

# O impacto da crise económica e financeira nas principais medidas de proteção social em Portugal

Preciosa Maria Taveira Lousada

UNIVERSIDADE SANTIAGO DE COMPOSTELA, SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA

preciosa.lousada@gmail.com

**Resumo:** Através da análise comparativa dos diplomas legais publicados e informação estatística disponibilizada pelo Instituto de Segurança Social, IP, propomos avaliar o impacto da crise económica e financeira de 2007/2008 nas principais medidas de proteção social vigentes em Portugal, nomeadamente o complemento solidário para idosos, subsídio de desemprego e de doença, abono de família para crianças e jovens, pensão de invalidez e velhice e, por último, o rendimento social de inserção.

Na generalidade, todas as prestações sociais avaliadas foram perpassadas por alterações legislativas onerosas, expressas na redução dos montantes atribuídos, na supressão de benefícios, no período de concessão das mesmas e, naturalmente, no decréscimo de beneficiários, constituindo exceção a este último indicador (diminuição do número de beneficiários) o subsídio de desemprego e a pensão de velhice, circunstâncias suportadas nas consequências da crise e evolução desfavorável da demografia, respetivamente.

Perante as evidencias encontradas, facilmente se pode concluir que a tendência para a implementação de políticas neoliberais de austeridade abalou os pilares do Estado de Bem-estar, ainda em construção, com repercussões diretas na vida de muitos cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** Estado de Bem-estar, proteção social, crise, direitos, rendimentos, austeridade.

**Abstract:** *Through the comparative analysis of the published legal diplomas and static information available by the social security Institute IP, we aim to evaluate the impact of the financial and economic crisis of 2007/2008 in the main measures of social protection valid in Portugal, namely the solidarity complement for aged persons, unemployed and illness subsidy, family allowance for children and young, pension of invalidity and old age pension, and at last the social insertion income.*

*In the generality, every available, social contributions have been passed by onerous legislative alterations, expressed in the reduction of the amounts attributed in the suppression of benefits, in the period of the concession of the same and of course in the decrease of benefits, in the period of concession of the same and obviously in the decrease of beneficiaries, being an exception to the last indicator (diminution of the number of beneficiaries) the unemployment subsidy and the old age pension, supported circumstances in the consequences of the crisis, and the adverse evolution of demography, respectively.*

*Towards the found evidences, we can easily conclude that the tendency for the implementation of neoliberal politics of austerity, affected the pillars of the welfare State, still in construction, with direct consequences in the life of many citizens, above all, the more vulnerable.*

**Keywords:** *Welfare State, social protection, crisis, rights, profits, austerity.*

## 1. Introdução

Não será despropositado referir que Portugal é um dos países que mais tem sofrido com os efeitos da crise desencadeada em 2007/2008, cujas consequências recaíram fortemente sobre a vida dos cidadãos, em especial os mais vulneráveis, dada a progressiva deterioração dos níveis da intervenção estatal no domínio da proteção social. A capacidade de resposta dos serviços públicos, nomeadamente da Segurança Social, parece ter sido estrangulada pelo conhecido *programa de ajustamento*, num contexto de aumento das necessidades de proteção da população, acabando por expor, com mais veemência, os problemas estruturais da pobreza e da desigualdades social<sup>1</sup>, não fosse real a redução das transferências públicas destinadas ao combate destes dois fenómenos tão presentes na sociedade portuguesa<sup>2</sup>. A máscara política que tenta obscurecer este cenário social é pequena demais para deixar indiferente mesmo os mais incautos e desatentos.

Como é possível fazer bandeira da redução do número de beneficiários das medidas de política social, quando a realidade, sem maquilhagem estatística, revela o aumento das desigualdades sociais e da pobreza? Como é que um país se pode vangloriar com a existência de cantinas sociais para dar de comer aos mais pobres? Não será esta uma medida de humilhação e profundo retrocesso na escalada da conquista das políticas sociais, não apenas para os que as frequentam, mas para o próprio Estado? Poderão ser ignoradas as intermináveis filas de desempregados à porta dos Centros de Emprego? Ou será o desemprego sinónimo de grandes prestações sociais? Não. Pelo contrário. Muitos desempregados, pelo percurso profissional a que não tiveram direito, estão excluídos desse diminuto apoio social, condição determinante para a sua sobrevivência. Excluídos da esfera laboral são atirados para fora de tantas outras dimensões da vida em sociedade, não fosse o trabalho um pilar fundamental da existência humana. Como defenderam Bruto da Costa et al (2008:163): “*O trabalho é, usualmente, considerado como um capital fundamental para a protecção face à pobreza*”.

É certo que a economia portuguesa fez um percurso de recuperação do seu desenvolvimento tardio<sup>3</sup>, cujo início remonta a 1974, empurrado pela pressão e estí-

1. Therborn (2015) argumenta que a desigualdade é uma violação da dignidade humana, podendo revestir diversas formas e ter muitas consequências. Ela vai muito além da ausência de recursos financeiros, pelos malefícios que provoca na vida do ser humano (saúde, autoestima e capacidade de participar no mundo).

2. Reis et al (2014) expõem que os efeitos da crise deveriam resultar num desafio para os serviços públicos. No entanto, contrariamente ao desejado, assistiu-se a um recuo nos mecanismos de intervenção estatal através da diminuição dos apoios, da eliminação de serviços, afunilamento dos critérios de elegibilidade às medidas de política social, redução dos recursos ou tão simplesmente de aligeiramento de procedimentos.

3. Portugal partiu da estação do desenvolvimento com algum tempo de atraso, visível nos índices de qualificação e produtividade, na organização do trabalho, na conciliação de trabalho e vida familiar, na estrutura sectorial

mulos de países mais desenvolvidos e pela integração na Comunidade Europeia. No entanto, o avanço registado na memorável década de 90 em matéria de direitos sociais e formas de proteção social parece agora desmoronar-se perante o olhar incrédulo de muitos espectadores passivos, incapazes de lhe fazer frente. As próprias forças sindicais já não conseguem suplantar-se a um Estado que, de forma unilateral, determina e comanda sem diálogo, assumindo decisões que aos cidadãos dizem respeito.

Se é certo que a atual crise que assolou a Europa tem natureza financeira, também é verdade que em Portugal ela detém características muito peculiares ligadas ao défice enraizado de competitividade do tecido económico, ausência de iniciativa empreendedora e fraca capacidade de reproduzir os proveitos obtidos.

Porém, impõe-se mencionar que a situação social e económica que o país atravessa não pode ser arriegada, em exclusivo, ao papel do Estado, devendo englobar empresas e famílias que não souberam tirar o devido proveito de câmbios estáveis e taxas de juro reduzidas. A abundância financeira, conseguida muito à base da dívida pública<sup>4</sup>, encobriu o problema dos salários baixos, impulsionou o consumismo desenfreado de produtos importados, tendo resultado num défice da balança comercial. Este cenário empurrou Portugal para níveis insignificantes de crescimento económico e de dívida externa elevada que culminaram no resgate financeiro de 2011, deixando para trás o tão desejado e propalado investimento produtivo.

A realidade a que Portugal chegou não pode ser combatida com medidas avulsas, moldadas em função de interesses políticos e sectoriais. Pelo contrário, recuperar a sustentabilidade, a prosperidade económica e o rigor orçamental exige a conceção de soluções ajustadas ao tecido económico e social, recursos naturais e infraestruturas do país. A importação de modelos económicos alheios ao contexto português, desfasados da história e identidade cultural, pode constituir limitações, ou mesmo ditar o fracasso, da capacidade de crescimento e desenvolvimento. É assim fundamental atualizar o diagnóstico da conjuntura nacional, refletir sobre o mesmo, definir objetivos e conceber estratégias para os atingir, sem comprometer a imprescindível coesão social.

Portugal tem vindo a ser comandado, de forma alternada, pelos principais partidos que compõem o arco da governação, facto que terá contribuído para uma não assunção de responsabilidades por parte dos decisores políticos, como que se a

---

do tecido produtivo, nas fragilidades da rede de equipamentos e serviços de apoio às famílias, na juventude dos sistemas de proteção social, na cultura política, no débil sentido de cidadania, na relação entre serviços públicos e cidadãos, nos níveis de pobreza, nos níveis de contribuição fiscal para o sistema, na fuga aos impostos, no clientelismo político, entre outros fatores que atribuem a Portugal uma singularidade muito especial.

4. Segundo Rodrigues e Silva (2012) entre o ano de 2000 e 2010 a dívida pública externa passou de 52% para 88% do PIB. Dois anos volvidos, em 2012, a dívida ascendeu a 120% do PIB. Para o efeito muito contribuiu o quase nulo crescimento económico, razão pela qual o investimento público e privado era feito com recurso ao crédito.

situação atual das finanças públicas tenha um único e exclusivo culpado. Não interessa aferir qual das duas fações políticas cometeu maiores erros de administração, importa sim inverter tendências e definir um novo rumo em direção a uma reforma económica centrada numa visão estratégica, em vista à construção de um Estado mais eficaz e eficiente, de forte sentido social, capaz de devolver a dignidade, a confiança e a esperança ao seu povo, sem ignorar, na hora de elaborar o orçamento geral do Estado, o necessário equilíbrio das contas públicas.

Talvez esteja na hora de deixar de financiar parte das despesas correntes (salários, pensões) com recurso à venda de dívida pública (recorrendo ao capital de outros países), comprometendo, reiteradamente, a capacidade financeira do Estado, situação que se tem arrastado no tempo, condicionando o futuro das gerações vindouras.

O Estado não é somente um agente regulador e fiscalizador do mercado. Ele é simultaneamente um elemento de intervenção económica, mentor do desenvolvimento de políticas públicas estáveis e previsíveis que sejam capazes de oferecer certezas aos investidores, abrindo vias de progresso económico e social. Tem que ser encontrado um modelo de desenvolvimento económico que assegure a criação de riqueza de forma consistente e duradoura, pois é consensual que o país precisa de crescer, de aumentar os níveis de produtividade, de aproveitar e rentabilizar recursos endógenos e exógenos, de criatividade, de gerar mais-valias, de se tornar competitivo face aos mercados emergentes e de reter a sua população jovem (qualificada e audaz), tudo isto em prol de uma economia sólida que assegure confiança, motivação e padrões de vida minimamente equitativos para todos os cidadãos.

## **2. Impacto da Crise Económica e Financeira na Proteção Social Portuguesa**

Os Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) anunciavam com toda a clareza o desmantelamento que o Estado se propunha fazer no domínio da proteção social<sup>5</sup>, por via direta ou indireta, em nome da contenção do défice e controlo da dívida pública. Com efeito, a limitação das despesas de funcionamento da administração pública, onde obviamente se incluem os salários, a diminuição das despesas com pensões e prestações sociais em geral, a redução dos benefícios fiscais, o aumento dos impostos diretos e indiretos, sem prejuízo de outras medidas não menos importantes, foram os alvos definidos para alcançar tal desiderato.

5. Ramos (2001:82) considera: *"A coberto das razões associadas ao financiamento e à sustentabilidade da segurança social, tem-se assistido, na Europa, a uma forte pressão para a desregulamentação dos sistemas sociais e diminuição da intervenção do Estado na protecção social com o objectivo de redução da despesa pública, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), diminuindo as prestações do regime contributivo e privatizando algumas das suas componentes."*

Registe-se que o PEC I (março de 2010), relativamente às despesas sociais, exibiu medidas como a obrigatoriedade da aplicação da condição de recursos à atribuição das prestações sociais não contributivas, congelamento do valor nominal da generalidade destas, diminuição da despesa com prestações sociais do referido regime e revisão da relação entre o subsídio de desemprego e remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador.

O PEC III (setembro de 2010) patenteava a minoração das despesas com prestações sociais, definindo, em concreto, o congelamento das pensões em 2011, a redução de 20% das despesas com o Rendimento Social de Inserção, a eliminação do aumento extraordinário de 25% do abono de família nos 1º e 2º escalões, bem como a supressão dos seus 4º e 5º escalões.

O PEC IV (março de 2011), enquanto plano de austeridade complementar, expressava a restrição da despesa com pensões, a suspensão da aplicação da regra automática de indexação das pensões, o alargamento do âmbito de aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade a pensões acima de 1500€ e o congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS) em vigor, em 2010 e 2011.

Destaca-se que este plano adicional não mereceu a concordância da oposição parlamentar, facto que terá conduzido ao pedido de demissão do primeiro-ministro de então, Eng.º José Sócrates, e dado o fundamento para o pedido de ajuda externa. A data de 6 de abril de 2011 ficará para sempre associada a este ato e ao início das negociações com a designada *Troika*<sup>6</sup>, que culminaram na assinatura do *Memorando de Entendimento*, acordo que estabelece diversas medidas no domínio da proteção social, de que é exemplo a redução de pensões acima dos 1500€ e a reforma das prestações de desemprego. A partir de então assistiu-se à publicação de legislação que viria a dar cobertura às intenções anunciadas, quer nos PEC, quer no *Memorando de Entendimento* (Reis et al: 2014).

O propósito de avaliar o impacto da referida crise nas principais prestações sociais em vigor no território nacional conduziu à análise e confrontação dos diplomas legais de suporte, tendo sobressaído de imediato a alteração do discurso dos diversos preâmbulos, cuja ênfase recai sobre o contexto económico internacional, marcado pela necessidade de grande contenção dos défices públicos e pela implementação de medidas de austeridade por parte de países integrantes da União Europeia, onde, obviamente, se inclui Portugal.

Acresce a esta exposição preambular o argumento do aumento da esperança média de vida e o problema da sustentabilidade da Segurança Social, a situação eco-

6. Palavra de origem russa que designa um comité de três elementos constituído por representantes da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional.

nómica e financeira do país enquanto fundamento para legitimar uma reavaliação dos regimes jurídicos das prestações do sistema de segurança social, sistema previdencial e proteção social de cidadania, bem como os desafios colocados pelo envelhecimento demográfico.

E é no âmago destes fundamentos que se legitimam as diversas alterações presentes nos diplomas legais que regulam a atribuição dos apoios sociais, alguns dos quais a última oportunidade de garantia de sobrevivência. Com a implementação de novas regras de condição de recursos (ampliação do conceito de agregado familiar e introdução de mudanças significativas nos rendimentos a contabilizar para efeito de acesso aos apoios sociais) e com a vinculação das prestações sociais ao Indexante de Apoios Sociais (IAS)<sup>7</sup>, em substituição da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), o Governo criou um conjunto de estratégias limitadoras do acesso às prestações sociais, viabilizando a redução da despesa pública.

Como seria de esperar, as reformas legislativas não geraram consenso nem satisfação no seio daqueles que precisam de recorrer à rede de apoios estatais. Não obstante, debaixo da capa da *Troika* e da austeridade, e em nome da sustentabilidade, cortaram-se direitos e rendimentos, de uma forma fria e simplista, deixando ao acaso os novos riscos sociais<sup>8</sup>.

Segue-se uma exploração sumária à evolução legislativa observada nas principais prestações sociais, no intento de demonstrar as alterações de maior relevo operadas nas mesmas, grande parte das quais mentoras de um retrocesso na construção do Estado de Bem-estar.

## 2.1. Complemento Solidário para Idosos (CSI)<sup>9</sup> - Subsistema Solidariedade

A comparação do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 dezembro, com o Decreto-Lei n.º 151/2009, de 30 junho, revela que com a publicação deste último diploma deixou de se considerar para efeitos de atribuição desta prestação o montante atribuído aos pensionistas dependentes (2º grau - maior dependência), a título de acréscimo à pensão, muito provavelmente para compensar este grupo alvo das despesas decorrentes dos problemas de saúde de que são portadores.

7. Ano 2015 - Valor do IAS: 419.22 euros; Valor da RMMG: 505.00€. Diferença registada: 85.78€.

8. Como defende Pino e Lara (2013:44) "Los Nuevos Riscos Sociales y la globalización son los dos desafíos actuales más importantes del Estado de Bienestar:"

9. Objeto da lei: Combater a pobreza dos idosos melhorando o nível dos seus rendimentos.

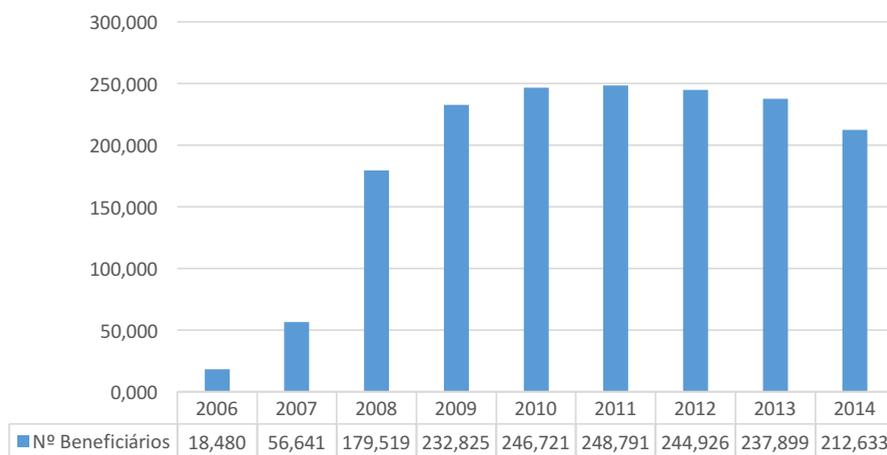
Destinatários da medida: titulares de pensões de velhice e sobrevivência ou equiparadas, de qualquer sistema de proteção social nacional, que residam legalmente em território nacional e satisfaçam as condições previstas; cidadãos nacionais que não reúnam as condições de atribuição da pensão social por não preencherem a condição de recursos e os titulares de subsídio mensal vitalício que satisfaçam as condições de atribuição constantes do Decreto-Lei (Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 dezembro).

Outro dado que parece seguir esta tendência de desagravamento diz respeito à renovação da prova de rendimentos (de dois em dois anos) prevista no Decreto-Lei de origem, eliminada no diploma atual, remetendo para a Segurança Social essa avaliação sempre que o considere necessário. Ainda assim, pelo que foi possível apurar, de forma informal, o facto da Segurança Social ter desencadeado em 2014, com efeito a 2013, um processo de renovação oficiosa desta prestação social, materializada no rastreio de moradas (os idosos integrados em estabelecimentos de apoio social de natureza residencial ou famílias de acolhimento não têm direito à prestação) e atualização do valor das pensões vem questionar a benignidade desta letra de lei, pois como indica o gráfico n.º 1 houve uma clara redução de beneficiários em 2014. Acresce a alteração do valor de referência, de 5 022€ para 4 909€, enquanto critério de afunilamento de acesso à medida (o cidadão requerente de CSI tem que ter rendimentos inferiores a este último montante).

Acresce expor que para os requerimentos entrados a partir de 1 de janeiro de 2014 a idade de acesso ao CSI foi nivelada com a da pensão de velhice, situando-se presentemente nos 66 anos e dois meses, retardando o acesso previsto para os 65 anos consignado no Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 dezembro.

**Gráfico n.º 1**

N.º de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

## 2.2. Prestação Social de Desemprego<sup>10</sup> – Sistema Previdencial

O subsídio de desemprego conheceu significativas alterações a partir de 2010, validadas pelas penalizações encontradas nos sucessivos diplomas produzidos (Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de dezembro; Lei nº 5/2010, 5 de maio; Decreto-Lei nº 72/2010, 18 de junho; Decreto-Lei nº 64/2012, 15 de março).

A 1ª alteração inscreve-se ao nível do dever de apresentação quinzenal do desempregado, pois enquanto o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de dezembro, define esta obrigatoriedade a partir da data de concessão da prestação, o Decreto-Lei nº 64/2012, de 15 de março, impõe a data de apresentação do requerimento. Esta mudança parece refletir duas preocupações, uma relacionada com a introdução, o mais atempadamente possível, da dinâmica de procura de emprego, outra com o combate à fraude. Se a primeira preocupação colhe alguma relevância, a segunda reserva dúvidas, porquanto o exercício de uma atividade profissional não será prejudicado por uma ausência pontual ao trabalho.

Esta situação assume maior validade num contexto de trabalho informal, onde não existem contribuições para o sistema de Segurança Social, circunstância que reveste interesse para ambas as partes (o trabalhador continuará a receber a prestação social de desemprego e a entidade patronal evitará as contribuições para o sistema de Segurança Social).

A 2ª alteração instituída relaciona-se com o prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, tendo passado dos 450 dias de trabalho por conta de outrem, consignados no Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de dezembro, para 300 dias de trabalho por conta de outrem previstos no Decreto-Lei nº 64/2012, de 15 de março, resultando, no caso vertente, em benefício para os trabalhadores, pela facilitação do acesso a este direito social.

A 3ª alteração respeita às condições especiais de atribuição do subsídio social de desemprego, uma vez que, anteriormente, por força do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de dezembro, a condição de recursos era definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar que não podiam ser superiores a 80% do valor da retribuição mínima mensal garantida (RMMG). Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, a condição de recursos passa a ser definida em função dos rendimentos mensais do agregado familiar do requerente que não podem ultrapassar 80% do Indexante de Apoios Sociais (IAS), cuja capitação do rendimento é ponderada segundo a escala de equivalência prevista na lei da condição de recursos. Tal como já foi referido, o valor da RMMG é superior ao IAS, confirmando-

---

10. Objeto da lei: Estabelece o quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem (...).

se aqui uma primeira penalização, à qual se soma a alteração do conceito de agregado familiar, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que passou a abranger maior número de elementos e ampliou o conceito de economia comum, registando-se por esta via outro agravamento.

A 4ª mudança observada prende-se com a redução de 10% do montante diário do subsídio de desemprego após 180 dias de concessão, mecanismo de limitação implementado pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, com a eventual e questionável finalidade de incentivar a procura de emprego.

Cabe aqui destacar a majoração, em 10%, do montante diário do subsídio de desemprego encontrada na Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, nas seguintes condições:

- a) Quando no mesmo agregado familiar ambos os cônjuges ou pessoas que vivam em união de facto sejam titulares do subsídio de desemprego e tenham filhos ou equiparados a cargo;
- b) Quando no agregado familiar monoparental o parente único seja titular do subsídio de desemprego e não aufera pensão de alimentos decretada ou homologada por tribunal.

Isto significa que os casais desempregados com filhos terão uma majoração de 20% (10% para cada membro do casal) do montante do subsídio, uma disposição que também se aplica às famílias monoparentais, desde que não haja pagamento de pensão de alimentos.

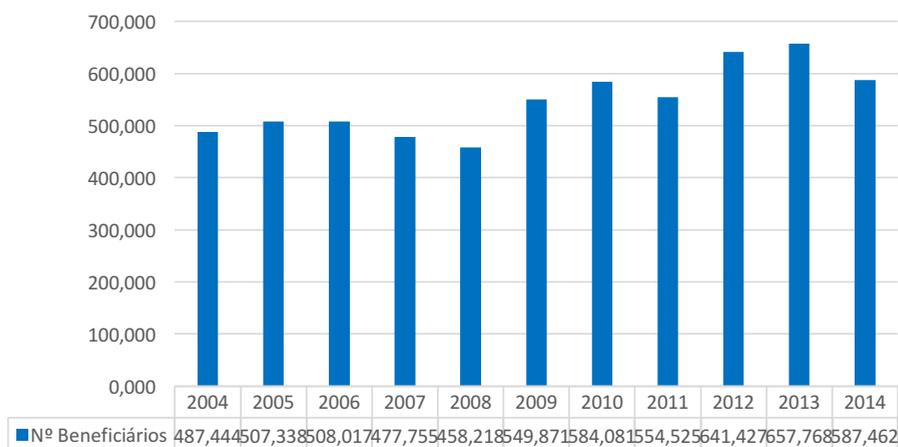
Numa análise menos atenta, essa majoração afigura-se como um grande benefício para as famílias que se encontrem nas condições estabelecidas. Contudo, parece poder afirmar-se que será diminuto o número de famílias que reúnam esses requisitos.

Uma outra mudança, bastante severa, é encontrada no montante do subsídio de desemprego, cujo primeiro corte surgiu pela via da passagem da sua vinculação ao IAS e, posteriormente, por força da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, pela alteração do limite superior que deixou de ser o triplo do IAS para passar a ser duas vezes e meia o IAS. Este mesmo diploma mantém o período de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial vinculado às variáveis idade e registo de remunerações, tendo, porém, de modo geral, encurtado consideravelmente o tempo de atribuição.

Genericamente poder-se-á referir que o acesso à prestação foi facilitado, mas reduzido o seu montante e período de atribuição. A reparação da eventualidade de desemprego continuará a garantir 65% do salário base, contudo o valor máximo baixa de 1 258€ para 1 048,05€, redução que afetará, sobretudo, os desempregados detentores de salários mais elevados que acabavam por poder beneficiar deste teto máximo.

O gráfico n.º 2 revela que a partir de 2009, de modo geral, o número de beneficiários desta prestação social sofreu um acréscimo, informação que parece refletir o aumento do desemprego, consequência da crise instalada, e o efeito da alteração legislativa que reduziu o prazo de garantia para obtenção do direito (de 450 dias de trabalho por conta de outrem para 300 dias).

**Gráfico n.º 2**  
N.º de Beneficiários de Desemprego /Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

### 2.3. Proteção na Eventualidade Doença<sup>11</sup> – Sistema Previdencial

A confrontação do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, com o Decreto-Lei 133/2012, de 27 de junho, permite avaliar que não foi modificado o prazo de garantia indispensável para aceder a esta prestação social, mantendo-se os seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações. Observa-se até um benefício no diploma mais recente na medida em que o mês de ocorrência do evento doença pode ser considerado para o efeito, desde que haja período contributivo.

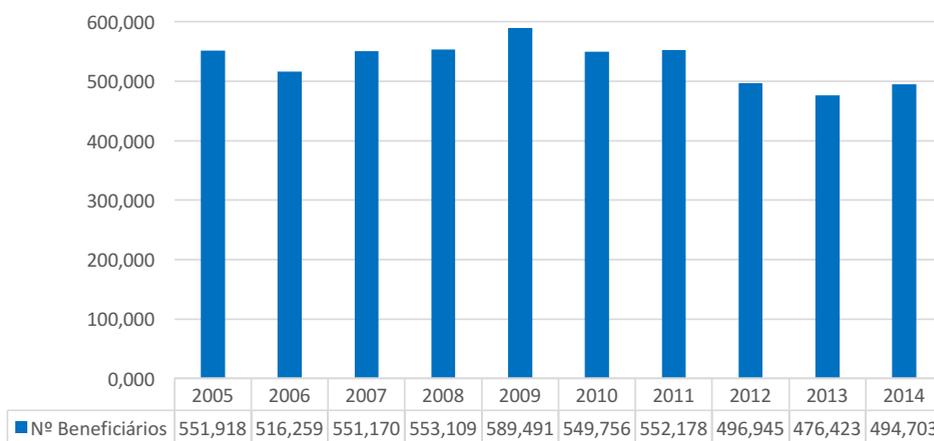
11. Objeto da lei: Define o regime jurídico de proteção social na eventualidade doença no âmbito do sistema previdencial. A proteção na eventualidade concretiza-se através da atribuição de prestações destinadas a compensar a perda de remuneração presumida, em consequência de incapacidade temporária para o trabalho (Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro).

Seguindo a mesma tendência, o índice de profissionalidade passou de 20 para 12 dias. Isto é, foi reduzido o número de dias, com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado, que o trabalhador precisa de dispor no decurso dos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade temporária para o trabalho, resultando este encurtamento em manifesta vantagem para o trabalhador.

O Decreto-Lei 133/2012, de 27 de junho, implementou, contudo, alterações menos favoráveis, porquanto as baixas até 30 dias terão um subsídio correspondente apenas a 55% da remuneração, contrariamente aos 65% anteriormente contemplados. Quanto à baixa superior a 30 dias e inferior ou igual a 90 dias a percentagem é reduzida de 65% para 60%, configurando prejuízo para os beneficiários sob o argumento do combate às baixas fraudulentas, entendidas pelo Governo como mais comuns quando respeitam a períodos curtos.

O gráfico n.º 3 denota um decréscimo de beneficiários no ano de 2012 e 2013, situação contrariada em 2014 com um aumento de cerca de 18.000 beneficiários. Esta informação não assume grande expressividade por relação ao período pré-crise, pois a alteração negativa resultante do Decreto-Lei 133/2012, de 27 de junho, incidiu nos montantes atribuídos.

**Gráfico n.º 3**  
 N.º de beneficiários do subsídio de Doença/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

## 2.4. Proteção por Encargos Familiares – Abono de Família para Crianças e Jovens<sup>12</sup> – Subsistema Proteção Familiar

A análise comparativa da legislação publicada permite aferir que o Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio, acrescentou uma novidade por relação à legislação anterior materializada no reforço da proteção social na monoparentalidade, mediante a majoração de 20% para os agregados familiares desta tipologia. Todavia, é também este diploma o mentor de uma mudança considerável ao nível da determinação dos montantes do abono de família, pois enquanto o Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, previa 6 escalões de rendimento indexados ao valor da RMMG, o Decreto-Lei n.º 87/2008, de 28 de maio, mantém os mesmos escalões mas vinculados ao valor do IAS.

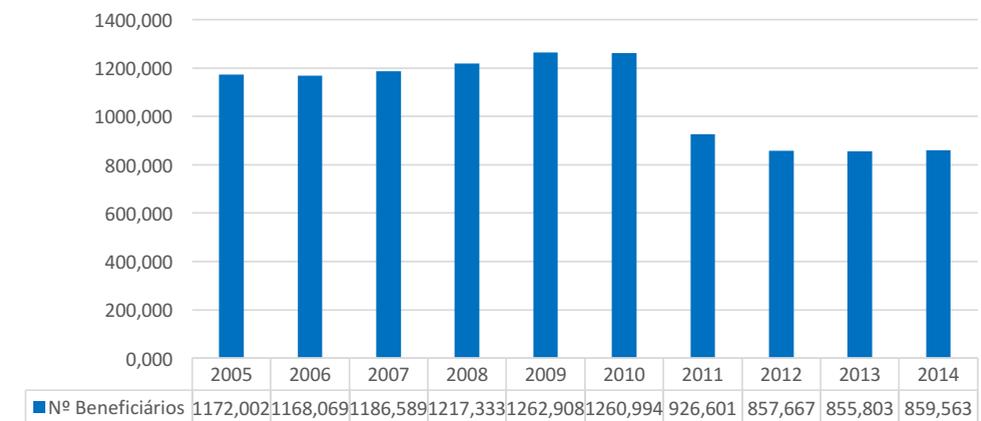
A Portaria n.º 425/2008, de 16 de Junho, majora em 25% o valor do 1º e 2º escalão do abono de família, situação que acabou por ser eliminada pelo Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro. Este diploma cessa igualmente a atribuição do abono de família correspondente ao 4º e 5º escalão de rendimentos, numa clara redução de direitos das famílias, determinando a existência de apenas 4 escalões vinculados ao IAS.

Resulta, assim, que o abono de família não escapou aos cortes operacionalizados pelo XX Governo constitucional, situação comprovada, quer pela eliminação dos dois últimos escalões e do montante adicional atribuído às famílias mais carenciadas (supressão da majoração de 25% para o valor dos 1º e 2º escalões do abono de família prevista na Portaria nº 425/2008, de 16 de junho), quer pelo aumento das restrições ao acesso pela via da lei de condição de recursos e vinculação da prestação ao IAS. Resta-lhe o mérito da manutenção da majoração aos agregados familiares monoparentais.

O gráfico n.º 4 reflete a cessação da atribuição do abono de família correspondente ao 4º e 5º escalão de rendimentos operada pelo Decreto-Lei n.º 116/2010, de 22 de outubro, corte na ordem dos 330 mil beneficiários (de 2010 para 2011), à qual se somam as restrições ao acesso pela via da lei de condição de recursos e vinculação da prestação ao IAS, particularmente sentida a partir de 2011.

12. Objeto da lei: Proteção na eventualidade de encargos familiares, a fim de compensar encargos decorrentes de situações geradoras de despesas para as famílias (Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto).

**Gráfico n.º 4**  
Nº de beneficiários do Abono de Família/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

## 2.5. Proteção nas Eventualidades Invalidez e Velhice (Pensões)<sup>13</sup> – Sistema Previdencial

As alterações observadas a partir da análise dos vários diplomas produzidos sobre a proteção nas eventualidades invalidez e velhice (pensões), designadamente Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, Decreto-Lei 167-E/2013, de 31 dezembro, Portaria n.º 378-G/2013, de 31 dezembro, Portaria n.º 277/2014, 26 dezembro e Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 janeiro, prendem-se, essencialmente, com a idade normal de acesso à pensão de velhice, registando-se uma evolução que inicia com os 65 anos, refletindo no cálculo da pensão a evolução da esperança média de vida da população portuguesa, passando para 66 anos em 2014 e 2015, e 66 anos e dois meses em 2016.

Outra alteração perceptível entre o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e o Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 janeiro, respeita à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice. No primeiro diploma o beneficiário deveria reunir duas con-

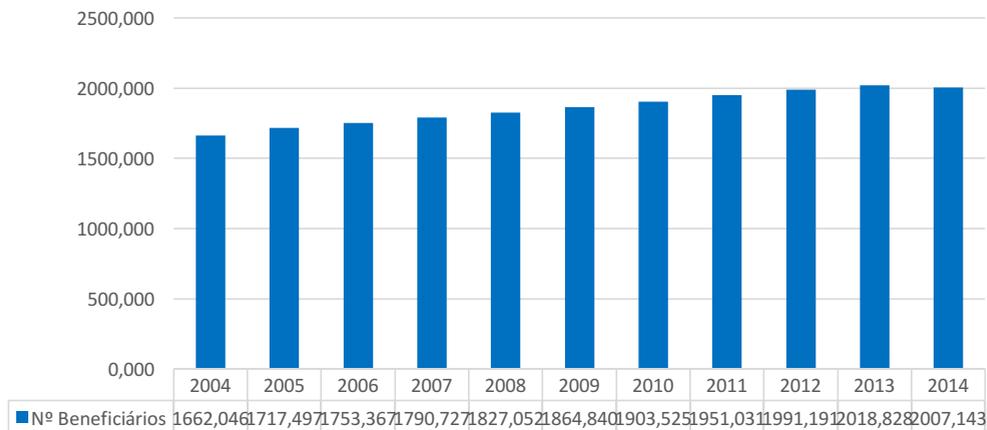
13. Objeto da lei: Define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades invalidez (incapacidade de causa não profissional) e velhice (atingida a idade mínima legal) do regime geral da segurança social. Institui o fator de sustentabilidade a aplicar no cálculo das pensões de velhice do regime geral de segurança social, repercutindo no cálculo das pensões a evolução da esperança média de vida da população portuguesa, adequando assim o sistema de pensões às modificações demográficas.

dições essenciais para aceder antecipadamente à reforma: ter 55 anos de idade e 30 anos civis de registo de remunerações relevantes para cálculo da pensão. No entanto, convém referir que esta possibilidade de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice foi suspensa pelo Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, com fundamento na promoção da sustentabilidade do regime de pensões do sistema previdencial da Segurança Social. Curiosamente, esta possibilidade volta a ser viabilizada pelo Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, em regime transitório, ou seja com aplicação apenas em 2015 e, ainda assim, com regras distintas por relação ao Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, uma vez que é necessário ter idade igual ou superior a 60 anos e pelo menos 40 anos de carreira contributiva. Estas novas regras afiguram-se altamente gravosas para os potenciais interessados, porquanto um beneficiário com 60 anos de idade e 40 de registo de remunerações que opte por esta antecipação sofrerá um abatimento de 36% na sua pensão, resultante de uma penalização de 0.5% por cada mês, ou seja, 6% por cada ano que falte para os 66 anos de idade. Para além deste decréscimo, o trabalhador sofre outro que decorre da aplicação do fator de sustentabilidade que, em 2015, de acordo com o art.º 2 da Portaria n.º 277/2014, de 26 dezembro, é de 13.02%. Deste modo, a penalização total situa-se em cerca de 44%, dado que este segundo corte se aplica sobre o valor da pensão já reduzida em 36%, preço que o trabalhador terá que pagar por ter acedido à reforma seis anos antes, apesar do longo esforço contributivo.

Tal como se pode verificar no gráfico n.º 5, a pensão de velhice tem vindo a registar um aumento gradual ao longo dos anos, traduzindo o envelhecimento da população, não obstante a limitação ao acesso a este tipo de pensão, corolário das alterações legislativas acima invocadas.

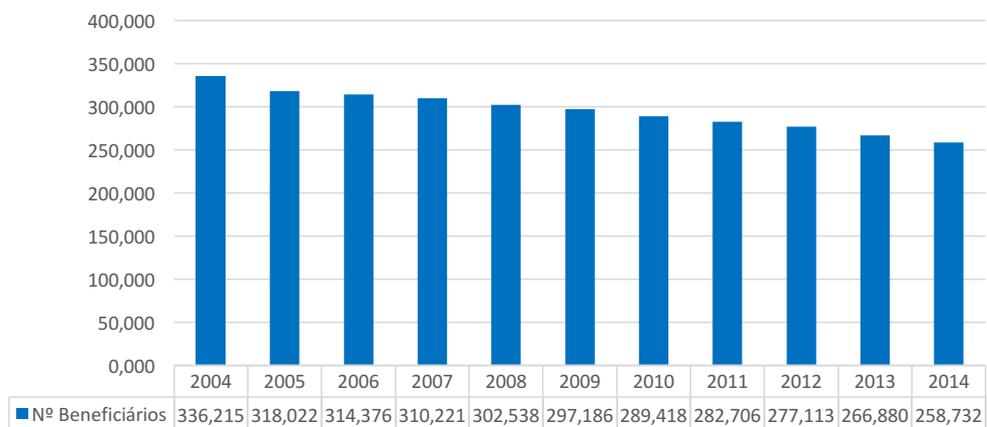
O gráfico n.º 6 expressa uma tendência decrescente da pensão por invalidez ao longo do tempo, informação que poderá traduzir constrangimentos associados aos critérios de avaliação por parte das equipas médicas, resultantes, eventualmente, de orientações do próprio Governo no sentido de limitar o número de beneficiários, sem relação direta com qualquer legislação produzida.

**Gráfico n.º 5**  
Nº de Pensionistas por Velhice/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

**Gráfico n.º 6**  
Nº de Pensionistas por Invalidez/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

## 2.6. Rendimento Social de Inserção (RSI)<sup>14</sup> – Regime Não Contributivo - Subsistema Solidariedade

O confronto da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, com Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, indica claramente que esta prestação pecuniária, última linha de apoio para inúmeras famílias, foi severamente atingida, tal como se pode comprovar nas alterações que se apresentam:

1º O valor da prestação social deixou de estar indexado à pensão social (201.53€) para passar a estar vinculado a 42.495% do Indexante de Apoios Sociais (178.15€), registando-se aqui uma diferença de 23.38€;

2º O montante da prestação para o 2º elemento do agregado familiar passou de 100% para 50% do valor referência; o 3º elemento passou de 70% para 50%; os elementos menores passaram de 50% para 30%. Acresce que de acordo com a Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, os agregados familiares com 3 descendentes ou mais poderiam contar com 60% do montante da pensão social, situação abolida no Decreto-Lei em vigor;

3º Os apoios à maternidade, especiais e complementares foram revogados pelo Decreto-Lei atual, abolindo a possibilidade de atribuição de apoios adicionais, constituindo exemplo a liquidação de dívidas de farmácia, aquisição de equipamento doméstico de primeira necessidade, pagamento pontual de tratamentos dentários (face à inexistente cobertura por parte do Serviço Nacional de Saúde), entre outros de parecido interesse;

4º De acordo com o Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, a prestação do RSI é parcialmente penhorável nos termos da lei geral, situação não contemplada no diploma anterior. Esta questão da penhorabilidade poderá ter diferentes entendimentos, dependendo da perspetiva de análise. Com efeito, o ser cidadão ou simplesmente beneficiário desta medida implica direitos e deveres, termos nos quais a lei deverá ser igual para todos. Neste sentido, a penhorabilidade da prestação ganha provável legitimidade e deve, efetivamente, ser aplicada. Não obstante, considerando as características socioeconómicas do grupo alvo, talvez a penhorabilidade da prestação, ainda que parcial, possa configurar graves dificuldades para as famílias, deixando os seus elementos, sobretudo as crianças, às quais não pode ser imputada qualquer responsabilidade, sem a garantia das condições mínimas de sobrevivência.

O gráfico n.º 7 revela o efeito da aplicação da lei da condição de recursos a esta prestação social, a coberto do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, acrescida do

---

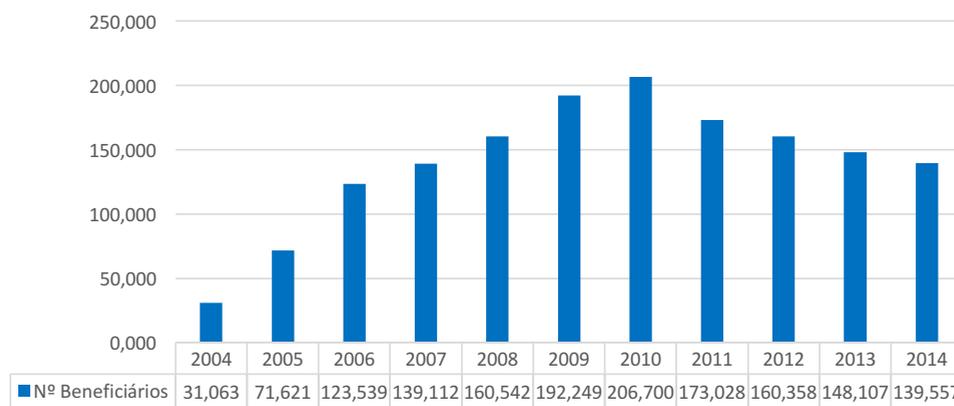
14. Objeto da lei: Institui o RSI que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção, de modo a conferir às pessoas e aos seus Agregados Familiares apoios adaptados à sua situação pessoal, que contribuam para a satisfação das suas necessidades essenciais e favoreçam a sua progressiva inserção laboral, social e comunitária (Lei n.º 13/2003, de 21 de maio e Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho).

impacto das alterações constantes do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho, limitadoras do acesso, para além dos montantes atribuídos.

A partir de 2010 denota-se uma inversão na tendência de crescimento do número de beneficiários deste instrumento social de combate à severidade da pobreza e exclusão social. Paradoxalmente, o seu alcance diminuiu quando deveria ter aumentado, num comportamento nunca antes visto desde o seu nascimento em 1996.

**Gráfico n.º 7**

Nº de beneficiários do Rendimento Social de Inserção/Ano



Fonte: Sítio da Segurança Social (2015)

### 3. Conclusão

O desenvolvimento económico alcançado a partir do ano de 1974, cujo auge se atingiu na década de noventa, com o correspondente impacto nas políticas de proteção social, não foi suficientemente sólido para fazer face à recente crise económica e financeira que atravessou a Europa e, por inseparabilidade, Portugal.

Para o efeito muito contribuiu o défice de competitividade do tecido económico e social e o forte peso do Estado na estrutura económica do país. A dívida externa acumulada nos últimos anos serviu, principalmente, para alimentar uma economia assente no consumismo exagerado, fortemente dependente do exterior, que culminou, em 2011, num pedido de resgate financeiro de que todos têm memória.

A crise económica e financeira despoletada no pretérito ano de 2007/2008 obrigou Portugal a adotar políticas de austeridade, geradoras de incontornável empobre-

cimento da nação, sobretudo das classes mais desprotegidas, cujo pressuposto ideológico se centrou, particularmente, na destruição de grande parte das políticas sociais até ali conseguidas, traduzida em critérios de afunilamento de acesso às medidas de apoio social, redução dos montantes concedidos, ou mesmo corte de direitos considerados inabaláveis, situação comprovada pela vasta legislação produzida e aplicada.

#### 4. Bibliografia

- COSTA, António Bruto et al (2008) *Um olhar sobre a pobreza – Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- PINO, Eloísa del y LARA, M<sup>a</sup> Josefa Rubio (2013) *El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales: Definiciones, Metodología y temas de investigación*, en *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Políticas sociales en perspectiva comparada, Madrid, Editorial Tecnos.
- RAMOS, Maria Conceição (2011) *Economia solidária, plural e ética, na promoção do emprego, da cidadania e da coesão social*, Laboreal, 7, (1), 81-104. <http://laboreal.up.pt/revista/artigo.php?id=48u56o> TV658223533894:245552.
- REIS, José et al (2014) *A Economia Política do Retrocesso, Crise, Causas e Objectivos, Observatório sobre as crises e alternativas*, Centro de Estudos Sociais, Laboratórios Associado, Coimbra, Almedina, S.A.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes e SILVA, Pedro Adão (2012) *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- THERBORN, Göran (2015) *La desigualdad mata*. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo. Madrid, Alianza Editorial.