

# RENDIMENTO MÍNIMO EM PORTUGAL : PRÓS, CONTRAS E CUSTOS ECONÓMICOS<sup>1</sup>

Manuel Henriques<sup>2</sup>

Professor Associado do Departamento de Economia e Gestão da  
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

## Resumo

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) foi introduzido em Portugal em 1997 apenas quase 40 anos depois de países como a Dinamarca (1961), Alemanha (1962), Holanda (1963) e Reino Unido (anos 60). O RMG é composto por duas vertentes: uma, consiste numa prestação pecuniária (ou subsídio); a outra, está relacionada com um programa de inserção sócio-profissional que os beneficiários são obrigados a subscrever (excepto em geral por motivos de idade ou saúde). Em termos macroeconómicos, em 2000 o RMG em Portugal representava quase 0,3% do PIB, cerca de 270 milhões de euros, e abrangia quase 500 mil pessoas. Em Portugal o RMG tem-se revelado uma medida altamente polémica, servindo vezes demais como arma de arremesso político. Todavia, é uma matéria cujos efeitos económicos são conhecidos há muito e, além disso, devidamente contextualizados em termos de bem-estar social. Os custos do RMG são de duas ordens: enquanto imposto e enquanto subsídio. Este artigo pretende clarificar e fundamentar tecnicamente do ponto de vista económico as várias opiniões e correntes políticas existentes acerca da desigualdade do rendimento, em geral, e discutir os custos económicos associados a uma medida do tipo do RMG, em particular. Conclui-se que o relativo sucesso do RMG está dependente da primeira vertente (prestação monetária) do RMG ser mantida a um nível reduzido, tendo apenas como objectivo diminuir situações de pobreza e carência extrema e, da segunda vertente (a acção de inserção sócio-profissional) ser aprofundada e estimulada. É ainda recomendável que a actual Lei do RMG seja modificada (no sentido de minimizar o desincentivo ao trabalho) de modo a limitar o período temporal da prestação e, eventualmente, a requerer que o beneficiário trabalhe.

## Abstract

The Guaranteed Minimum Income (GMI) was introduced in Portugal in 1997 almost after 40 years later than countries such as Denmark (1961), Germany (1962), Netherlands (1963) and United Kingdom (60's). The GMI has two components: one, consists one a cash transfer (or subsidy); the other, it is related with a social insertion program that the beneficiaries have to subscribe (except due to age or health reasons). In macroeconomic terms, in 2000 the GMI in Portugal represented almost 0,3% of the GDP, about 270 millions of euros, and covered almost 500 thousands of individuals. In Portugal, the GMI has been a controversial policy, used countless times as a tool of political debate. However, it is an issue whose economic effects are well known for long and deeply studied in terms of social welfare. The costs of the GMI are two: as a tax and as a subsidy. This article attempts to clarify and to justify from the economic point of view the several streams and polit-

<sup>1</sup> Artigo baseado no capítulo sobre redistribuição do rendimento do manual universitário de Finanças Públicas em elaboração pelo autor sob a coordenação do Prof. Abel Costa Fernandes, a quem o autor agradece os comentários e sugestões, em especial, na secção nº2. O autor está ainda grato aos colegas Ana Brasão, Francisco Lima e António Augusto Costa que realizaram uma leitura prévia do presente artigo.

<sup>2</sup> Endereço: Av. do Campo Grande nº 376 1749-024 Lisboa. Telef. 21 7515500. Fax: 21 7515512. Email: mhenriques@ulusofona.pt

ical opinions about income inequality, in general, and to discuss the economic costs associated with a measure of the kind of the GMI, in particular. We conclude that the relative success of the GMI depends on the first component (cash subsidy) being kept at a low level, having just the goal of reducing extreme poverty and, the second component (social insertion) being more developed and deepened. It is also recommended that the present GMI Law should be revised (in order to decrease the disincentive effect to work) by setting time limits and, eventually, a work requirement for beneficiaries.

## 1 Introdução

Para alguns, a expressão “rendimento mínimo” pode ser sinónimo de taxa de retorno mínima (ou garantida) de uma qualquer aplicação financeira com risco: será aquilo que o investidor recebe na pior das hipóteses. Para outros, quando se fala em “rendimento mínimo” está-se obviamente a falar do patamar mínimo das *performances* de um atleta ou de uma máquina industrial. Estes sentidos para a expressão “rendimento mínimo” são o resultado da nossa sociedade, do nosso subconsciente colectivo e surgem-nos como naturais: desde pequenos que a sociedade nos ensina a sermos competitivos, a darmos o nosso melhor, a superar os outros, a sermos cada vez mais eficientes. O prémio para os melhores é o sucesso: a usufruição dos mais elevados salários.

Obviamente que a “cultura da competição” pode trazer enormes vantagens para a sociedade como mostrou o pai da Economia (Adam Smith, 1723-1790) através daquilo que ele designou como *mão invisível*: cada um na busca do sucesso individual está simultaneamente (sem ter consciência disso) a obter o melhor para a sociedade. Simplesmente, como resulta evidente da teoria económica, o bem-estar social não depende exclusivamente da eficiência económica, mas igualmente do padrão de distribuição do rendimento nacional. A questão que então se coloca será: o que acontece àqueles indivíduos que por uma ou outra razão não conseguem alcançar o sucesso? Na verdade, os indivíduos têm diferentes capacidades e, em especial, diferentes oportunidades. O que fazer com os deficientes ou com aqueles que não puderam ter acesso à educação? Foi em resposta a esta pergunta que ao longo dos tempos, e sobretudo no século xx, quando a “riqueza das nações” o permitiu, que as sociedades aprenderam que era necessário institucionalizar a solidariedade: mecanismos de redistribuição do rendimento que permitissem pelo menos atenuar as desigualdades mais gritantes, com o objectivo de preservar a dignidade humana, manter a coesão social e, também, constituírem um seguro para os menos afortunados.

É este o caso da introdução do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) em 1997 que Portugal apenas descobriu quase 40 anos depois

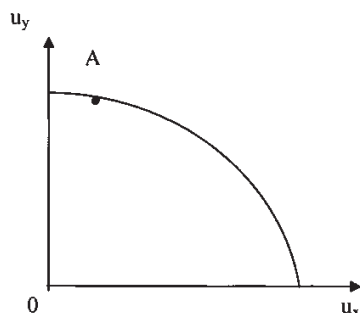
de países como a Dinamarca (1961), Alemanha (1962), Holanda (1963) e Reino Unido (anos 60). Aliás, Portugal foi o penúltimo país da União Europeia a adoptá-lo, cinco anos depois de uma recomendação do Conselho de Ministros da UE para que os estados-membros reconhecessem “o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana”. Em 2000 o RMG em Portugal representava quase 0,3% do PIB, cerca de 270 milhões de euros, e abrangia quase 500 mil pessoas.

Em Portugal o RMG tem-se revelado uma medida altamente polémica, servindo vezes demais como arma de arremesso político. Todavia, é uma matéria cujos efeitos económicos são conhecidos há muito e, além disso, devidamente contextualizados em termos de bem-estar social. Este artigo pretende clarificar e fundamentar tecnicamente do ponto de vista económico as várias opiniões e correntes políticas existentes acerca da desigualdade do rendimento, em geral, e discutir os custos económicos associados a uma medida do tipo do RMG, em particular.

## 2 Desigualdade, Impostos e os Custos do RMG: dos utilitaristas aos liberais

Uma das definições possíveis de Economia diz-nos que esta é o estudo da afectação óptima de recursos produtivos escassos com utilizações alternativas. Neste plano, a preocupação fundamental é a promoção da eficiência económica, não como um fim em si mesmo, mas enquanto condição necessária, mas não suficiente, para a maximização do bem-estar social. A condição de equilíbrio geral, derivada a partir do *critério de Pareto* de eficiência na produção e no consumo é, conceptual e graficamente, expressa pela *curva fronteira de utilidades* (CFU) representada na Figura 1. Considerando que a função de utilidade individual depende positivamente do rendimento e dada uma certa repartição do cabaz de bens produzidos na economia, aquela curva indica-nos qual o *máximo* nível de satisfação que pode ser obtido por um indivíduo ( $u_x$ ), dado o nível de satisfação do outro ( $u_y$ ). Ao nível da distribuição do rendimento, quando estamos perante uma afectação óptima diz-se que existe um *ótimo de Pareto*, isto é, não é possível redistribuir o rendimento tal que um indivíduo fique melhor sem que o outro fique pior. Note-se que todos os pontos ao longo da curva são indistinguíveis entre si do ponto de vista do *critério de Pareto*, pois todos eles são igualmente eficientes. O que existe é um *trade-off* entre os níveis de bem-estar individuais mantendo-se constante o nível de eficiência económica, isto é, a melhoria da satisfação do indivíduo  $x$  só pode ser obtida à custa de uma diminuição na utilidade de  $y$  (e vice-versa) admitindo que diferentes repartições do rendimento ao longo da curva não determinem distorções na afectação dos recursos económicos.

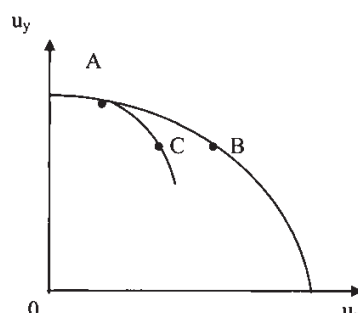
Figura 1



A questão que se coloca é a seguinte: qual dos vários pontos eficientes é o melhor para o bem estar da sociedade? Suponha-se que a economia consegue atingir um ponto de máxima eficiência e que esse ponto é dado por A. Pode acontecer que A seja considerado do ponto de vista social um ponto não desejável porque em A existe uma grande desigualdade: o indivíduo  $x$  tem um rendimento muito inferior ao do indivíduo  $y$ . Como se vê, a prossecução da eficiência económica não exige uma particular e específica distribuição do rendimento, seja ela mais ou menos equitativa; pelo contrário, ela é compatível com qualquer repartição do rendimento. Admita-se que a sociedade estando em A prefere uma distribuição menos desigual do rendimento. Neste sentido, se se quiser aumentar o bem estar colectivo há que proceder a uma redistribuição do rendimento de  $y$  para  $x$ . Contudo, falar-se em redistribuição do rendimento implica falar-se em *custos de redistribuição*, isto é, financiar uma medida do tipo do RMG implica fatalmente movimentos para combinações ineficientes em virtude de os impostos necessários ao seu financiamento significarem distorções no comportamento dos agentes económicos. Neste caso, existirá um *trade-off* entre eficiência e equidade. Isto significa, pode não ser possível partindo do ponto A atingir-se B mas apenas C, que está numa CFU mais interior. Mas não estará a sociedade em C melhor do que A?<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A análise que se irá fazer é uma análise sintética e não exaustiva tendo como objectivo tornar comparável as principais correntes de política económica do bem-estar social de um modo geral.

Figura 2



A resposta a esta questão depende dos juízos de valor de cada um. Quase sempre a discussão política centra-se na magnitude do *trade-off* entre eficiência e equidade e nos eventuais ganhos em termos de bem-estar social resultantes da redistribuição. Comece-se então pelos extremos do espectro político. Na chamada ala esquerda estão os *utilitaristas*, cujo fundador foi Jeremy Bentham no século XIX, e que encaram a redistribuição do rendimento como um estado final não olhando para as condições de partida: têm como prioridade a justiça social *ex-postum*. Na sua versão mais forte os utilitaristas assumem como válidas três hipóteses: i) a utilidade marginal é decrescente (ou seja, o grau de satisfação que o indivíduo obtém com sucessivas unidades de rendimento é cada vez menor); ii) não existem custos de redistribuição significativos; iii) as funções de utilidade individuais são todas iguais. Sob estas hipóteses a distribuição do rendimento que maximiza o bem estar social será então uma distribuição equitativa: uma fatia igual do “bolo” para cada membro da sociedade. Nesta versão mais forte, os utilitaristas também se designam como *igualitários*, como é fácil de perceber. A principal crítica de que os *igualitários* são alvo é que existem em geral custos associados quando se redistribui o rendimento e, portanto, a segunda hipótese deixa de ser válida. Outros *utilitaristas* consideram que estes custos de redistribuição a existirem são perfeitamente comportáveis pelo que, na prática, não existe *trade-off* entre eficiência e equidade. A principal virtude dos *utilitaristas* consiste em chamarem a atenção para o facto dos benefícios sociais gerados por uma distribuição menos desigual do rendimento poderem superar os custos inerentes ao processo redistributivo, isto é, os ganhos obtidos pelo indivíduo  $x$  podem superar as perdas de  $y$  do ponto de vista social. Assim, a resposta à questão é que C, muito provavelmente, é melhor que A, mesmo quando existem custos em termos de eficiência.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A única excepção para não existirem custos de redistribuição do rendimento seria lançar o chamado imposto *lump sum* ou imposto per capita, que do ponto de vista político são muitíssimo difíceis de implementar. Por outro lado, dizer que C é melhor que A significa em termos

No outro extremo do espectro político, na ala direita, encontram-se os chamados *liberais*, que são partidários do “Estado Mínimo”. Os liberais tem em máxima consideração a liberdade individual e lutam intransigentemente pela sua defesa: Nozick, por exemplo, defende a igualdade dos direitos de liberdade individual entre todos os indivíduos que não podem ser violados nem sequer pelo Estado. Os liberais consideram que a justiça está na desigualdade: a diferentes capacidades e esforços individuais têm necessariamente de corresponder diferentes fatias do “bolo”. Na sua versão mais forte rejeitam a existência de funções de utilidade social, ou seja, fazer comparações interpessoais de utilidade, pois só aceitam o critério de Pareto como único critério válido para comparar afectações. Defendem ainda que os custos de redistribuição são assustadoramente elevados: na prática, existe um *trade-off* eficiência-*equidade* muitíssimo grande. Neste sentido, a resposta é que C é claramente pior que A uma vez que C é uma afectação ineficiente. Mais, não consideram sequer a possibilidade da sociedade ficar melhor porque existe um indivíduo, *y*, que ficou pior, o que viola o *critério de Pareto*. A principal crítica que se faz aos *liberais mais radicais* tem a ver com a dignidade humana e a não existência de condições para o exercício da tão defendida liberdade individual.<sup>5</sup>

Alguns no meio do espectro político temos o filósofo John Rawls. Rawls é mais moderado que os utilitaristas porque vê a redistribuição ao nível do ponto de partida. É mais moderado que os liberais porque fala em *liberdade positiva*: é

necessário dar a cada indivíduo as oportunidades para desenvolver as suas capacidades. Rawls define liberdade como o acesso aos bens primários (como sejam os cuidados mínimos de saúde e educação).

Aproxima-se dos liberais quando defende que não existe critério que compare os indivíduos, pois para Rawls só interessa para o bem-estar social aqueles que estão piores. Os defensores de Rawls maximizam a utilidade apenas do indivíduo que tem menor utilidade (critério *maximin*). Para Rawls a questão central é a de saber o que é uma distribuição justa. Rawls considera que os indivíduos não são imparciais quanto a esta matéria uma vez que não se conseguem abstrair dos seus interesses individuais. Assim, o ideal seria uma situação em que os indivíduos não conhecessem a sua posição actual, aquilo que ele designou como *véu da ignorância*, de modo a poderem emitir juízos de valor isentos sobre esta matéria. Sob o *véu da ignorância* (o que significa que cada um não sabe *a priori* qual será a sua posição na hierarquia social) e admitindo que os indivíduos são muitíssimo avessos ao risco, facilmente se chegaria à conclusão que o que interessa para o bem-estar de uma sociedade é apenas o bem-estar daqueles que estão pior.<sup>6</sup>

Amartya Sen, prémio nobel da Economia em 1998, defende que o problema da distribuição nunca poderá ser completamente resolvido: igualdade numa determinada dimensão implica desigualdade noutras dimensões. Para Sen a questão central está em saber em qual dimensão é que se deve promover a igualdade social e em quais é que se está disposto a aceitar desigualdades. Sen defende que as pessoas são por natureza diferentes em termos de capacidades inatas mas que é possível torná-las iguais através das capacidades adquiridas: por exemplo, através da escolaridade obrigatória e dos cuidados de saúde básicos. Defende por isso que é no plano das *capacidades básicas* (o conjunto das duas capacidades) que

#### Amartya Sen

Amartya Sen nasceu em Bengali (Índia) em 1933. Fez o seu doutoramento na Universidade de Cambridge (Reino Unido) em 1959 e tem desempenhado as funções de Professor na Índia, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Ainda no mesmo ano, deixou a Universidade de Harvard para ocupar o lugar de *Master*, no Trinity College, Cambridge (Reino Unido).

Sen foi prémio nobel da economia em 1998, pelos seus diversos contributos notáveis para a investigação de problemas fundamentais da Economia do Bem-Estar. Estes contributos vão desde a teoria das escolhas sociais, definição de índices de bem-estar e de pobreza, até estudos empíricos sobre as fomes. Sen mostrou sempre um interesse especial pelas matérias redistributivas e de justiça social e, em especial, pelos mais pobres.

Sen debruçou-se sobre o problema da ligação entre valores individuais e a escolha colectiva, nomeadamente o “teorema da impossibilidade” de Arrow. Contribuiu para diminuir o pessimismo quando, por exemplo, especificou as condições gerais que permitem eliminar as intransitividades na regra da maioria. Para remediar as deficiências dos índices de pobreza, que não tinham em conta a desigualdade entre os mais pobres, postulou cinco axiomas razoáveis a partir dos quais derivou um novo índice de pobreza:  $IP^* = IP \cdot (1 + (1-I) \cdot G)$ , onde IP é o índice de pobreza clássico, G é o coeficiente de Gini e I é uma medida (entre 0 e 1) da distribuição do rendimento, ambos calculados para os indivíduos abaixo do nível de pobreza. Melhorou ainda os índices de bem-estar ao propor medidas alternativas ao produto per capita (*y*). A partir de um conjunto de axiomas obteve o índice  $y \cdot (1-G)$ , que tem a virtude de ter em conta a distribuição de rendimentos. Ao chamar a atenção para as capacidades básicas dos indivíduos, nomeadamente, factores como a saúde ou a educação, contribuiu para o desenvolvimento de novos índices como, por exemplo, o “Índice de Desenvolvimento Humano” da ONU.

Sen considera que o problema da distribuição nunca será completamente resolvido porque igualdade numa dimensão implica necessariamente desigualdades noutras dimensões. Neste sentido defendeu a igualização dos valores mais altos e fundamentais, tais como a capacidade para atingir objectivos: as *capacidades básicas* dos indivíduos constituem a principal dimensão na qual se deve lutar pela igualdade.

Obras Recomendadas: “Collective Choice and Social Welfare” (1970); “On Economic Inequality” (1973); “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation” (1981); “Inequality Reexamined” (1992).

técnicos que C estaria numa *curva de indiferença social* mais elevada. O Teorema de Arrow demonstra a impossibilidade de através da regra da maioria e partindo das preferências individuais se chegar sempre a escolhas sociais. No entanto, a existência de uma função de utilidade social enquanto instrumento conceptual permite hierarquizar todos os pontos eficientes do ponto de vista do bem estar social e pode ser justificada na prática com base na existência de um decisor político (v.g. governo).

<sup>5</sup> Nozick, R., Anarchy, State and Utopia, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 1998.

<sup>6</sup> Rawls, J., A Theory of Justice, Harvard University Press, 1971.

se devem comparar as pessoas e torná-las iguais. Por *capacidades básicas*, Sen entende a liberdade para atingir objectivos (“functionings”) que proporcionam satisfação individual. Igualdade de capacidades significa então igualdade na capacidade para atingir metas pessoais. Fala por isso em justiça no ponto de partida. Salienta contudo que a última decisão cabe às pessoas e que o Estado apenas tem de dar as oportunidades aos indivíduos para igualizar as suas capacidades básicas.

Em que é que tudo isto nos deixa? Deixa-nos no ponto em que todas as opiniões que se têm ouvido, favoráveis ou desfavoráveis, sobre a valia, a justiça e o interesse colectivo do RMG não constituem verdades absolutas, exprimem somente opiniões que reflectem a sensibilidade de quem as emite, cada qual valendo tanto quanto as suas contrárias. A redistribuição do rendimento é um tema normativo e como tal deve ser encarado.

## 3

### Quem é que são os pobres em Portugal? – evidência empírica

Quando se fala em desigualdade de rendimento tem-se implícito uma preocupação com as pessoas mais desfavorecidas e mais pobres. Uma vez que o RMG visa combater a pobreza é de todo o interesse saber-se o seguinte: o que é ser-se pobre em Portugal?

Pode-se pensar num critério “absoluto”: ser-se pobre é ter um rendimento inferior a determinado montante. Mas então como definir esse montante mínimo? Numa primeira abordagem, podia-se pensar num nível que permita às pessoas não passar fome. No entanto, será que não existem hoje milhares de pessoas que vivem na rua e que conseguem subsistir? Deste modo, o nosso critério tem de ser mais amplo. Adam Smith faz uma distinção crucial entre “bens necessários” e “bens de luxo”: «por necessários eu entendo não apenas os bens que são necessários à vida, mas tudo aquilo que o costume dite como essencial para as pessoas serem aceites socialmente».<sup>7</sup> No tempo de Smith, ter-se sapatos podia-se considerar um “luxo”. Nos nossos dias, nas sociedades mais ricas, por exemplo, não ter acesso a habitação condigna, à educação obrigatória, aos cuidados de saúde mínimos significa não ter acesso aos “bens necessários”. Ser-se pobre é portanto uma questão relativa: depende da época, depende das culturas e depende dos “outros”, ou seja, do nível de vida médio das economias. Neste sentido, é usual definir-se o limiar de pobreza como função do rendimento médio. O nível deste limiar que é usualmente usado nas comparações internacionais, neste caso pelas Nações Unidas, corresponde a 50% do rendimento médio nacional. Logo, o Índice de Pobreza (IP) (ou taxa de pobreza) dá-nos a percentagem de pessoas

numa região (país) com rendimentos inferiores a 50% do nível médio.

Haverá mais ou menos pobres em Portugal? A Tabela 1 apresenta a distribuição do rendimento dos agregados familiares em Portugal, para os anos de 1990 e 1995, por escalões de rendimento, neste caso, por decis. Isto significa que os agregados familiares foram previamente ordenados por ordem crescente do rendimento e que, por exemplo, o 1º decil, como o nome indica, corresponde a todos aqueles agregados com rendimento inferior a 10% do rendimento total, o 2º decil, entre 10 e 20%, e assim sucessivamente. A primeira coluna da Tabela 4.1 permite-nos saber qual foi o rendimento médio anual líquido por decil. As outras colunas fornecem-nos as proporções do rendimento médio por decil no rendimento total, com especial destaque para a terceira coluna, que nos dá as proporções acumuladas. O que se observa é que de 1990 para 1995 o rendimento disponível dos agregados familiares apresentou uma significativa subida em todos os escalões de rendimento. Contudo, como esta subida foi mais acentuada nos escalões com rendimento mais elevado (a proporção relativa a partir do 7º decil aumentou para todos os decis seguintes) veio agravar as desigualdades existentes em Portugal. Por exemplo, enquanto o rendimento médio dos agregados que estão no 1º decil aumentou apenas 18,6%, o rendimento médio dos agregados pertencentes ao 10º decil subiu 30,7%.

Tabela 1

Rendimentos Médios Anuais dos Agregados Familiares\*

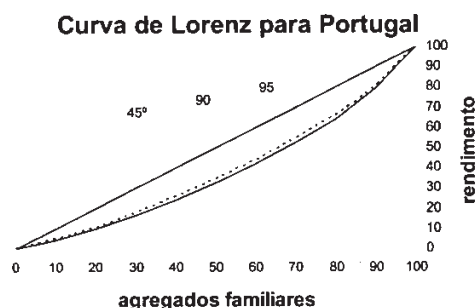
Portugal Decis	Rendimento Médio Anual		Proporção Relativa do Rendimento Total		Proporção Acumulada do Rendimento Total	
	1990 euros	1995 euros	1990 %	1995 %	1990 %	1995 %
1º decil	2058,54	2440,62	4,7	4,4	4,7	4,4
2º decil	2635,15	3132,45	6,1	5,7	10,8	10,1
3º decil	3090,05	3692,10	7,1	6,7	17,9	16,8
4º decil	3426,74	3960,46	7,9	7,2	25,8	24,0
5º decil	3834,26	4749,55	8,8	8,6	34,7	32,6
6º decil	4071,69	5110,68	9,4	9,3	44,1	41,8
7º decil	4485,69	5805,51	10,3	10,5	54,4	52,3
8º decil	5154,08	6709,33	11,9	12,2	66,3	64,5
9º decil	5962,63	8291,52	13,7	15,0	80,0	79,5
10º decil	8653,15	11310,74	20	20,5	100,0	100,0
Média	4337,55	5520,20				

Fonte: “Distribuição do Rendimento e Pobreza em Portugal e suas Regiões”, Direcção de Prospectiva e Planeamento, Ministério do Planeamento, 2000; \* receitas líquidas por ‘adulto equivalente’ a preços de 1995

<sup>7</sup> Ver “A Riqueza das Nações”, Fundação Calouste Gulbenkian.

Utilizando a terceira coluna da Tabela 1 podemos obter a *curva de Lorenz* que é um instrumento que nos permite estudar graficamente a desigualdade. A Figura 3 apresenta as *curvas de Lorenz* para Portugal para os anos de 1990 e 1995. Pode-se observar que a curva de 1995 está mais afastada da recta de igualdade de rendimentos (45°) do que a curva de 1990. Uma vez que estas não se intersectam, pode-se dizer inequivocamente que a desigualdade de rendimentos em Portugal aumentou. Por exemplo, os agregados familiares que estão no 5º decil representavam, em 1990, 34,7% do total dos rendimentos, enquanto em 1995, este número era de apenas 32,6%.

Figura 3



Estes resultados são confirmados pelos valores obtidos para os índices de desigualdade normalmente utilizados: Gini (G) e Atkinson (A) (Tabela 2). De facto, verifica-se que todos os índices calculados aumentaram entre os dois períodos referidos. O aumento das assimetrias em Portugal ficou a dever-se a uma deterioração da situação dos agregados familiares com menores recursos, isto é, das famílias situadas na parte inferior da distribuição de rendimentos. Por exemplo, para o índice de Atkinson verifica-se que à medida que aumenta a aversão à desigualdade de quem avalia o bem-estar (o valor de  $e$ ), o aumento do valor deste índice tende a ser maior entre os dois anos em causa, o que seria de esperar uma vez que este índice é mais sensível a alterações que ocorram nos extremos da distribuição de rendimentos. Verifica-se ainda que o leque de rendimentos aumentou, isto é, o rácio entre o rendimento médio dos agregados do último decil e o dos do 1º decil subiu: de 4,2 em 1990 para 4,63 em 1995.

Tabela 2

Medidas de Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal

		1990	1995
Índice de Gini (G)		0,222	0,248
Índice de Atkinson (A)	$e=0,5$	0,039	0,048
	$e=1,5$	0,110	0,135
	$e=2$	0,142	0,172
	$e=2,5$	0,171	0,207
10º decil / 1º decil		4,20	4,63
Índice de Pobreza (IP)		0,191	0,225

Fonte: "Distribuição do Rendimento e Pobreza em Portugal e suas Regiões", Direcção de Prospectiva e Planeamento, Ministério do Planeamento, 2000.

Finalmente, no que se refere à situação da pobreza em Portugal verifica-se que o índice de pobreza utilizando os mesmos dados do INE, passou de 19,1% em 1990 para 22,5% em 1995, confirmando o que acima se referiu: o aumento da desigualdade em Portugal significou um aumento da pobreza. Segundo dados do Eurostat, Portugal apresentava em 1994 a mais elevada taxa de pobreza (26%) referente aos agregados domésticos privados da União Europeia bastante acima da registada para a Dinamarca (8%) e próxima da Grécia (23%), Reino Unido (23%) e Espanha (20%). Estes resultados parecem justificar a necessidade de uma medida do tipo RMG em Portugal.

#### 4

#### O que é o RMG e qual a sua importância em Portugal?

Em 1997 foi introduzido em Portugal um programa de combate à pobreza conhecido como Rendimento Mínimo Garantido (RMG). Como o nome indica, o objectivo é o de garantir que as pessoas mais pobres tenham acesso a um limiar mínimo de recursos que lhes permita satisfazer as necessidades mais básicas ao nível da educação, saúde, habitação e outras.<sup>8</sup>

O Rendimento Mínimo Garantido foi instituído pela Lei nº19-A/96 de 29 de Junho e tem como objectivo assegurar aos indivíduos recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social. O RMG é composto por duas vertentes: uma, consiste numa prestação pecuniária (ou subsídio); a outra, está relacionada com um programa de inserção sócio-profissional que os beneficiários são obrigados a subscrever (excepto em geral por motivos de idade ou saúde). São elegíveis todos aqueles indivíduos que se encontrem numa situação de «grave carência

<sup>8</sup> O RMG foi instituído pela Lei nº19-A/96 de 29 de Junho e pelo DL nº196/97 de 31 de Julho (e alterada pelo DL nº84/2000 de 11 de Maio).

económica», sendo esta definida como existindo um rendimento inferior ao mínimo correspondente à composição do agregado familiar. O valor da prestação encontra-se indexado ao valor legalmente fixado para a pensão social. O seu montante é igual à diferença entre o valor de rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar (por cada pessoa maior até à segunda – 100%; por cada indivíduo maior a partir do terceiro – 70%; por cada indivíduo menor – 50%) e a soma dos rendimentos daquele agregado. A implementação do programa no terreno cabe às Comissões Locais de Acompanhamento que analisam caso a caso. Em geral, como diz o artº 11º da Lei nº19-A/96 «o programa de inserção tem por base o relatório social e dele deverão constar os apoios a conceder e as obrigações assumidas pelo titular e membros de agregado (...) estas obrigações devem consubstanciar-se em: aceitação de trabalho ou formação profissional; frequência do sistema educativo, participação em ocupações temporárias que favoreçam a inserção no mercado de trabalho (...) realização de acções destinadas a desenvolver a autonomia social». Um dos grupos-alvo a que se destina o RMG são os chamados “grupos portadores de especiais desvantagens”, tais como os deficientes, os ex-reclusos ou os ex-toxicodependentes. O objectivo, neste caso, é o de criar “factores de integração” que permitam entre outros fins o acesso ao emprego de pessoas que são normalmente marginalizadas ou sobre as quais recai um estigma social que não lhes permite ter as mesmas taxas de actividade do resto da população.

Apesar da aplicação do RMG ser algo recente já existe um conjunto de dados estatísticos que nos permite ter uma visão mais global da dimensão do RMG em Portugal. Em termos macroeconómicos, a despesa anual realizada pelo Estado atingiu em 2000 uma cifra considerável, quase 267 milhões de euros, o que representava 0,23% do PIB português (Tabela 3). A despesa com o RMG tem vindo a diminuir desde 1999, ano que atingiu o seu máximo (quase 278 milhões de euros). Por outro lado, o número de pessoas abrangidas em 2001 era quase de 482 mil (162 mil famílias), isto é, quase 5% da população total em Portugal em 2001 recebia o RMG (Tabela 4). Ao nível da estrutura etária, a maioria dos beneficiários (40,7%) têm menos de 18 anos (pessoas que em geral estão sob a alçada de titulares do RMG). As pessoas com mais de 65 anos têm um peso relativamente pequeno não porque sofram menos de pobreza e exclusão social mas porque já recebem, em geral, a pensão social (7,6%). Em 2001 cerca de 115 mil pessoas deixaram de ter direito ao RMG (Tabela 6). A principal razão para a cessação do RMG foi a de que deixou de se verificar uma situação de grave carência económica (cerca de 60%). Note-se que a integração no mercado de trabalho (um dos objectivos do RMG) ocupa um lugar muitíssimo modesto com apenas 2,4% do total.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> A inserção profissional dos beneficiários do RMG é analisado em pormenor na tese de Mestrado de Amílcar Moreira (ISEG).

Tabela 3  
Despesa Anual do RMG

Ano	milhões de euros	% PIB
1997	43,7	0,05
1998	197,2	0,19
1999	277,9	0,26
2000	266,8	0,23
2001*	224,5	0,19 <sup>a</sup>
2002**	239,4	0,20 <sup>a</sup>

Fonte: Direcção Geral do Orçamento.

\* estimativa de execução da Seg.Social; \*\* orçamentado

<sup>a</sup> previsão do Banco de Portugal para o crescimento do PIB: em 2001, no ponto médio do intervalo {1,5% - 2%}; em 2002, ponto médio do intervalo {1% - 1,75%}

Tabela 4  
Número de Beneficiários do RMG

Ano	Nº de Famílias	Nº de Pessoas	% população residente
1997	19511	66337	0,7
1998	104713	324291	3,2
1999	152682	458721	4,6
2000	162490	481229	4,8
2001	120059	349952	3,5

Fonte: Departamento de Estatística da Segurança Social e Censos 2001 INE.

Nota: a informação de 2001 refere-se a Outubro (válido para os quadros seguintes).

Tabela 5  
Caracterização Etária dos Beneficiários do RMG (2001)

Ano	Nº	%
Até 18 anos	142328	40,7
19-24 anos	28785	8,2
25-34 anos	42392	12,1
35-44 anos	47851	13,7
45-54 anos	30810	8,8
55-64 anos	31106	8,9
Mais de 65 anos	26680	7,6
Total	349952	100,0

Fonte: Departamento de Estatística da Segurança Social.

Tabela 6  
Número de Beneficiários que Cessaram a Prestação do RMG

	1998	1999	2000	2001
Deixou de se verificar a situação de grave carência económica	24027	47090	80111	68558
Não foi celebrado acordo de inserção por culpa do interessado	2849	5393	9999	8494
Não cumprimento das obrigações assumidas no acordo	3459	10486	16685	13151
Por morte do titular	1643	2607	2894	4414
Integração no Mercado de Trabalho	1641	1679	2094	2791
Outros (bolsa de formação, alteração do agregado familiar, ...)	6333	12438	19983	18228
Total	39952	79693	131766	115636

Fonte: Departamento de Estatística da Segurança Social.

Em relação aos acordos de inserção a grande maioria é na Área de Acção Social (29,2%), que incluem, por exemplo, jardins de infância, apoio domiciliário ou apoio psicossocial, este último, representando 63,4% desta área (Tabela 7). A seguir vem a Área da Saúde que engloba os tratamentos de desintoxicação quer do álcool quer de drogas. Na Área da Educação destaque para a frequência da escolaridade obrigatória e do ensino recorrente. Por último, destaque para a Área do Emprego, que integra colocação no mercado de trabalho (42,7%) e o mercado social de emprego (que consiste em dar emprego imediato por parte das Autarquias ao nível da jardinagem ou limpeza de vias e arruamentos) (18,3%). Do total de beneficiários do RMG em 1997/98 observa-se que 41220 (21%), embora recebam a prestação estão dispensados do programa de inserção profissional por várias razões sendo de destacar a idade (55%) e a saúde (13,5%).

Tabela 7  
Áreas dos Acordos de Inserção (1998)

Áreas	Nº	%
Acção Social	21346	29,2
Saúde	16747	22,9
Educação	15821	21,6
Habituação	7004	9,6
Emprego	8682	11,9
Formação Profissional	3490	4,8
Total	73090	100,0

Fonte: Comissão Nacional do Rendimento Mínimo

Quanto aos abusos e à má aplicação da Lei do RMG, Carlos Farinha (ISEG) utilizando o Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 fez uma simulação partindo do pressuposto que todas as famílias potencialmente elegíveis recebem efectivamente o subsídio do RMG. As conclusões que obteve são que só 85% das transferências do RMG são atribuídas a pobres. Dos 10% de portugueses mais pobres apenas 39% recebem o RMG, o que representa 69% do total de beneficiários e que os restantes 31% de beneficiários se estendem por todos os níveis de rendimento incluindo o grupo dos 10% de portugueses mais ricos (onde 0,2% destes indivíduos acaba por ter direito ao RMG). Segundo este autor isto só é possível devido a má arquitectura do sistema, uma vez que a Lei só considera 80% do total dos rendimentos do trabalho (e nem sequer tem em conta os rendimentos não-monetários, que representam cerca de 18% dos rendimentos das famílias portuguesas). Quanto à eficácia do RMG, conclui que o RMG diminui não tanto a taxa de pobreza mas, sobretudo, a sua intensidade e severidade.<sup>10</sup>

## 5

### O RMG como subsídio e o (des)incentivo ao trabalho: o "trade-off" equidade-eficiência

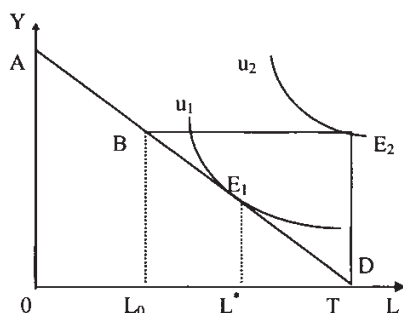
Os benefícios do RMG são claros: melhorar o bem-estar das pessoas mais carenciadas em Portugal e contribuir para a diminuição da pobreza extrema, exclusão social e desigualdade. Em relação aos custos, estes são de várias ordens: directos e indirectos. Os primeiros têm a ver com o valor da prestação, como já vimos anteriormente. Incluem-se aqui os custos da máquina estatal destinada à implementação do RMG. Os custos indirectos estão relacionados com os custos de eficiência resultantes da redistribuição do rendimento e podem ser divididos em dois: por um lado, aqueles que estão associados ao lançamento de impostos para financiar o RMG, já analisados no ponto 2 deste artigo; por outro lado, os custos resultantes da vertente do RMG enquanto subsídio em dinheiro. Em ambos os casos existe distorção do comportamento dos agentes económicos: mesmo enquanto subsídio o RMG contribui para alterar os incentivos ao trabalho e será este aspecto que desenvolveremos de seguida.

Admita-se que um indivíduo enfrenta o seguinte problema: "Como devo eu afectar o tempo disponível?". Ele tem apenas duas opções: lazer ou trabalho (Figura 4). O indivíduo maximiza a utilidade que é crescente com o nível de rendimento ( $Y$  – em unidades monetárias) e com o lazer ( $L$  – em número de horas) sujeito a uma *restrição orçamental*,  $C = wH$ , onde  $w$  é o salário/hora e uma *restrição temporal*,  $H = T - L$ , onde  $H$  é o número de horas dedicadas ao trabalho e  $T$  é o

<sup>10</sup> Farinha, Carlos (2001), "Anti-poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal", CISEP, ISEG.

número total de horas diárias disponíveis após satisfeitas as necessidades mais básicas. O que a restrição nos diz é que o rendimento disponível para gastar é igual à receita salarial obtida com o trabalho (o segmento [ABD] tem inclinação igual ao salário que é o que o indivíduo perde se consumir mais uma hora de lazer). Como estamos confinados a um espaço de duas dimensões no presente artigo, as preferências do nosso consumidor são descritas pelas chamadas *curvas de indiferença* que mais não são do que o efeito do nível de utilidade (que se visualizaria numa terceira dimensão) no espaço geométrico do lazer e do consumo. Uma *curva de indiferença* consiste nas várias combinações de Y e L que proporcionam o mesmo nível de utilidade. Quanto mais para nordeste estiver uma *curva de indiferença*, mais elevada será a satisfação (utilidade) do indivíduo (e daí o facto de serem negativamente inclinadas). A solução para o problema (ponto E<sub>1</sub>) é obtida pela tangência entre a *curva de indiferença* mais alta (u<sub>1</sub>) e a *restrição orçamental*: o nosso indivíduo consome L\* horas de lazer e trabalha H\* horas. Note-se que o número de horas dedicadas ao trabalho lê-se no gráfico caminhando do lado direito para o lado esquerdo.

Figura 4

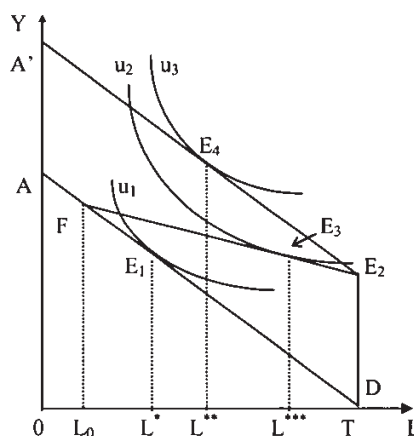


Suponha-se agora que se introduz o RMG. Sabe-se que o montante da prestação do RMG é igual à «diferença entre o valor do rendimento mínimo e o valor dos rendimentos já auferidos». Logo a nossa restrição orçamental vai ser parcialmente diferente: o indivíduo sabe que, independentemente do número de horas que trabalhe (até ao ponto B), dispõe sempre de um rendimento mínimo dado pelo segmento [DE<sub>2</sub>] composto pelo subsídio do RMG (que podemos designar por S) mais o rendimento obtido por trabalhar wH: se não trabalhar o subsídio do RMG é dado por  $S = [DE_2]$ , ou seja, 100% da pensão social; se trabalhar obterá uma receita wH sendo o montante do subsídio do RMG dado por  $S = [DE_2] - wH$ , ou seja, o valor da pensão social menos as remunerações do trabalho. A partir do ponto B acontece que wH passa a ser superior a  $[DE_2]$ , logo o indivíduo deixa de ter direito a receber qualquer prestação monetária de RMG. A nova restrição é então dada por [ABE<sub>2</sub>D].

Quais são as implicações da introdução do RMG no problema de afectação do tempo? Graficamente, passamos do ponto E<sub>1</sub> (solução interior) para o ponto E<sub>2</sub> (solução de canto), isto é, o indivíduo abrangido pelo RMG passa a dedicar todo o seu tempo ao lazer. Por outras palavras, o indivíduo após ter direito ao RMG deixa de trabalhar pelo que existe, inequivocamente, um forte desincentivo ao trabalho.

Felizmente que a Lei do RMG em Portugal não corresponde exactamente a este caso (Figura 5). De facto a fórmula correcta para o cálculo do montante do subsídio do RMG é  $S = [DE_2] - g \cdot wH$ , onde  $0 < g < 1$ . O que isto quer dizer é que os «rendimentos do trabalho» não contam a 100% para o cálculo do montante do subsídio do RMG. Na actual Lei  $g = 0.8$ , isto significa que só 80% dos rendimentos do trabalho é que entram para o cálculo do subsídio do RMG. A restrição orçamental é agora dada por [AFE<sub>2</sub>D] que tem inclinação (da direita para a esquerda até ao ponto F) igual a 20% do salário, ou seja, a restrição orçamental passa a ser crescente com o número de horas dedicadas ao trabalho. Pode-se dizer que agora existe um “incentivo financeiro” para que o indivíduo trabalhe mais (uma vez que 20% do salário não é descontado para o cálculo do subsídio do RMG). De facto irá-se de seguida ver que esta pequena alteração na fórmula de cálculo do RMG ( $g < 1$ ) produz resultados radicalmente diferentes: em vez de uma solução de canto (E<sub>2</sub>) temos uma solução interior para o problema de afectação do tempo do nosso indivíduo, isto é, o indivíduo em vez de deixar de trabalhar por completo continua a trabalhar.<sup>11</sup>

Figura 5



<sup>11</sup> Note-se que a Lei prevê que g possa ser só de 50% (durante o 1º ano) caso a pessoa estando desempregada à data do requerimento do RMG venha a obter trabalho posteriormente (artº 10, nº2, D.L. nº196/97). O problema será talvez o carácter temporário deste caso, uma vez que após 1 ano g volta a ser de 80%, o que funciona como um desincentivo ao trabalho. Seria melhor que este valor de g mais baixo se aplicasse no caso inverso, isto é, quando a pessoa estivesse prestes a deixar de receber a prestação do RMG de forma a funcionar como um incentivo. Outra

A primeira questão agora é a de saber se o indivíduo passa a trabalhar mais ou menos horas, isto é, se o novo ponto óptimo (após a introdução do RMG) está à esquerda ou à direita do ponto inicial,  $E_1$ . Se se admitir que o lazer é um bem normal, ou seja, à medida que aumenta o rendimento aumenta também a quantidade procurada de lazer (o que se tende a verificar nas sociedades actuais), então pode-se dizer inequivocamente que após a introdução do RMG o ponto óptimo passa a estar à direita de  $E_1$ , por exemplo, em  $E_3$ . Logo, conclui-se que o número de horas trabalhadas diminui. Assim, pode-se dizer que os descontos parciais das remunerações do trabalho ( $g < 1$ ) apesar de *ceteris paribus* terem maiores custos financeiros, geram um menor desincentivo ao trabalho do que os descontos a 100% ( $g = 1$ ). A nível técnico: quando se passa de  $E_1$  para  $E_3$  (e admitindo que o lazer é um bem normal) os chamados “efeito rendimento” e “efeito substituição” operam ambos inequivocamente no sentido de diminuir o número de horas trabalhadas; mesmo quando o lazer é um bem inferior (caso em que o efeito rendimento opera em sentido contrário) basta impor que o “efeito substituição” seja superior ao “efeito rendimento” para que o número de horas trabalhadas diminua.

A segunda questão consiste em saber qual é a relação entre o grau em que os rendimentos do trabalho são deduzidos para cálculo da prestação do subsídio do RMG (o valor de  $g$ ) e os desincentivos ao trabalho. Utilize-se como termo de comparação o caso em que o indivíduo recebe o valor da pensão social por inteiro não lhe sendo descontado qualquer parte da remuneração do trabalho ( $g = 0$ ). Neste caso, a restrição orçamental será dada por  $[A'E_2D]$  e o ponto óptimo ocorre em  $E_4$ . A passagem de  $E_2$  ( $g = 1$ ) para  $E_4$  ( $g = 0$ ) é equivalente a dizer que houve um aumento do salário (neste caso, da parte do salário que não é descontada). Admitindo que o número de horas trabalhadas aumenta à medida que aumenta o salário, então pode-se concluir inequivocamente que quanto menor for o valor de  $g$ , menor tenderá a ser a o desincentivo ao trabalho associado à prestação do RMG (o número de horas trabalhadas diminui menos). A nível técnico: para o ponto  $E_4$  se situar sempre à esquerda de  $E_3$  é necessário impor que (ao se passar de  $E_3$  para  $E_4$ ) o chamado “efeito substituição” seja superior ao “efeito rendimento”, o que se verifica se se admitir que a curva de oferta de trabalho é positivamente inclinada.<sup>12</sup>

nota para o facto de a taxa efectiva ser de 63,2% e não de 80% uma vez que as contribuições para a Seg. Social por conta do trabalhador (no caso geral = 11%) são dedutíveis ao valor bruto das remunerações ( $0,79 \cdot 0,8 = 0,632$ ).

<sup>12</sup> Dadas as hipóteses assumidas, o governo pode influenciar os desincentivos ao trabalho de duas formas: dadas as preferências, quanto menor for o nível a que for fixado o rendimento mínimo (medido no gráfico por  $\{DE_2\}$ ) menor será o “efeito rendimento”; quanto menor for o valor de  $g$  (maior será a inclinação da restrição orçamental na figura) menor será o “efeito substituição”. Note-se que quanto maior for o nível a que o rendimento mínimo for fixado mais próximo se está de uma solução de canto, isto é, do indivíduo não trabalhar. Quando  $g = 0$  então apenas existe o “efeito rendimento”.

Utilizando a actual Lei ( $g = 0,8$ ) pode-se dizer que existe inequivocamente um desincentivo ao trabalho (de  $E_1$  para  $E_3$ ): que é *menor* do que no caso se as remunerações contassem a 100% para efeitos de dedução ( $g = 1$ , de  $E_1$  para  $E_2$ ), mas que é *maior* do que no caso de as remunerações do trabalho não fossem deduzidas ( $g = 0$ , de  $E_1$  para  $E_4$ ).

O que esta análise permitiu elucidar é o desincentivo ao trabalho que está associado a uma transferência do tipo do RMG.<sup>13</sup> Fica claro que os objectivos de inserção social (que fazem parte do âmbito do diploma do RMG) são contrariados pelos efeitos da prestação monetária que lhe está associada. Este é o argumento dos críticos da existência do RMG em Portugal que defendem que este apenas estimula o ócio e a subsidio-dependência. Quem é pobre continua a ser pobre porque se acomoda à situação criada pelo subsídio em dinheiro do RMG e tem apenas como objectivo continuar a receber a prestação: ser-se pobre é uma escolha.

Do outro lado, os apoiantes do RMG, defendem-se chamando a atenção para os aspectos de inserção social do RMG e para a defesa da dignidade humana só concebível com o acesso aos cuidados mínimos de saúde, habitação condigna e educação obrigatória. A existência de uma medida do tipo do RMG permite dar verdadeiro sentido à palavra liberdade tornando-a naquilo que Rawls designou como *liberdade positiva*. Consideram que só a existência do RMG permite romper com o ciclo vicioso de níveis baixos de educação, do elevado desemprego e dos baixos rendimentos: ser-se pobre é uma inevitabilidade. Salientam que o RMG permite criar melhores oportunidades de trabalho (como seja a oferta de um salário mais elevado) e as pessoas ficarem mais inseridas socialmente (o que corresponde às curvas de indiferença estarem mais para Noroeste, isto é, valoriza-se relativamente mais níveis elevados de consumo em relação ao lazer).<sup>14</sup>

## 6

### Conclusões

Este artigo pretendeu dar uma visão mais clara e tecnicamente mais fundamentada do ponto de vista económico dos *pros e contras* da existência de uma medida do tipo do RMG. Quase sempre a discussão

<sup>13</sup> Embora não seja discutido no texto o caso daqueles indivíduos que não trabalhavam antes, pode-se dizer inequivocamente que o RMG apenas aumenta os incentivos para que os indivíduos continuem fora do mercado de trabalho. Em relação àqueles que trabalhavam um número elevado de horas (entre A e F), pode acontecer que após o RMG estes indivíduos venham a diminuir o número de horas trabalho.

<sup>14</sup> Com a progressiva inserção social (por exemplo, a frequência do nível de escolaridade mínima) é concebível pensar num aumento do salário que pode resultar em o indivíduo passar a trabalhar mais horas (se o chamado “efeito substituição” for superior ao “efeito rendimento” desse aumento) o que se tende a verificar para níveis baixos de salários. Por outro lado, quanto à existência do RMG, existem economistas que defendem que este deveria ser substituído pelo chamado “imposto negativo” (inicialmente proposto pelo prémio Nobel da Economia, Milton Friedman) o que teria de passar pela reforma do próprio sistema fiscal (IRS).

política em torno do RMG baseia-se em ideias feitas e de senso comum, resvalando em muitas das vezes para o extremismo ideológico que em nada esclarece a opinião pública. Esperemos ter contribuído desta forma para uma debate mais fundamentado e menos fundamentalista.

O RMG foi introduzido em 1997 em Portugal como um programa de combate à pobreza com o objectivo de garantir que as pessoas mais pobres tenham acesso a um limiar mínimo de recursos que lhes permita satisfazer as necessidades mais básicas ao nível da educação, saúde, habitação e outras. O RMG é composto por duas vertentes: uma, consiste numa prestação pecuniária (ou subsídio); a outra, está relacionada com um programa de inserção sócio-profissional que os beneficiários são obrigados a subscrever (excepto em geral por motivos de idade ou saúde). Em termos macroeconómicos, a despesa anual realizada pelo Estado atingiu em 2000 uma cifra considerável, quase 270 milhões de euros, o que representava cerca de 0,23% do PIB português. Por outro lado, o número de pessoas abrangidas em 2000 era quase de 482 mil, isto é, 4,8% da população total em Portugal em 2000 recebia o RMG.

Um aspecto que fica claro é que uma medida como o RMG tem benefícios mas também custos económicos. Um aspecto interessante do actual RMG é que inclui não só uma prestação pecuniária como um programa de inserção sócio-profissional. Os benefícios são claros: erradicar a pobreza e exclusão social, permitir a satisfação das necessidades mais básicas das pessoas, entre elas, o acesso à escolaridade mínima, a habitação condigna e a cuidados mínimos de saúde. A realização destes objectivos permitirá o verdadeiro exercício da liberdade, aquilo a que o filósofo John Rawls chamou de *liberdade positiva*. Os custos económicos do RMG, por seu

turno, surgem quer seja na sua vertente de imposto quer seja na sua vertente de subsídio. Enquanto imposto que representa (no sentido que

é necessário financiá-lo) o RMG começa por evidenciar o *trade-off* que existe entre eficiência e equidade: para se diminuir a desigualdade social tem-se de estar disposto a sacrificar em termos de eficiência. Ao nível do espectro político, os *utilitaristas* consideram este *trade-off* diminuto e perfeitamente aceitável porque é compensado pelos ganhos em termos de bem estar social que advêm de uma menor desigualdade de rendimentos. Os *liberais*, por seu turno, acham-no muitíssimo grande e inoportuno. Quanto a Sen defende que se deve promover a igualdade do ponto de partida através da igualização das *capacidades básicas*.

Enquanto subsídio, o RMG cria inequivocamente um desincentivo ao trabalho no sentido que os beneficiários passam a trabalhar menos horas. Ficou claro que os objectivos de inserção social (que fazem parte do âmbito do diploma do RMG) são contrariados pelos efeitos da prestação monetária que lhe está associada. Este é o argumento dos críticos da existência do RMG em Portugal que defendem que este apenas estimula o ócio e a subsídio-dependência. Do outro lado, os apoiantes do RMG, defendem-se chamando a atenção para o facto do RMG permitir que as pessoas fiquem mais inseridas socialmente o que se traduz na oferta de salários mais elevados, o que constitui um incentivo ao trabalho.

Em suma, o relativo sucesso do RMG está então dependente da primeira vertente (prestação monetária) do RMG ser mantida a um nível reduzido, tendo apenas como objectivo

diminuir situações de pobreza e carência extrema e, da segunda vertente (a acção de inserção sócio-profissional) ser aprofundada e

#### Rendimento Social de Inserção (RSI)

O actual Governo passou a designar o Rendimento Mínimo Garantido como Rendimento Social de Inserção. As principais alterações são:

(i) ao nível da prestação: a idade mínima passa para 25 anos para os titulares (em vez dos anteriores 18 anos), tal como acontece em França e Espanha, mas ainda assim inferior aos 30 anos do Luxemburgo (as excepções são as mulheres grávidas, os indivíduos com menores a cargo e os jovens casados ou em união de facto há mais de 1 ano); passa a existir a possibilidade da prestação ser paga em vales sociais (até 50% do valor) apenas utilizáveis em despesas com medicamentos, habitação e educação (o que pretende assegurar que o subsídio seja apenas utilizado em bens de 1ª necessidade); o cálculo da prestação é agora de 60% a partir do 3º filho (antes 50%), sendo reforçada em 50% se o filho tiver menos de 1 ano e em 30% se for grávida (estão ainda previstos reforços para deficientes e idosos).

(ii) ao nível da sua aplicação prática: a fiscalização é supostamente reforçada através de sorteios obrigatórios; as penalizações são agravadas e prevêem a cessação da prestação sempre que o acordo de inserção não seja assinado dentro de 30 dias (sem que se possa aceder novamente durante 12 meses) e no caso de falsas declarações; a renovação deixa de ser automática e passa a estar dependente da apresentação de provas da manutenção do *status quo* sob pena de suspensão da prestação por 90 dias; os rendimentos considerados para a atribuição da prestação referem-se agora aos últimos 12 meses (em vez de apenas ao último mês); em resposta ao relatório do Tribunal de Contas, os prazos para acções concretas ao nível da inserção social dos beneficiários passam a ser menores em resultado de uma melhoria da coordenação entre as IPSS e as Comissões Locais de Acompanhamento; criação de uma base de dados nacional que permita cruzar informação dos vários serviços da Segurança Social de modo a evitar acumulação de vários tipos de subsídios.

(iii) ao nível dos disincentivos ao trabalho: uma vez que a arquitectura do sistema permanece inalterada (o montante do subsídio e a taxa de deduções dos salários não sofrem aparentemente alterações significativas), então os disincentivos ao trabalho desta medida permanecem iguais (a excepção são os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 25 anos que ficaram afastados deste tipo de apoio, enquanto titulares, passam a dedicar mais horas ao trabalho, com alguns a começarem mesmo a trabalhar — no entanto, esta alteração terá um alcance prático muito limitado uma vez que hoje existem apenas cerca de 3100 beneficiários nestas condições); como estão ainda previstos incentivos fiscais para as empresas que venham a empregar beneficiários do RIS, então o número de ofertas de emprego poderá aumentar, o que se for acompanhado com as devidas penalizações em caso de recusa, irá levar a uma maior eficácia na inserção socio-económica dos beneficiários.

As alterações ocorridas são assim mais de natureza operacional (e não ao nível da arquitectura desta medida) e sempre limitadas pela Recomendação 92/441/EEC de 24 de Junho de 1992, que assegura critérios comuns aos vários sistemas de rendimento mínimo em toda a União Europeia. Trata-se por isso mais de uma mudança de forma, que pretende tornar o sistema mais eficiente e equitativo, do que propriamente de uma mudança radical (ou “revolução”) da maneira como o rendimento mínimo é utilizado no combate à pobreza e exclusão social em Portugal. O panorama dos vários sistemas de rendimento mínimo na Europa será, aliás, objecto de um artigo futuro, onde se procurará analisar as suas semelhanças e diferenças, bem como contextualizar o verdadeiro alcance das alterações agora introduzidas neste sistema em Portugal.

estimulada. É ainda recomendável que a actual Lei do RMG seja modificada (no sentido de minimizar o desincentivo ao trabalho) de modo a limitar o período temporal da prestação e, eventualmente, a requerer que o beneficiário trabalhe. Contudo, muito mais ainda haverá ainda a fazer: não nos podemos esquecer que existem na Europa cerca de 3 milhões dos chamados “sem-abrigo” que não chegam a beneficiar na prática de qualquer medida do tipo RMG.

### Referências

- Borjas, George (2002), *Labor Economics*, 2<sup>nd</sup> edition, McGraw-Hill.
- DPP (2000), “Distribuição do Rendimento e Pobreza em Portugal e suas Regiões”, Direcção de Prospectiva e Planeamento, Ministério do Planeamento.
- Farinha, Carlos (2001), “Anti-poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal”, CISEP, ISEG.
- Moreira, Amílcar (1997) “A Inserção Profissional dos Beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido” tese de Mestrado, ISEG.
- Nozick, R. (1998), *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press.
- Sen, Amartya and James E. Foster (1997), *On Economic Inequality*, Clarendon Paperbacks.
- Smith, Adam; *A Riqueza das Nações*, Fundação Calouste Gulbenkian.