

Toolkit das desigualdades

Aplicação experimental
ao aumento do valor de
referência do Complemento
Solidário para Idosos



FICHA TÉCNICA

Título

Toolkit das desigualdades: Aplicação experimental ao aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos

Autoria

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social: Frederico Cantante (coordenação); Jena Santi; Pedro Estêvão; Tânia Almeida

Data

Janeiro 2025

Cite este documento

Cantante, F., Santi, J., Estêvão, P. & Almeida, T. (2024). *Toolkit das desigualdades: aplicação experimental ao aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos*. CoLABOR / PLANAPP.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Nota:

O *Toolkit das Desigualdades* é um dispositivo para orientar a análise qualitativa *ex ante* dos impactos e efeitos de medidas de política pública sobre as desigualdades. Tem como objetivo contribuir para que, sobretudo nas fases iniciais do ciclo da política pública, seja possível perceber e antecipar, de modo sistemático e ágil, tais impactos e efeitos, permitindo, a tempo, alertar para riscos e consequências eventuais e motivar ajustamentos na definição e no processo de concretização das medidas de política pública que se pretendem implementar.

O exercício de aplicação do *Toolkit* aqui reportado não é, portanto, uma análise à medida *per se* e às suas características atuais. Este exercício realizou-se em momento prévio ao desenho final da medida, com base na informação disponível à data. Por essa razão, não são incluídos desenvolvimentos posteriores, nomeadamente, as disposições do Decreto-Lei n.º 35/2024, de 21 de maio.

Índice

Índice.....	7
Índices de Figuras e Tabelas.....	8
1. Introdução	9
2. Diagnóstico	10
2.1. Enquadramento analítico.....	10
2.2 Enquadramento jurídico.....	12
2.1.1. Disposições internacionais.....	12
2.2.2 Contexto jurídico anterior à medida	13
2.3 Diagnóstico estatístico.....	14
3. Desenho da medida.....	18
4. Domínios e mecanismos de desigualdade visados pela política	21
5. Limitações e riscos.....	27
6. Dispositivo de monitorização da medida	31
7. Anexos	33
7.1. Construção do indicador Taxa Bruta de Cobertura.....	33
7.2. Evolução do valor de referência do CSI	34
8. Referências	35
8.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos.....	36
8.2.1 No plano internacional e europeu	36
8.2.2. No plano nacional.....	36

Índices de Figuras e Tabelas

Figura 1 – Taxa de risco de pobreza entre as pessoas com 65 anos ou mais, %	14
Figura 2 – Beneficiários de CSI e pensionistas abaixo do limiar da pobreza estimados, milhares.....	15
Figura 3 - Valores mensais do limiar de pobreza e do valor de referência do CSI, euros	16
Tabela 1 – Desenho da medida	20
Tabela 2 - Domínios e subdomínios de desigualdade	22
Tabela 3 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade.....	23
Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade.....	24
Tabela 5 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados	26
Tabela 6 - Limitações e riscos.....	30
Tabela 7 - Indicadores de monitorização da medida	32
Tabela 8 - Valores de referência do CSI	34

1. Introdução

Desde sua implementação em 2005, o CSI tem sido um instrumento importante na luta contra a pobreza entre a população idosa em Portugal, servindo como um complemento aos rendimentos preexistentes. O atual Governo delineou no seu Programa a meta de “reforçar gradualmente o valor do Complemento Solidário para Idosos numa trajetória orientada para que em 2028 os reformados em situações de maior fragilidade possam ter um valor de referência garantido de 820 euros” (XXIV Governo Constitucional, 2024: 23).

No âmbito do *Toolkit* das Desigualdades – um instrumento desenvolvido pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) em parceria com o PLANAPP - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas –, este documento oferece uma análise da proposta de aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI). O objetivo é avaliar o impacto dessa medida nas desigualdades e oferecer uma análise crítica sobre o seu desenho em relação aos objetivos propostos.

O documento está estruturado em diversas secções. Inicialmente, apresenta-se um contexto sobre a pobreza na população idosa em Portugal, destacando a relevância do CSI e identificando eventuais lacunas. Em seguida, é apresentado o desenho da medida, com ênfase nos seus objetivos, destinatários e critérios de elegibilidade. Posteriormente, realiza-se uma avaliação crítica da política em discussão, examinando tanto os seus potenciais impactos positivos quanto as áreas que possam requerer melhorias ou ajustamentos. Por último, é proposto um modelo de monitorização da medida em relação à sua eficácia e à sua equidade.¹

¹ A equipa gostaria de agradecer os valiosos contributos de Vítor Junqueira e Paulo Pedroso à análise aqui desenvolvida.

2. Diagnóstico

2.1. Enquadramento analítico

A população idosa é considerada como uma categoria especialmente vulnerável do ponto de vista económico. Essa vulnerabilidade tem diferentes reflexos, entre os quais importa destacar a incidência da pobreza monetária.

Em regra, a pobreza entre os idosos consiste na reprodução do perfil económico dos indivíduos ao longo da sua vida ativa. Nos países da OCDE, cerca de 2/3 das desigualdades remuneratórias verificadas ao longo do trajeto laboral reificam-se na velhice (OECD, 2017). Questões como os baixos salários associados ao perfil de emprego, a precariedade e os problemas de saúde durante a idade ativa, entre outros fatores, determinam o montante e/ou a duração das contribuições feitas ao longo do trajeto no mercado de trabalho (Capucha, 2005; Diogo et al., 2020). A pobreza dos idosos reproduz, em boa medida, vulnerabilidades e a acumulação de desvantagens ao longo do ciclo de vida, em particular, no trajeto laboral (Lopes, 2015).

A pobreza monetária entre os idosos pode ser também compreendida através de outros dois fatores explicativos. O primeiro consiste na subdeclaração de remunerações do trabalho e das respetivas contribuições, a qual pode implicar uma redução do rendimento disponível na velhice. O segundo fator, de cariz institucional, remete para a existência de lacunas na proteção social da população idosa. O CSI consiste numa resposta das políticas públicas nacionais para fazer face a esta questão.

Criado em 2005 e em vigor a partir de 2006, o CSI é uma política de mínimos sociais destinada a combater a incidência da pobreza relativa entre a população em idade de reforma. A sua introdução em Portugal foi espoletada por dois motivos fundamentais: o sobredimensionamento categorial da incidência da pobreza entre os idosos em Portugal; a orientação política europeia no sentido de se eleger o combate à pobreza entre a população idosa como uma prioridade das políticas públicas nacionais dos países da União Europeia; a assunção da exigência financeira das pensões mínimas com o salário mínimo nacional e da ineficiência desta política no combate à pobreza entre a população idosa.

Em relação ao primeiro fator, a identificação da população idosa como uma das categorias mais expostas à incidência da pobreza remonta à década de 1980 (Costa, 1985). Este problema é novamente sinalizado nas décadas seguintes (Rodrigues, 2007; Costa et al., 2008). Veja-se que, em 2000, “os agregados constituídos exclusivamente por idosos representavam “45% da população pobre, um valor claramente superior ao seu peso relativo no conjunto da sociedade (16,9%)” (Rodrigues, 2007, p. 222).

Quando à orientação política europeia, ela decorria do facto de a elevada incidência da pobreza entre os idosos se assumir como um problema transversal aos países europeus, embora com diferentes intensidades. Nesse contexto, foram definidas orientações pela Comissão Europeia no sentido de impelir os Estados-Membros da União Europeia (UE) a adotar políticas de combate à pobreza especificamente orientadas para a categoria social “idosos”. Na comunicação 221, intitulada *Towards*

a Europe for all ages – promoting prosperity and intergenerational solidarity (European Comissão, 1999), a Comissão Europeia defendeu não só a necessidade de se garantir um rendimento mínimo à população idosa, mas também a calibração destas políticas pelo princípio da seletividade – devido à heterogeneidade de situações económicas e patrimoniais existentes entre essa categoria social (Lopes, 2021).

O terceiro fator sustentou-se na assunção de que a convergência das pensões mínimas com o salário mínimo nacional era financeiramente desafiante e, sobretudo, pouco eficaz no combate à pobreza da população idosa. Em relação a este segundo aspeto, o estudo de Gouveia & Rodrigues (2003), *Para que servem as pensões mínimas?*, desempenhou um papel particularmente relevante, no sentido em que concluíram, a partir dos dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000, que apenas cerca de 31% das pessoas que viviam em agregados familiares recebendo pensões mínimas eram pobres. Segundo estes autores, o impacto da pensão mínima na redução dos índices de pobreza era “bastante mais pequeno do que geralmente se supõe” devido à inexistência de “*targetting*”.²

O CSI foi, desde o início, enformado pelo princípio da seletividade. Isto significa que o acesso a esta prestação é dependente da prova de necessidade económica, a qual é analisada tendo em consideração o rendimento do próprio beneficiário e do seu cônjuge (quando este exista), o património do requerente, mas também o rendimento dos seus filhos/as – critério que consiste numa manifestação particularmente exacerbada do cariz familialista do sistema de proteção social português.

Desenhada para combater a pobreza entre a população idosa, esta política – que conheceu diversas fases desde a sua implementação (Lopes, 2021) – tem-se mostrado, em geral, eficaz na consecução do seu objetivo primacial, já que a incidência da pobreza entre a população com 65 e mais anos assume desde há vários anos uma grandeza próxima da apurada para o conjunto da população. Distingue-se, nesse sentido, do Rendimento Social de Inserção, cujo valor de referência é bastante mais baixo e que, portanto, tem efeitos apenas na redução da pobreza extrema. Embora tenha como objetivo principal reduzir a incidência da pobreza entre os idosos, o CSI tem um efeito redistributivo elevado que funciona como fator de redução das desigualdades de rendimento disponível (Rodrigues et al. 2016).

A incidência da pobreza entre a população idosa em Portugal é mais elevada entre a população com 75 e mais anos face ao verificado entre a que tem entre 65 e 74 anos (Rodrigues & Andrade, 2013), sendo também mais elevada entre os idosos que vivem sozinhos e entre as idosas. Tal como se demonstrará no ponto 2.3, existe um predomínio muito significativo de beneficiários do CSI do sexo feminino, facto que decorre da menor participação das mulheres no mercado de trabalho formal até às últimas décadas e à consequente maior desproteção das mesmas pelo regime previdencial da Segurança Social – apesar da importância das pensões de sobrevivência. Além disso, o predomínio

² Para uma análise crítica da aplicação do princípio da seletividade ao CSI, ver Lopes, A. (2021). Políticas de alívio da pobreza: o complemento solidário para idosos. In J. A. Pereirinha, & E. Pereira (Coord.), *O regime de mínimos sociais em Portugal. Evolução do discurso político e das políticas* (pp. 305-342), Almedina.

de beneficiários do CSI do sexo feminino deve-se à maior preponderância das mulheres nas coortes mais velhas.

2.2 Enquadramento jurídico

2.1.1. Disposições internacionais

A luta contra a exclusão social e a conceção de políticas públicas de mínimos sociais para as pessoas que se encontram em situação de pobreza tornam-se desígnios europeus no final da década de 80 e início de 90³.

No que concerne à proteção social das pessoas mais velhas, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada no Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de Dezembro de 1989, proclamou que *“Atingida a reforma, todos os trabalhadores da Comunidade Europeia devem poder beneficiar de recursos que lhes assegurem um nível de vida decente”* (ponto 24), assim como, *“todas as pessoas que tenham atingido a idade da reforma mas que não tenham direito à pensão e que não disponham de outros meios de subsistência, devem poder beneficiar de recursos suficientes e de uma assistência social e médica adaptada às suas necessidades específicas.”* (ponto 25).

Os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela resolução 46/91, de 16 de dezembro, incentivam os Estados a adotar no plano interno princípios que promovam a independência, participação, assistência, realização pessoal e dignidade das pessoas idosas.

Em alinhamento com estes princípios, destaca-se o artigo 25.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao enunciar que *“A União reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural”*.

Ao nível europeu foram emitidas, em 1992, Recomendações⁴ aos Estados-Membros para a adoção de políticas públicas que garantam o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver com a dignidade humana, sobre a convergência dos objetivos e políticas de proteção social, no qual se incluem as políticas de mínimos sociais dirigidas às pessoas idosas. Exemplos da concretização destas recomendações, mas também da definição de metas concretas neste âmbito, são a inclusão de provisões em diversos documentos comunitários, como a Estratégia

³ Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho, de 29 de setembro de 1989 relativa à luta contra a exclusão social (89/C 277/01).

⁴ Recomendação do Conselho da Europa de 24 de junho de 1992 relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (92 / 441 / CEE) e Recomendação do Conselho de 27 de julho de 1992 relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social (92 / 442 / CEE)

de Lisboa (2000), Tratado de Nice (2001), Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017) e o Horizonte 2020.

Ainda no plano europeu, foi emitida, em 2014, uma Recomendação do Comité de Ministros dos Estados-Membros sobre a promoção dos direitos humanos das pessoas idosas que integra na sua linha de ação matérias como a não discriminação, promoção de autonomia e participação, proteção contra a violência e abusos, proteção social e emprego, promoção da saúde e acesso à justiça.

2.2.2 Contexto jurídico anterior à medida

O contexto jurídico nacional está em harmonia com os padrões europeus e internacionais em matéria da conceção de mínimos sociais destinados a combater a pobreza das pessoas idosas.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o direito social fundamental a um mínimo de existência condigna inerente ao princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana (artigo 1.º) e o direito de todos à segurança social (n.º 1 do artigo 63.º). Constituindo tarefa do Estado criar um “sistema de segurança social que protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (n.º 2 do artigo 63.º). A Lei Fundamental consagra uma proteção especial às pessoas idosas, ao estatuir no artigo 72.º que “as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social”.

O sistema de Segurança Social abrange o sistema previdencial (contributivo), o sistema de proteção social de cidadania (que assegura uma proteção social de natureza universal e não contributivo), além do sistema complementar (de natureza voluntária e complementar individual). O sistema de proteção social de cidadania é composto por três subsistemas, um dos quais é o subsistema de solidariedade (no qual se integram as prestações sociais de combate à pobreza, entre elas o CSI), que tem como objetivos assegurar direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a garantir prestações de comprovada necessidade não incluídas no sistema previdencial (artigos 36.º, 37.º, 38.º e 41.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Decorrentes das diretrizes europeias, Portugal, instituiu, em 1997, a primeira política pública de mínimos sociais – o Rendimento Mínimo Garantido (posteriormente designado por Rendimento Social de Inserção).

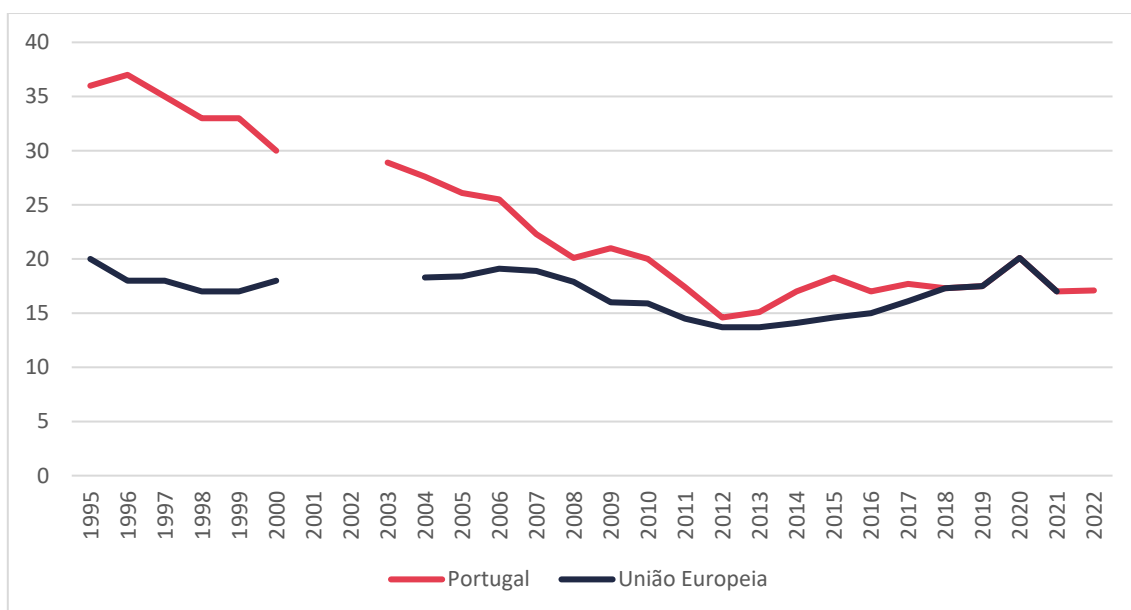
Posteriormente, uma das prioridades políticas, assumidas no Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) de 2003-2005, consistiu no combate à persistência e severidade do problema da pobreza e exclusão social nos idosos. Neste contexto, foi criado o CSI pelo Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021 assume e reforça o combate à pobreza e à exclusão social como desígnio nacional.

2.3 Diagnóstico estatístico

A taxa de risco de pobreza entre os idosos em Portugal registou uma evolução muito favorável nas últimas duas décadas, tendo caído de 36,0% em 1995 para 17,1% em 2022 (Figura 1). Tal representou uma convergência efetiva com os valores verificados para a UE. Em 1995, o país apresentava uma taxa superior em 16 p.p. em relação à UE e, em 2005, esta diferença era ainda de 7,7 p.p. No entanto, a partir 2007, a diferença reduziu-se fortemente, até os valores se tornarem praticamente idênticos a partir de 2018.

Figura 1 – Taxa de risco de pobreza entre as pessoas com 65 anos ou mais, %



Fonte: [DataLABOR](#), fonte primária: [Eurostat](#).

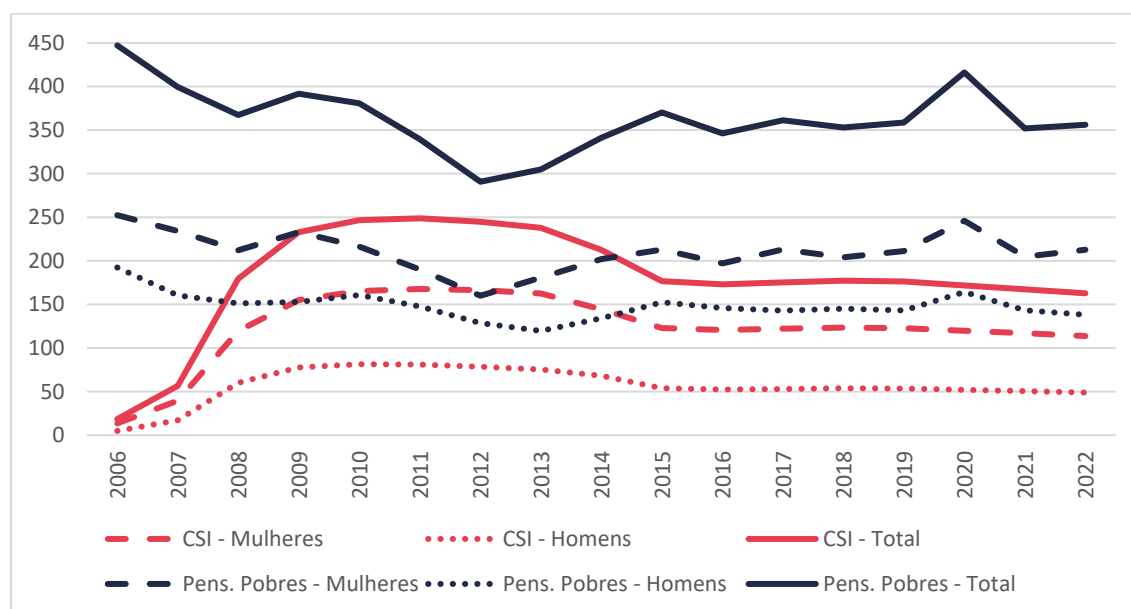
Nota: O valor para 2019 corresponde à UE a 27 países.

A criação do CSI, em 2005, constituiu uma parte importante do *policy mix* que permitiu esta evolução. Importa, por isso, ter presente tanto a sua capacidade de abrangência como a magnitude dos recursos que lhe são atribuídos.

O número de beneficiários do CSI cresceu rapidamente nos primeiros anos de implementação da medida, passando de 18,4 mil em 2006 para 232,8 mil em 2009 (Figura 2). Esta aumento deve ser enquadrado no aumento faseado da sua implementação: 80 ou mais anos em 2006, 70 ou mais anos em 2007, 65 ou mais anos em 2008). Durante a Grande Recessão, entre 2010 e 2014, este número manteve-se sempre acima dos 200 mil, para, a partir de 2015, passar a flutuar em torno dos 170,0 mil.

Em 2022, o número total de beneficiários de CSI era de 162,6 mil, dos quais 113,7 mil eram mulheres – correspondendo a 69,9% do total.⁵

Figura 2 – Beneficiários de CSI e pensionistas abaixo do limiar da pobreza estimados, milhares



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE e DataLABOR: [Taxa de risco de pobreza](#); [Pensionistas da segurança social em 31 dezembro](#); [Beneficiários de CSI](#)

Todavia, a simples evolução do número de beneficiários não permite responder à questão da abrangência do CSI face ao seu grupo-alvo, os pensionistas pobres. O cálculo da taxa de cobertura do CSI é, no entanto, um exercício cuja execução enfrenta diferentes desafios metodológicos. Apesar de não se avançar neste enquadramento estatístico para uma proposta de mensuração da taxa de cobertura do CSI, importa mencionar que existe um consenso alargado entre os especialistas de que uma parte não despreciable do universo de potenciais beneficiários desta prestação não a acionam – *non take-up*.⁶

O fenómeno da exclusão de pessoas cujos rendimentos efetivos as deveriam qualificar para o recebimento do CSI deve ser articulado com a análise da relação entre o valor de referência do CSI e o limiar de pobreza. Em relação a este aspeto, importa introduzir duas notas. Por um lado, do ponto de vista jurídico, a atualização do CSI nunca esteve vinculada à evolução da taxa de risco de pobreza. Embora um dos objetivos perseguidos pela medida seja combater a pobreza entre os idosos, a lógica

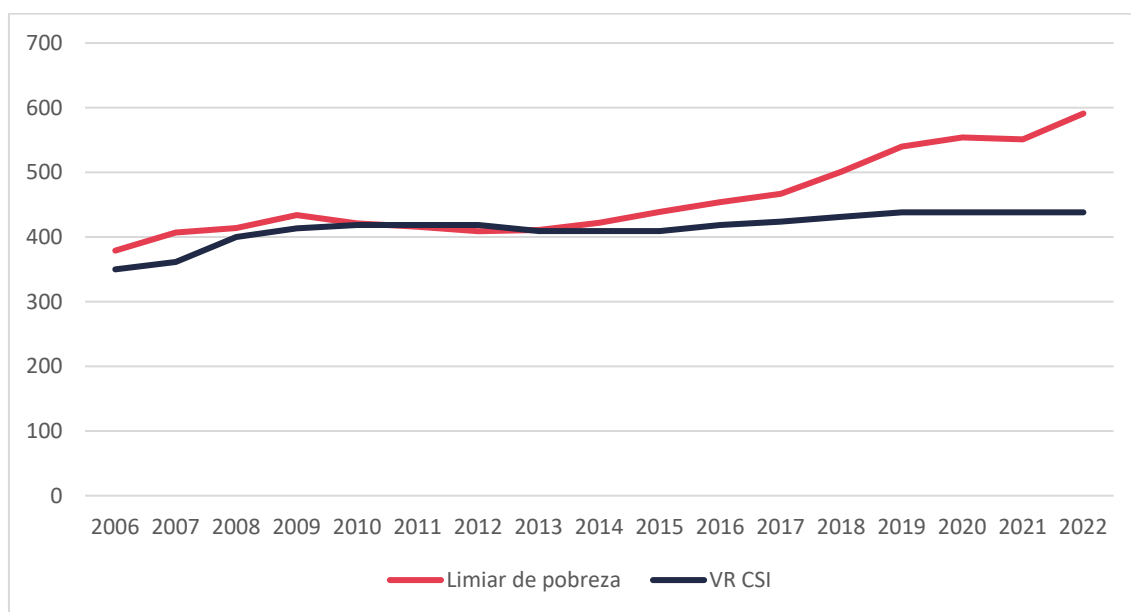
⁵ Esta desproporção não é surpreendente, se considerarmos a conjugação da maior esperança de vida das mulheres – correspondendo a um maior número de pensões – e a incidência superior da taxa de risco de pobreza entre elas no grupo etário, por via das múltiplas desigualdades que as atingem durante o seu trajeto profissional e que afetam a sua carreira contributiva.

⁶ Ver, a título ilustrativo, esta peça do jornal Público: https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2023/11/29/1701254786429_108378354.pdf

de atualização desta prestação não está diretamente vinculada à evolução do limiar de pobreza. Por outro, do ponto de vista metodológico, é fundamental ter em consideração um conjunto de diferenças que se verificam entre a forma de cálculo do valor de referência do CSI e a do valor do limiar de pobreza.⁷

A Figura 3 permite analisar a discrepância entre o valor de referência do CSI e o valor do limiar de pobreza. Com exceção do período entre 2011 e 2012, o valor de referência do CSI tem sido inferior ao do limiar da pobreza, com a diferença entre ambos a acentuar-se desde 2013. Enquanto neste último ano o valor de referência do CSI representava 99,5% do valor limiar de pobreza (correspondendo a uma diferença de 1,90€), em 2022 esta mesma proporção tinha caído para 74,1% (correspondendo a uma diferença de 152,80€). Neste quadro, é expectável que tenha vindo a aumentar o número de pensionistas que, apesar de auferirem de rendimentos que os colocam abaixo do limiar da pobreza, não são elegíveis para beneficiar do CSI.

Figura 3 - Valores mensais do limiar de pobreza e do valor de referência do CSI, euros



Fontes: DataLABOR, fonte primária: INE. [Limiar de pobreza](#); [Valor de referência do CSI](#).

⁷ a) Na taxa de risco de pobreza é contemplado todo o agregado doméstico privado, no CSI apenas são tidos em consideração o idoso e o seu eventual cônjuge (tanto na contabilização de elementos do agregado como nos rendimentos); b) no cálculo da taxa de risco de pobreza é utilizada a escala de equivalência modificada da OCDE, no caso do CSI a escala utilizada é de 1 para o indivíduo isolado e de 1,75 para o indivíduo com cônjuge (ou seja, um casal de idosos conta como 1,5 na taxa de risco de pobreza e como 1,75 no CSI); c) no CSI são contemplados como rendimentos as transferências que o Estado faz para respostas sociais de institucionalização (as ERPI/lares), enquanto na taxa de risco de pobreza tal não acontece; d) o CSI presume rendimentos patrimoniais, mesmo que efetivamente não existam, ao passo que na taxa de risco de pobreza só contam os rendimentos efetivamente declarados pelos respondentes do inquérito.

No segundo tipo incluem-se problemas como o *non-take-up* da prestação – por desconhecimento ou dificuldade de preenchimento de formulários e/ou a de obtenção de informação necessários ao pedido por parte de possíveis beneficiários – ou a consideração do rendimento do agregado familiar dos filhos em situações em que a relação familiar está degradada, é inexistente ou até antagónica. Estes problemas são explorados em maior detalhe no capítulo 4.2.

3. Desenho da medida

O aumento do valor de referência do CSI para 820€ até 2028 foi apresentado no Programa do XXIV Governo Constitucional. Neste âmbito, o Governo compromete-se a “reforçar gradualmente o valor do Complemento Solidário para Idosos numa trajetória orientada para que em 2028 os reformados em situações de maior fragilidade possam ter um valor de referência garantido de 820 euros” (Programa do XXIV Governo Constitucional, 2024: 23).

Apesar de, no mesmo documento, o Governo ponderar o ajustamento da condição de recursos de acesso ao CSI, uma vez que esta alteração ainda não se encontra legislada, a seguinte análise considera apenas a alteração do valor de referência do CSI, mantendo-se todas as outras condições de acesso à medida inalteradas. Torna-se, assim, relevante considerar o desenho atual do CSI no seu conjunto para o desenvolvimento desta análise.

O CSI foi criado por Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, com o objetivo de combater a situação de pobreza nos idosos com baixos rendimentos e reduzir as desigualdades, como um complemento aos rendimentos preexistentes. A conceção desta prestação teve presente os valores extremamente baixos das pensões mínimas e a incapacidade financeira do Estado para aumentar substancialmente as pensões.

Têm direito ao CSI os titulares de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência ou equiparadas de qualquer sistema de proteção social nacional ou estrangeiro, que residam legalmente em território nacional, assim como, os 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 (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro).

O reconhecimento do direito ao CSI depende de o requerente satisfazer, cumulativamente, as seguintes condições: a) Ser pensionista de velhice ou de sobrevivência e ter idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão do regime geral de segurança social, sem prejuízo do disposto na alínea seguinte; b) Ser pensionista de invalidez e não ser titular da prestação social para a inclusão; c) Residir em território nacional, pelo menos, nos últimos seis anos imediatamente anteriores à data da apresentação do requerimento da prestação; d) Possuir recursos de montante inferior ao valor de referência do complemento fixado no artigo 9.º (n.º 1 do artigo 4.º).

A atribuição da prestação fica ainda dependente do cumprimento de determinadas condições por parte do requerente, tais como: a) autorizar a entidade gestora da prestação a aceder à informação fiscal e bancária relevante para atribuição do complemento solidário para idosos; b) declarar a disponibilidade para exercer o direito a outras prestações de segurança social a que tenha ou venha a ter direito, e c) declarar a disponibilidade para exercer o direito de crédito que tenha ou venha a ter sobre terceiros (n.º 4 do artigo 4.º). Estas condições são extensíveis ao cônjuge ou pessoa que com o requerente viva em união de facto (n.º 5 do artigo 4.º).

Na determinação dos recursos do requerente são tidos em consideração os rendimentos do requerente e do seu cônjuge ou de pessoa que com ele viva em união de facto e dos filhos do requerente na

qualidade de legalmente obrigados à prestação de alimentos, nos termos do artigo 2009.º do Código Civil (n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro). A conceção do CSI assentou numa lógica de coresponsabilização da família, através da consideração dos rendimentos dos filhos (componente da solidariedade familiar) nos recursos globais dos idosos.

O Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro, que regulamenta o CSI, definiu os moldes da definição da componente de solidariedade familiar (artigo 7.º). A consideração dos rendimentos anuais dos agregados fiscais dos filhos do requerente tem impacto na determinação do componente de solidariedade familiar (sendo de 0% do valor de referência do complemento para os 1.º, 2.º ou 3.º escalões) ou determina a exclusão do requerente do direito ao CSI (quando o valor do rendimento por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos filhos se situar no 4.º escalão), conforme previsto nos números 2 a 6 do artigo 7.º.

O valor do CSI é definido por referência a um limiar fixado anualmente e a sua atribuição é diferenciada em função da condição de recursos do requerente. O montante da prestação corresponde à diferença entre o montante de recursos do requerente e o valor de referência do complemento, tendo como limite máximo este último valor (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro).

O valor de referência anual do CSI é objeto de atualização periódica, tendo em conta a evolução dos preços, o crescimento económico e a distribuição da riqueza (n.º 1 do artigo 9.º). No caso de o agregado familiar do requerente ser composto por dois elementos, o valor de referência do CSI poderá ser determinado pela aplicação de uma escala de equivalência (n.º 2 do artigo 9.º). Neste sentido, em 2006, o valor de referência do CSI fixou-se em 4.200,00€ (350,00€ mensais) e em 2024 é de 6 608,00€ (550,66€ mensais). A partir de 2023 passou a existir a intenção expressa do valor da prestação convergir com o valor do limiar de pobreza, conforme os preâmbulos das Portarias n.º 31-A/2023, de 19 de janeiro e n.º 419/2023, de 11 de dezembro.

O CSI não é atribuído automaticamente (artigos 10.º e 17.º). Têm legitimidade para requerer a prestação, além do interessado, os respetivos familiares ou outras pessoas ou instituições que lhes prestem ou se disponham a prestar assistência, sempre que o mesmo não possa proceder à apresentação do respetivo requerimento (artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro). Os beneficiários do CSI têm acesso a benefícios adicionais ao nível da saúde, (Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de Julho), à tarifa social de fornecimento de energia elétrica e de gás natural (Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2016, de 9 de junho, Portarias n.º 178-B/2016 e 178-C/2016, de 1 de julho) e à tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à internet em banda larga (Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho), assim como ao Passe Social + (Portaria n.º 36/2012 de 8 de fevereiro).

Tabela 1 – Desenho da medida

Dimensões	Conteúdo	Instrumentos
<i>Objetivos específicos da medida</i>	Aumentar o rendimento disponível dos pensionistas para 820€.	N/D
<i>Objetivos estratégicos da medida relacionados com as desigualdades</i>	Combater a pobreza entre os idosos.	Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro
<i>Vetores de concretização da medida</i>	Aumentar o valor da transferência social.	N/D
<i>Destinatários da medida</i>	Pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência que residam legalmente em território nacional; os cidadãos nacionais que não reúnam as condições de atribuição da pensão social e os titulares de subsídio mensal vitalício.	Artigo n.º 2 do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro
<i>Condições de elegibilidade</i>	Ser pensionista de velhice ou de sobrevivência e ter idade igual ou superior à idade de reforma; ser pensionista de invalidez e não receber a prestação social para a inclusão; ter residência em Portugal nos últimos 6 meses; possuir rendimentos inferiores ao valor de referência; o valor do rendimento por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos filhos do requerente se integra até ao 3.º escalão.	Artigo 2.º, 4.º do Decreto-lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro e 7.º do Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro
<i>Regulação do acesso à medida</i>	Através de requerimento entregue à Segurança Social	Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro e artigo 27.º do Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro
<i>Incentivos de adesão dos destinatários à medida</i>	N/A	N/A
<i>Instituições abrangidas</i>	N/A	N/A
<i>Mecanismo de incentivo ao envolvimento instituições</i>	N/A	N/A
<i>Financiamento da medida</i>	Transferências do Orçamento de Estado	
<i>Acompanhamento e monitorização da medida</i>	Segurança Social	Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro

4. Domínios e mecanismos de desigualdade visados pela política

O aumento do valor de referência do CSI tem o potencial de impactar em vários domínios e mecanismos de desigualdade. Os domínios de desigualdade consistem numa categorização ou circunscrição temática desse fenómeno. Existem várias propostas de definição destes domínios (Cecchini et al., 2021; INE, 2023; PLANAPP, 2023; OXFAM, 2019). Neste exercício analítico utilizar-se-á a tipologia que consta no *Toolkit das desigualdades*.

Na Tabela 2 apresenta-se essa proposta de categorização dos domínios e subdomínios de desigualdade. Este um elenco não esgota, no entanto, os domínios e subdomínios de desigualdade.

O processo de avaliação qualitativa do impacto das políticas públicas nas desigualdades está necessariamente ancorado à compreensão desse fenómeno. A este nível, um dos aspetos que é fundamental ter em consideração prende-se com a identificação dos processos ou das dinâmicas desigualitárias, mas também dos processos e das dinâmicas igualitárias. De acordo com Göran Therborn (2013), as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e “ações distributivas” individuais e coletivas. Estes processos sociais configuram tipos de mecanismo de (des)igualdade no sentido em que têm impactos distributivos.

Em relação aos tipos de mecanismo de desigualdades, são propostos tendo como referência a proposta do autor sueco (embora com adaptações) o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação:

- O **distanciamento** consiste na naturalização dos vencedores e perdedores, no uso do mérito individual como justificação determinante da posição ocupada na estrutura social e da mobilidade. Consiste igualmente na rejeição do reequilíbrio das condições de partida. Tem tipicamente como referência desigualdades categoriais de trajeto e desempenho. O distanciamento reproduz desigualdades de partida ao nível dos recursos (propriedade, rendimento, recursos educativos, capital social), mas também do ponto de vista simbólico (estigmas, preconceitos). Este mecanismo decorre de fatores e instrumentos que reproduzem ou intensificam as desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios;
- A **exclusão** consiste na produção, reprodução ou intensificação de obstáculos, divisões e/ou discriminações. A exclusão pode ser explícita ou implícita, formal ou informal, e implica proibições ou condicionalismos no exercício de certos direitos e/ou no acesso a certos bens e serviços. Enquanto o distanciamento se produz pela naturalização das diferenças e pela rejeição das políticas que reequilibrem as condições de partida ao longo dos trajetos nos vários campos, a exclusão diz respeito à limitação direta e indireta ao exercício e ao acesso a um conjunto de direitos, políticas e/ou serviços;

- A **hierarquização** consiste na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade associadas a questões de reconhecimento e de poder. A hierarquização pode verificar-se em contextos organizacionais e em instituições como a família;
- A **acumulação** é um mecanismo de desigualdade que engloba não só as dinâmicas de exploração do trabalho, mas também os processos normativamente enquadrados que favorecem a concentração do rendimento e da riqueza.

Tabela 2 - Domínios e subdomínios de desigualdade

DOMÍNIOS	SUBDOMÍNIOS
Trabalho e emprego	Remunerações e rendimentos do trabalho
	Qualidade dos vínculos laborais
	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais
	(Des)ajustamento de qualificações escolares e de competências
	Autonomia no trabalho, influência nas decisões, relação com colegas e hierarquias
	Tempo de trabalho
	Regime de prestação do trabalho
	Formação profissional e desenvolvimento de competências
	Segurança e saúde no trabalho
	Exposição a macrotendências
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional
	Sistema de relações coletivas de trabalho
	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho
Proteção social	Regras/critérios de acesso às prestações sociais
	Montante das prestações sociais
	Cobertura das prestações sociais
	Acesso às respostas sociais
	Qualidade das respostas sociais
	Cobertura das respostas sociais
Fiscalidade	Tributação do rendimento
	Tributação do património
	Estrutura da receita fiscal
	Benefícios fiscais
Saúde	Acesso e uso de cuidados de saúde
	Qualidade dos cuidados prestados
	Determinantes da saúde
	Estado de saúde
	Exposição a riscos
Educação	Acesso à educação
	Qualidade da educação
	Desempenho escolar
	Área de formação
	Transição para o mercado de trabalho
	Formação ao longo da vida
Habitação e espaços coletivos	Acesso à habitação
	Qualidade da habitação
	Qualidade do espaço envolvente
Poder político e cidadania	Acesso a direitos cívicos e políticos
	Representatividade em instituições políticas
	Organização e representação de interesses
	Influência política

Justiça e segurança	Acesso à justiça
	Segurança no espaço público
	Violência doméstica
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza
	Distribuição do rendimento
	Incidência e intensidade da pobreza
	Privação material e social

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade

Tipo de mecanismo de desigualdade	Descrição dos mecanismos
Distanciamento	Processos sistémicos que visam produzir vencedores e perdedores. Assimetrias entendidas como resultantes de sucesso individual (<i>achievement</i>), enquanto recompensas legítimas (meritocracia). Reprodução de desigualdades de partida ao nível do desempenho escolar, trajeto laboral ou posição social. Traduz-se na naturalização dos vencedores e perdedores, na naturalização de desempenhos e trajetos, na legitimação das superestrelas e dos superquadros. Reprodução de desigualdades baseadas em discriminações. Reprodução ou intensificação de desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios.
Exclusão	Restrições seletivas no acesso a recursos e oportunidades. Traduz-se em formas de fechamento, discriminação, estigmatização, “portas fechadas”, “tetos de vidro”, acumulação de (des)vantagens, assimetrias de informação, seleção adversa, formas de monopolização económica, rentismos, exclusões associadas a direitos de cidadania e de propriedade.
Hierarquização	Desigualdades geradas através da institucionalização de posições de superioridade e inferioridade de estatuto e posição em contextos de organizações formais, tais como empresas. Falta de representação coletiva dos trabalhadores e de outras categorias é um elemento de hierarquização. Hierarquias dos sistemas de valor e de avaliação, hierarquias simbólicas: hierarquias na família, nas relações étnico-raciais, na ordem de género, hierarquias de gosto e de disposições sociais.
Acumulação	Processos de exploração assentes na apropriação ou extração assimétrica, desproporcional e/ou indevida por parte de um grupo social de bens e valores produzidos, no essencial, por outros. Reprodução ou intensificação de desigualdades económicas por via fiscal, acesso à propriedade e/ou através de outros meios.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Nota: Therborn utiliza o conceito de exploração e não de acumulação.

Os tipos de mecanismos de igualdade propostos são a convergência/aproximação, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição:

- A **convergência** implica a melhoria dos recursos, das oportunidades e das capacidades dos grupos mais desfavorecidos. É um mecanismo que consiste na canalização de meios para reduzir as desigualdades de recursos e de oportunidades de partida e garantir uma maior igualdade nos trajetos, nos desempenhos e nos estatutos. Redução das disparidades entre territórios;

- A **inclusão** é o mecanismo de igualdade mais transversal, e, neste sentido, tende a dialogar com os outros três. Se a convergência é um mecanismo que consiste na canalização de recursos para os

grupos (mais) desfavorecidos ou na garantia de oportunidades a estas categorias, a inclusão tem como escopo universalizar estatutos, oportunidades, capacidades e acesso a recursos e serviços;

- A **desierarquização** consiste no na redução das hierarquias no interior das organizações e de outras instituições como as famílias. No contexto das organizações, este processo estrutura-se através de uma divisão mais equilibrada do poder e pelo reforço da democraticidade dos processos de decisão. No contexto de instituições como a família, este mecanismo define-se sobretudo através da redução/eliminação de hierarquias simbólicas a partir das quais se distribuem funções e poderes;

- A **redistribuição** é um mecanismo que consiste na redução das desigualdades económicas, por via dos impostos sobre o rendimento, das transferências sociais e/ou de serviços garantidos pelo Estado. A redistribuição implica tipicamente um processo de transferência de recursos dos grupos da parte superior da distribuição do rendimento e da riqueza para os grupos com menores recursos. A **reparação**, por seu lado, corresponde a formas de compensação de uma dada categoria social por danos coletivos que lhe foram feitos/perpetrados no passado.

Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade

Tipo de mecanismo de igualdade	Descrição dos mecanismos
Convergência	Processos de mudança sistémica, igualização de oportunidades, políticas compensatórias e de capacitação, ações afirmativas. O caso das políticas de discriminação positiva. Incentivos aos mais pobres e/ou excluídos. Reforço dos recursos alocados aos mais pobres e/ou excluídos. Redução das disparidades entre territórios.
Inclusão	Mecanismo de igualdade mais transversal. Direitos civis e políticos, políticas sociais, direitos e integração de migrantes, direitos humanos e leis anti-discriminação.
Desierarquização	Encurtamento das hierarquias institucionais e organizacionais, envolvendo processo de capacitação (nomeadamente por via da formação profissional) e empoderamento. A organização coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva são dimensões fundamentais neste tipo de processos. Democratização dos processos de decisão nas organizações.
Redistribuição e reparação	Tributação progressiva do rendimento, transferências sociais, serviços públicos (sobreposição com o mecanismo inclusão). Mecanismo de reparação/reabilitação, que consiste em reparações associados a desigualdades existentes no passado.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

O aumento do valor de referência do CSI para 820€, em 2028, tem o potencial de impactar em três domínios de desigualdade: proteção social, riqueza, rendimento e condições de vida e saúde.

O aumento do CSI tem no domínio da proteção social, nomeadamente nos subdomínios montante das prestações sociais e cobertura das prestações sociais. Entre 2024 e 2028, o valor de referência do CSI irá aumentar 48,9% em termos nominais. Este facto implicará um aumento muito significativo dos montantes atribuídos e um alargamento da taxa de cobertura da prestação. O mecanismo de igualdade ativado é a redistribuição.

Ainda assim, e tal como é referido no próximo ponto, importa ter em consideração na avaliação dos impactos potenciais desta medida um aumento das desigualdades categoriais de proteção social, nomeadamente quando se compara a proteção da população em idade ativa face à população idosa.

Esta política impacta também do domínio da riqueza, rendimento e condições de vida, em articular no subdomínio da distribuição do rendimento e da incidência e intensidade da pobreza e da privação material e social. O aumento do valor de referência do CSI é uma medida relevante para aumentar o rendimento disponível dos idosos. Ao aumentar o rendimento disponível dos grupos da base da distribuição, o CSI é uma política social que tem efeitos relevantes na redução da desigualdade monetária e da incidência da pobreza. Historicamente, o valor de referência do CSI tem sido consistentemente inferior ao limiar de pobreza – valor abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. O aumento do valor de referência para 820€ tem o potencial de resolver essa disparidade, assegurando que os seus beneficiários saiam da situação de pobreza (como se referiu atrás, o cálculo do valor de referência do CSI e do limiar de pobreza segue parâmetros diferentes, pelo que a relação não é linear). Além disso, este aumento não só beneficia diretamente os idosos já abrangidos pelo CSI, proporcionando-lhes um montante adicional, mas também alarga o alcance do benefício, potencialmente incluindo mais idosos, cujo rendimento disponível de encontrava abaixo do limiar de elegibilidade. Isso não apenas reduz a desigualdade de rendimento entre os idosos, mas também contribui para a redistribuição de recursos, apoiando aqueles com menos recursos a alcançar uma melhor qualidade de vida. Adicionalmente, ao beneficiar os pensionistas com menores rendimentos, o aumento do valor de referência do CSI tem um impacto positivo na mitigação da privação material dos idosos. O mecanismo de igualdade ativado neste domínio é o da redistribuição.

Além dos impactos no domínio da riqueza, rendimento e condições de vida, o aumento do CSI também tem implicações significativas no domínio da saúde, nomeadamente no subdomínio acesso e uso de cuidados de saúde. Os beneficiários do CSI têm acesso a descontos imediatos na compra de medicamentos comparticipados e proporciona comparticipações financeiras para despesas com óculos, lentes e próteses dentárias (Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho). Assim, e apesar do fenómeno do *non take-up*, o aumento do valor de referência do CSI deverá expectavelmente alargar o universo de beneficiários desta prestação e, neste sentido, o número de idosos que beneficiam de descontos e comparticipações em despesas na área da saúde. Também a este nível, o mecanismo de igualdade ativado é a redistribuição.

Tabela 5 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados

Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Proteção social	Montante das prestações sociais	Redistribuição: o valor de referência do CSI irá aumentar 48,9% entre 2024 e 2028 em termos nominais. Este facto implicará um aumento muito significativo dos montantes atribuído. Redução das desigualdades de género/territoriais.	-
	Cobertura das prestações sociais	Redistribuição: o aumento do valor de referência do CSI implicará um aumento muito significativo da taxa sua cobertura.	-
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição do rendimento	Redistribuição: aumento do rendimento disponível dos grupos da base da distribuição através de uma transferência social não contributiva. Redução das desigualdades de género/territoriais. Redução das desigualdades de género/territoriais.	-
	Incidência e intensidade da pobreza	Redistribuição: aumento do rendimento disponível dos grupos da base da distribuição através de uma transferência social não contributiva. Redução das desigualdades de género/territoriais.	-
	Incidência da privação material e social	Inclusão: Redução da exclusão social através de transferências monetárias dirigidas aos grupos mais pobres. Redução das desigualdades de género/territoriais.	-
Saúde	Acesso e uso de cuidados de saúde	Redistribuição/inclusão: facilitação de acesso a medicamentos e outros bens na área da saúde. Redução da exclusão social através de transferências monetárias dirigidas aos grupos mais pobres. Redução das desigualdades de género/territoriais.	-

O aumento do valor de referência do CSI contribuiu para a redução das desigualdades de género nos três domínios identificados: proteção social, riqueza, rendimento e condições de vida e saúde. Uma vez que as mulheres são frequentemente mais afetadas pela pobreza na velhice, devido a carreiras profissionais interrompidas e salários mais baixos ao longo da vida, o aumento do valor de referência contribui para mitigar as disparidades de género no acesso aos recursos financeiros e aos cuidados de saúde. Em 2022, o valor médio da pensão de velhice pago às mulheres era de 381,81€, enquanto nos homens o valor médio era de 671,75€ – ou seja, 43,2% mais elevado face ao valor auferido pelas mulheres (Ministério das Finanças, 2024).

A transversalidade destes efeitos aplica-se também ao território: os territórios em que existe uma maior incidência de idosos pobres elegíveis para receber CSI beneficiarão particularmente desta medida.

5. Limitações e riscos

Não se alterando as condições de acesso à medida – em particular, a elegibilidade para o recebimento da prestação e o seu circuito de solicitação – o aumento do valor da prestação CSI incorre em quatro grandes riscos.

O primeiro é o *non take-up* da medida – ou seja, a situação em que pessoas que reúnem as condições para aceder ao CSI acabam por não beneficiar da prestação por não a solicitarem. Recorde-se que o acesso ao CSI não é automático, dependendo, em vez disso, da iniciativa do beneficiário, dos seus familiares ou de pessoas ou instituições que lhes prestem assistência, sempre que estes não possam proceder à apresentação do requerimento. Envolve a entrega presencial ou *online* de um formulário e a recolha de informação de identificação e sobre os rendimentos do seu agregado familiar e dos agregados fiscais dos seus filhos. Tal torna o processo vulnerável a problemas como o desconhecimento da medida, dificuldades de preenchimento de formulários ou dificuldades de obtenção da informação necessária – problemas que poderão desencorajar ou até inviabilizar o próprio pedido. Se ocorrer numa proporção significativa, o *non take-up* pode comprometer o objetivo específico da medida de aumentar os rendimentos dos idosos que auferem de pensões mais baixas.

O segundo risco decorre da consideração dos rendimentos dos filhos na decisão de atribuição da prestação – em particular a impossibilidade/complexificação da possibilidade de um idoso ou idosa beneficiar do CSI quando o rendimento por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos filhos se integre no 4.º escalão (5x o valor de referência do complemento). Esta característica da medida assenta na obrigação moral e legal de alimentos dos filhos ou filhas em complementar os rendimentos do pai, da mãe ou de ambos.

Ainda que o decreto-Lei n.º 94/2020, de 3 de novembro, introduzisse alterações relevantes no que concerne à eliminação da contabilização dos rendimentos dos filhos do requerente que se integrem no 3.º escalão, mantém-se a exclusão do direito do requerente à prestação quando o valor do rendimento por adulto equivalente de cada um dos agregados fiscais dos seus filhos se integra no 4.º escalão.

Os idosos podem viver totalmente independentes da família, mas para terem acesso à prestação têm de apresentar os rendimentos do agregado fiscal dos seus filhos, mesmo que não mantenham qualquer relação de proximidade física e emocional com os mesmos. Esta exigência põe em causa a autonomia e a independência das pessoas idosas. O desenho desta prestação pode criar situação socialmente injustas e desiguais, pois parte de uma presunção⁸ de que os filhos que se encontram no 4.º escalão apoiam financeiramente os seus pais, quando tal pode não se verificar, continuando os idosos a viver em situação de pobreza e a não ter direito ao CSI.

⁸ A aplicação desta presunção é complexa e as regras do CSI não excluem a possibilidade de os idosos terem acesso a esta prestação no caso de os filhos decidirem não os apoiar.

Ora, este pressuposto é altamente problemático, pois presume que a relação familiar constitui necessariamente uma relação afetiva significativa – quando, por vicissitudes múltiplas, essa relação pode estar degradada, ser inexistente ou até antagónica. Neste último caso, a não concessão do CSI implica que idosos de baixos rendimentos se sujeitos à inexistência de apoio ou beneficiar de um apoio esporádico ou inconsistente por parte dos filhos, comprometendo o seu direito a um valor mínimo de subsistência que a prestação pretendia garantir.⁹

O terceiro risco decorre da inversão da relação entre o valor de referência do CSI, por um lado, e os valores mínimos das pensões de velhice do regime contributivo e do valor da pensão social não-contributiva, por outro. A magnitude do aumento que está previsto fará com que o CSI ganhe um maior peso – e, em certos casos, se torne até predominante – no conjunto das prestações que os idosos auferem. Em consequência, a atenção que será dada no espaço público à atualização dos valores do CSI – e os recursos que lhe serão atribuídos pelos decisores políticos – poderão vir a eclipsar aquela que é dedicada aos valores mínimos das pensões e ao valor da pensão social. Em relação à pensão social, a questão da redundância da pensão social é um elemento relevante para se refletir acerca do sistema de Segurança Social, em particular o subsistema de solidariedade.

Assim, se os dois riscos anteriores se concretizarem, os idosos de baixos rendimentos que não beneficiarem do CSI – por *non take-up* ou devido aos rendimentos dos descendentes – poderão encontrar-se numa situação de dupla penalização: sem a prestação e sofrendo com uma degradação dos mínimos¹⁰ que os continuarão a abranger.

Um quarto risco está relacionado com o facto de o aumento do CSI poder acentuar o desequilíbrio já existente entre a proteção dos idosos e dos adultos ativos. A cobertura da população em idade ativa pelo sistema de Segurança Social apresenta, na atualidade, lacunas relevantes. Uma delas prende-se com a baixa taxa de cobertura do subsídio de desemprego em Portugal, que deixa numa situação de desproteção em relação ao sistema previdencial uma parte muito significativa da população empregada. Os desempregados constituem uma categoria social que, de forma continuada, tem registado uma taxa de incidência da pobreza monetária significativamente acima da média nacional. Um outro exemplo prende-se com o valor de referência do rendimento social de inserção, uma prestação que é maioritariamente auferida por indivíduos em idade ativa (cerca de 65%). A este nível, importa problematizar as razões de facto que justificam níveis de generosidade tão diferenciados entre uma política de mínimos sociais destinada a proteger a população idosa (o CSI) e uma outra política de mínimos sociais que tem como beneficiários, sobretudo, indivíduos em idade ativa (o RSI).

Há um último risco, que não deve ser secundarizado, relativo à relação entre o aumento do valor de referência do CSI e os incentivos à participação dos ativos no sistema contributivo da Segurança

⁹ Isto para não referir o problema simétrico: é, no mínimo, questionável submeter os descendentes a uma obrigação quando a relação com os pais é daquele tipo – por exemplo, quando foram vítimas de maus-tratos, negligência ou abandono por parte dos pais.

¹⁰ Cenário de degradação no quadro de uma perda de relevância das pensões mínimas, concretizada no aumento do diferencial entre o valor destas prestações e o valor de referência do CSI.

Social. A este nível, a questão que se coloca prende-se com a motivação que os ativos têm para descontar para a Segurança Social, quando a probabilidade de o valor da pensão de velhice se situar abaixo do valor de referência do CSI é elevada.

Tabela 6 - Limitações e riscos

Limitações	Descrição	Consequências
Acesso dependente da iniciativa do eventual beneficiário	Conferência do CSI não é automática, envolvendo antes a entrega presencial ou online de um formulário e a recolha de informação de identificação e sobre os rendimentos do seu agregado familiar e dos seus descendentes.	<i>Non take-up</i> da medida, i.e., pessoas que reúnem as condições para aceder ao CSI acabarem por não beneficiar da prestação por não a solicitarem, seja por desconhecimento da existência da medida, dificuldades de preenchimento de formulários ou dificuldades de obtenção da informação necessária.
Consideração dos rendimentos dos descendentes na decisão da atribuição da medida	Impossibilidade de um idoso ou idosa beneficiar do CSI quando os rendimentos dos seus descendentes se situem no 4.º ou 5.º escalões.	Não concessão do CSI implica que idosos de baixos rendimentos possam, em situações de relações familiares degradadas, inexistentes ou antagónicas, ficar sujeitos a um apoio esporádico ou inconsistente por parte dos filhos.
Relação entre o valor de referência CSI e os valores mínimos das pensões de velhice do regime contributivo e do valor da pensão social não-contributiva	O aumento previsto do valor de referência do CSI fará com que esta prestação social ganhe um peso considerável no conjunto das prestações destinadas aos idosos, assumindo que as restantes não acompanham este mesmo aumento.	Os idosos de baixos rendimentos que não beneficiarem do CSI poderão encontrar-se numa situação de dupla penalização: sem a prestação e sofrendo com a degradação dos mínimos que os continuarão a abranger. Redundância da pensão social face ao CSI.
Acentuar o desequilíbrio já existente entre a proteção dos idosos e a população em idade ativa	Existência de desequilíbrios quando se compara a generosidade das políticas de mínimos sociais, mas também a cobertura de certas prestações do sistema previdencial, vocacionadas para proteger, fundamentalmente, a população ativa, e a proteção que o CSI garante à população idosa, em particular o seu valor de referência e os aumentos projetados para os anos seguintes.	Aprofundamento de desigualdades de cobertura e/ou generosidade das prestações garantidas pelo sistema de Segurança Social entre a população em idade ativa e a população idosa.
Incentivos à participação no sistema contributivo	Relação entre o aumento do valor de referência do CSI e os incentivos à participação dos ativos no sistema contributivo da Segurança Social.	Desmotivação dos ativos para descontarem para a Segurança Social, devido à elevada probabilidade de o valor da pensão de velhice se situar abaixo do valor de referência do CSI. Problema hipotético que se coloca à sustentabilidade financeira da Segurança Social.

6. Dispositivo de monitorização da medida

Um mecanismo de monitorização de uma política pública deve integrar indicadores que permitam avaliar a eficácia, eficiência e equidade dessa política em relação aos objetivos estabelecidos.

O principal objetivo do reforço do Complemento Solidário para Idosos é aumentar o rendimento disponível dos idosos. Neste sentido, é fundamental que o mecanismo de acompanhamento desta medida seja capaz de verificar se a sua implementação está de facto a cumprir o seu objetivo.

Neste contexto, sugere-se que o mecanismo de monitorização tenha em conta os seguintes parâmetros:

- a) Enquadramento
- b) Pedidos
- c) Impacto

Ao considerar estes parâmetros, o mecanismo de acompanhamento poderá fornecer informações relevantes sobre a conceção e a implementação da medida e a sua eficácia para garantir o aumento do rendimento disponível dos idosos.

Tabela 7 - Indicadores de monitorização da medida

Parâmetro	Indicador
Enquadramento	Número de pensionistas
	Taxa de pobreza 65+
	Número de beneficiários do CSI, por sexo
	Número de pensionistas com rendimentos inferiores ao limiar de pobreza sem CSI
	Valor de referência do CSI
	Limiar de pobreza
	Montante médio do CSI
Pedidos	Número de pedidos efetuados do CSI, por sexo
	Número de pedidos deferidos do CSI, por sexo
	Número de pedidos indeferidos do CSI, por sexo
	Motivações para os pedidos indeferidos do CSI, por sexo
Impacto da medida	Rácio entre os beneficiários CSI e o número de idosos com rendimento inferior ao valor de referência do CSI
	Rácio entre os beneficiários CSI e o número de idosos com rendimentos abaixo do limiar da pobreza
	Distribuição do rendimento dos idosos beneficiários antes e após CSI

7. Anexos

7.1. Construção do indicador Taxa Bruta de Cobertura

O CSI destina-se aos idosos de baixos recursos residentes em Portugal com idade igual ou superior à idade normal de acesso à Pensão de Velhice do regime geral da Segurança Social e tem como principal objetivo estratégico mitigar a pobreza entre os idosos.

Para identificar o público-alvo do CSI, é essencial considerar dois indicadores:

Em primeiro lugar, o número de pensionistas da Segurança Social que recebem pensão de velhice é relevante, pois representa aqueles que podem ser potenciais beneficiários do complemento. A escolha deste primeiro indicador baseia-se em certos pressupostos. Primeiro, é mais significativo avaliar o número de pensionistas da Segurança Social em Portugal do que simplesmente a população idosa residente. Em segundo lugar, considera-se que todos os idosos de baixos recursos residentes em Portugal têm acesso à pensão de velhice da Segurança Social. Além disso, os pensionistas da Caixa Geral de Aposentações são excluídos da análise porque não são considerados potenciais beneficiários do CSI, uma vez que suas pensões médias excedem o valor de Referência do complemento. Note-se ainda que a aferição deste universo teria beneficiado da possibilidade de excluir as pensões antecipadas de velhice, isto porque o CSI é apenas concedido a idosos em idade legal de reforma. No entanto, face à indisponibilidade da distribuição destes dados por sexo, optou-se por não os incluir. As pensões antecipadas pesam, em média, 8% das pensões de velhice e a sua desconsideração faria alterar a Taxa Bruta de Cobertura, em média, em 4,32 p.p., para os anos em análise.

Em segundo lugar, a taxa de pobreza na população com 65 ou mais anos é um indicador crucial para determinar a extensão da pobreza entre os idosos e, consequentemente, a necessidade de apoio do CSI. É importante ressaltar que, ao considerar esta percentagem em relação ao universo identificado pelo primeiro indicador, pode-se subestimar o nível de pobreza. Isso ocorre porque, em princípio, os idosos deste universo serão mais pobres em comparação com o total de idosos residentes em Portugal, uma vez que podem receber pensões de outros países ou da Caixa Geral de Aposentações, que em média são superiores às da segurança social.

7.2. Evolução do valor de referência do CSI

Tabela 8 - Valores de referência do CSI

Ano	Valor de referência do CSI (mensal)	Diploma Legal
2006	350,00€	n.º 1 do art.9.º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro
2007	361,55€	Portaria n.º 77/2007, de 12 de janeiro
2008	400,00€	Portaria n.º 209/2008, de 27 de fevereiro
2009	413,33€	Portaria n.º 1547/2008 de 31 de dezembro
2010	418,50€	Portaria n.º 1457/2009 de 31 de dezembro
2011	418,50€	-
2012	418,50€	-
2013	409,08€	Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro
2014	409,08€	-
2015	409,08€	-
2016	418,50€	Decreto-Lei n.º 254-B/2015 de 31 de dezembro
2017	423,69€	Portaria n.º 3/2017, de 3 de janeiro
2018	431,32€	Portaria n.º 53/2018, de 21 de fevereiro
2019	438,22€	Portaria n.º 21/2019, de 17 de janeiro
2020	438,22€	-
2021	438,22€	-
2022	438,22€	-
2023	488,22€	Portaria n.º 31-A/2023, de 19 de janeiro
2024	550,66€	Portaria n.º 419/2023, de 11 de dezembro

8. Referências

- XXIV Governo Constitucional (2024). Programa do XXIV Governo Constitucional. <https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>
- Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Celta.
- Costa, A. B. (Coord.), Baptista, I., Perista, P., & Carrilho, P. (2008). *Um olhar sobre a pobreza vulnerabilidade e exclusão social*. Gradiva.
- Costa, A. B. (1985). *A pobreza em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Diogo, F., Palos, A. C., Rodrigues, C. F., Pereira, E., Ribeiro, F. B., Branco, F., Trevisan, G., Fernandes, L., Silva, O., Perista, P., & Amaro, I. (Coord.) (2020). *A pobreza em Portugal. Trajetos e quotidianos*. FFMS. <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/pobreza-em-portugal-trajetos-e-quotidianos>
- European Commission (1999). Towards a Europe for all ages – promoting prosperity and intergenerational solidarity – communication 221. EC. https://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/com221_en.pdf
- Gouveia, M, & Rodrigues, C. F. (2003). *Para que servem as pensões mínimas?*. Conferência do Banco de Portugal. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/02_mgouveia.pdf
- Lopes, A. (2021). Políticas de alívio da pobreza: o complemento solidário para idosos. In J. A. Pereira, & E. Pereira (Coord.), *O regime de mínimos sociais em Portugal. Evolução do discurso político e das políticas* (pp. 305-342), Almedina.
- Lopes, A. (2015). Pobres que envelhecem ou idosos que empobrecem? In F. Diogo, A. Castro, & P. Perista (Coords.), *Pobreza e exclusão social em Portugal. Contextos transformações e estudos* (pp. 149-164). Edições Húmus.
- Ministério das Finanças (2024). Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social. Em *Orçamento do Estado – elementos informativos e complementares* (pp.19). <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595339684d6a4531597a4e695979316c595751324c5451334f4749744f54417a5a6930774e44466c5a5455334e5455325a6a4d756347526d&fich=a215c3bc-ead6-478b-903f-041ee57556f3.pdf&Inline=true>
- Rodrigues, C. F. (Coord.), Figueiras, R., & Junqueira, V. (2016). *Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal. As consequências sociais do programa de ajustamento*. FFMS. www.ffms.pt/sites/default/files/2022-08/desigualdade-do-rendimento-e-pobreza-em-portugal.pdf
- Rodrigues, C. F., & Andrade, I. (2013). The age-old problem of old age poverty in Portugal. ISEG/DE Working papers n.º 27. www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6316/1/WPDE27.pdf
- Rodrigues, C. F. (2007). *Distribuição do rendimento, desigualdade e pobreza. Portugal nos anos 90*. Almedina.

Therborn, G. (2013). *The killing fields of inequality*. Polity Press.

8.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos

8.2.1 No plano internacional e europeu

Os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, pela resolução 46/91, de 16 de dezembro, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons>

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

Recomendação CM/Rec (2014) 2 do Comité de Ministros dos Estados-Membros sobre a promoção dos direitos humanos das pessoas idosas, <https://rm.coe.int/1680695bce>

Recomendação do Conselho de 27 de julho de 1992 relativa à convergência dos objetivos e políticas de proteção social (92 / 442 / CEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0442>

Recomendação do Conselho da Europa de 24 de junho de 1992 relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social (92 / 441 / CEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:31992H0441>

Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada no Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989, <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122>

Resolução do Conselho e dos Ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho, de 29 de setembro de 1989 relativa à luta contra a exclusão social (89/C 277/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41989X1031&from=IT>

8.2.2. No plano nacional

Constituição da República Portuguesa.

Código Civil.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova a Lei de Bases da Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, que cria a tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga.

Decreto-Lei n.º 94/2020 de 3 de novembro, altera o regime relativo ao complemento solidário para idosos, eliminando até ao 3.º escalão o impacto dos rendimentos dos filhos considerados na avaliação de recursos.

Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de julho, procede à criação de benefícios adicionais de saúde para os beneficiários do complemento solidário para idosos.

Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, que cria o complemento solidário para idosos.

O Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro, que aprova a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2016, de 9 de junho, que cria as condições para a aplicação automática da tarifa social de energia elétrica e de gás natural, determinando a troca de informações entre os serviços competentes da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto, que aprova a estratégia de proteção do idoso.

Portaria n.º 419/2023, de 11 de dezembro, que atualiza o valor de referência do complemento solidário para idosos.

Portaria n.º 31-A/2023, de 19 de janeiro (revogada).

Portaria n.º 178-B/2016, de 1 de julho que cria os procedimentos para a atribuição da tarifa social de fornecimento de energia elétrica.

Portaria n.º 178-C/2016, de 1 de julho, que cria os procedimentos para a atribuição da tarifa social de fornecimento de gás natural.

Portaria n.º 36/2012 de 8 de fevereiro, que altera as condições de atribuição do passe social +.

Portaria n.º 253/2008, de 4 de abril, que fixa os procedimentos da renovação da prova de recursos dos titulares de complemento solidário para idosos.



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter