganhos de eficiência obtidos com a nova condição de recursos dificilmente poderão justificar a forte redução da eficácia do RSI na redução da intensidade e severidade da pobreza.**
- ❑ **A crise económica e financeira que Portugal actualmente enfrenta impõe, indiscutivelmente, a necessidade de uma implementação mais rigorosa das políticas sociais, mas igualmente implica o reforço simultâneo da sua eficácia e da sua eficiência.**



# ***Política Social e Desigualdades Sociais.***



## ■ **Política Social e Desigualdades Sociais**

- **Portugal é dos países da União Europeia que apresenta maiores níveis de desigualdade na distribuição dos rendimentos.**
  
- **Nos últimos anos assistiu-se a uma ligeira redução das desigualdades familiares, apesar da inexistência de políticas claras de combate às desigualdades. Os resultados alcançados foram-no à “boleia” das políticas sociais de combate à pobreza e à exclusão social.**



## ■ **Política Social e Desigualdades Sociais**

- ❑ **O instrumento ideal de redistribuição dos rendimentos deveria ser o sistema fiscal. O aumentar da capacidade redistributiva do sistema fiscal é fundamental para reduzir as desigualdades sociais. Nomeadamente, através do combate à fuga ao fisco e à economia informal, reforçando a abrangência do sistema fiscal.**
- ❑ **O refluxo da política social traduz-se igualmente num atenuar do esforço de redução das desigualdades.**



# ***Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?***



- **Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?**
  
- **Em primeiro lugar é necessário perceber que é precisamente em períodos de crise que as políticas sociais são mais ainda mais necessárias, visto constituírem como que um “estabilizador automático” que assegura um mínimo de coesão social indispensável para o funcionamento da nossa sociedade.**



- **Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?**
  
- **Em segundo lugar, é necessário um rigor acrescido na sua atribuição de forma a obter-se ganhos de eficiência que não ponham em causa ou reduzam substancialmente a eficácia dessas medidas no combate às situações de maior precariedade.**





## ■ **Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?**

- **Em terceiro lugar, as políticas sociais não podem ser exclusivamente um processo de transferência de recursos financeiros para as famílias mais carenciadas. É necessário que elas constituam efectivamente uma alavanca no processo de inserção social das famílias e dos indivíduos mais pobres na sociedade.**



## ■ **Que políticas sociais em contexto de contenção orçamental?**

- ❑ **Por último a política social portuguesa, mesmo em tempos de crise, não se deve alhear da política social europeia.**
- ❑ **A Estratégia 2020 tem objectivos de redução de exclusão social, com metas quantificadas a nível europeu. Será que a actual crise é argumento para Portugal ficar de fora? Para definir metas menos ambiciosas? O governo português deveria clarificar quais os objectivos que pretende alcançar no âmbito da estratégia europeia de redução da pobreza e da exclusão social.**



# *O refluxo das políticas sociais em Portugal: o exemplo do RSI*

