

Relatório sobre as Desigualdades



FICHA TÉCNICA

Título

Relatório sobre as desigualdades - 2023

Data de publicação

29 de novembro de 2023

Autoria

Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento (EMPP) – PlanAPP

Colaborações da Assessoria Estratégica e Projetos Especiais (AEPE), da Unidade Técnica de Monitorização (UTM), da Unidade Técnica de Avaliação (UTA) e da Unidade Técnica de Avaliação do Impacto Legislativo (UTAIL) – PlanAPP.

Revisão e *layout*

Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica (EMCE) – PlanAPP

Nota

O PlanAPP agradece os contributos dados pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e ao Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP).

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública

Rua Filipe Folque, 44

1069-123 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

Índice de Quadros	4
Índice de Figuras	4
Índice de Tabelas	5
1. Introdução	6
2. Dimensões das desigualdades	11
2.1. Trabalho	12
2.2. Rendimento.....	18
2.3. Pobreza.....	21
2.4. Saúde.....	25
2.5. Educação	32
2.6. Habitação	38
2.7. Desigualdade de género.....	43
2.8. Coesão territorial.....	47
3. Análise dos impactos e dos efeitos de algumas medidas de política pública nas desigualdades	56
3.1. Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos	57
3.1.1. Análise do impacto distributivo	60
3.1.2. Outros efeitos.....	62
3.2. Plano Famílias Primeiro	64
3.2.1. Análise do impacto distributivo	65
3.2.2. Outros efeitos.....	67
3.3. Programa Mais Habitação	69
3.3.1. Análise do impacto distributivo	69
3.3.2. Outros efeitos.....	71
3.4. Medidas do Orçamento do Estado para 2024	74
3.4.1. Análise do impacto distributivo	74
3.4.2. Outros efeitos.....	81
3.5. Notas metodológicas	83
3.5.1. Modelação do impacto distributivo das medidas no EUROMOD	83
3.5.2. Modelação do impacto distributivo do PART	84
4. Notas finais.....	88
Anexo.....	91

Índice de Quadros

Quadro 1 - Efeitos do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (na área metropolitana de Lisboa)	62
Quadro 2 - Efeitos dos apoios excecionais ao rendimento inscritos no plano Famílias Primeiro.....	67
Quadro 3 - Efeitos do apoio à renda inscrito no programa Mais Habitação	71
Quadro 4 - Efeitos das medidas analisadas do Orçamento do Estado para 2024	81

Índice de Figuras

Figura 1 - O impacto de impostos diretos, contribuições sociais, pensões e prestações sociais, por vintil do rendimento médio por adulto equivalente (2022).....	7
Figura 2 - Taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos (%).....	12
Figura 3 - Taxa de desemprego (%).....	13
Figura 4 - Peso da remuneração dos empregados no PIB (%)	14
Figura 5 - Evolução da retribuição mínima mensal garantida - salário mínimo nacional (€)	15
Figura 6 - Proporção do salário mínimo no salário médio (%).....	16
Figura 7 - Coeficiente de Gini do rendimento monetário líquido por adulto equivalente	18
Figura 8 - Desigualdade na distribuição de rendimentos (rácio S80/S20).....	19
Figura 9 - Taxa de risco de pobreza (%).....	22
Figura 10 - Taxa de privação material e social (%).....	24
Figura 11 - Esperança média de vida à nascença (anos).....	26
Figura 12 - População residente com 16 anos ou mais, por tipo de limitação na realização de atividades devido a problema de saúde (%)	27
Figura 13 - Peso da despesa pública em saúde, em percentagem do PIB (%)	28
Figura 14 - Peso da despesa dos agregados domésticos no total da despesa corrente com saúde (%)	29
Figura 15 - Famílias com despesas consideráveis em saúde, por quintil de rendimento (%).....	30
Figura 16 - Taxa de abandono escolar precoce (%).....	33
Figura 17 - Taxa de escolaridade, por nível de ensino (%).....	34
Figura 18 - Pessoas com idade entre os 25 e 34 anos que concluíram um curso de ensino superior (%)	35
Figura 19 - Peso da despesa pública em educação, em percentagem do PIB (%).....	36
Figura 20 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação, por quintil de rendimento (%).....	39
Figura 21 - Fogos com renda social (%).....	40
Figura 22 - Peso da despesa pública em habitação, em percentagem do PIB (%).....	41
Figura 23 - Peso da despesa pública em habitação, em percentagem do PIB, por país (%)	42
Figura 24 - Índice de igualdade de género.....	44
Figura 25 - Ganho mensal médio, por sexo (€).....	45
Figura 26 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por sexo (%)	46
Figura 27 - Dispersão média do Índice de PIB por habitante em PPC das NUTS III	48
Figura 28 - Dispersão média do índice sintético de desenvolvimento regional (global e dimensão 'coesão') das NUTS III.....	49
Figura 29 - Índice de competitividade regional da União Europeia, por país (2022)	52
Figura 30 - Índice de progresso social da União Europeia, por país (2020).....	53
Figura 31 - O impacto distributivo do PART (AML)	61
Figura 32 - Variação percentual do rendimento disponível por adulto equivalente, por decil (%) – Plano Famílias Primeiro.....	66
Figura 33 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por grupo etário (%)	68
Figura 34 - O impacto distributivo do apoio às rendas	70
Figura 35 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por regime de ocupação da habitação (%)	72
Figura 36 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação, por NUTS II (%)	73
Figura 37 - Impacto conjunto das medidas no rendimento disponível das famílias.....	75
Figura 38 - O impacto isolado do aumento das pensões.....	77
Figura 39 - O impacto isolado do aumento do valor de referência do CSI	78
Figura 40 - O impacto isolado do reforço do Abono de Família	78
Figura 41 - O impacto isolado do reforço do RSI	79

Figura 42 - O impacto isolado da redução transversal do IRS.....	80
Figura 43 - O impacto isolado do reforço do IRS Jovem	80

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Índice sintético de desenvolvimento regional (dimensão 'coesão'), por NUTS III.....	50
Tabela 2 - Utilização de transporte público, por categoria de rendimento (AML e AMP)	59
Tabela 3 - Preço dos passes a partir dos concelhos da AML para Lisboa	59
Tabela 4 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza.....	62
Tabela 5 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza.....	67
Tabela 6 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza (apoio às rendas)	70
Tabela 7 - Rendimento disponível médio (por adulto equivalente) por decil.....	75
Tabela 8 - O impacto das medidas na desigualdade e na pobreza	76
Tabela 9 - Pessoas beneficiárias de pensões e de algumas prestações sociais, por sexo (%).....	82
Tabela 10 - Despesa com transporte por escalão de rendimento.....	85
Tabela 11 - Despesas e tipo de passe antes e após o PART	87
Tabela 12 - Programação e simulações no EUROMOD	91
Tabela 13 – Beneficiários das medidas 2019-2023 (em percentagem do total de indivíduos/agregados por decil).....	92
Tabela 14 – Beneficiários das medidas Proposta de Lei OE para 2024 (em percentagem do total de indivíduos/agregados por decil)	92
Tabela 15 - Composição do índice de competitividade regional e do índice de progresso social	93

1. Introdução

O presente relatório é o primeiro passo, exploratório, no sentido de dar resposta à orientação inscrita no programa do XXIII Governo Constitucional e reiterada nas leis das Grandes Opções (GO) para 2022-2026 e para 2023-2026¹, de “incluir, em cada relatório do Orçamento do Estado, um Relatório sobre as Desigualdades (à semelhança do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social)”². Corresponde, por isso, ao ensaio preliminar de um modelo de enquadramento e de análise tanto da situação em Portugal quanto dos impactos e efeitos das medidas de política pública no âmbito das desigualdades, que sirva de aproximação e referência ao relatório pretendido.

Caraterizadas pela distribuição assimétrica de recursos, capacidades e oportunidades, as desigualdades são um fenómeno complexo, que se expressa de modos e em dimensões diferentes e têm impacto relevante sobre como se vive ou pode viver. Não havendo um indicador capaz de resumir essa complexidade, um desafio imediato é o de se perceber quais os planos em que se manifestam as disparidades que afetam, em termos mais significativos, o bem-estar das pessoas, e de que modo essas disparidades se relacionam, nomeadamente em termos de acumulação e interseção.

Problema fulcral das sociedades contemporâneas, há muito tempo que as desigualdades suscitam atenção e justificam o enquadramento institucional e o desenho e a implementação de políticas públicas adequadas ao seu combate e à mitigação dos seus efeitos. As políticas redistributivas de base fiscal e a forma do Estado-Providência, que consagra um conjunto de direitos sociais como condição do exercício equitativo de uma série de outros direitos – nomeadamente os direitos civis e políticos –, assim como um conjunto de prestações sociais que visam a proteção das pessoas contra um conjunto de riscos ou situações (como a doença ou o desemprego), são concretizações evidentes disso.

No seu efeito combinado, os impostos diretos e as contribuições sociais, por um lado, e as prestações sociais, por outro lado, têm um efeito redistributivo progressivo no rendimento disponível dos agregados domésticos, contribuindo significativamente para a diminuição da desigualdade e da taxa de risco de pobreza. O Figura 1 mostra o impacto desses fatores no rendimento disponível médio por adulto equivalente em 2022, calculado a partir do quadro de políticas para esse ano modeladas no EUROMOD³ – um modelo de microssimulação que permite quantificar como os impostos diretos e as prestações sociais se refletem numa série de indicadores que medem as desigualdades. Este impacto não inclui o efeito dos serviços públicos (nomeadamente na área da saúde e da educação) e de alguns impostos (nomeadamente os impostos indiretos). O efeito das transferências referentes a prestações sociais nos indicadores de desigualdade é considerável: o coeficiente de Gini diminui de 33,2 para

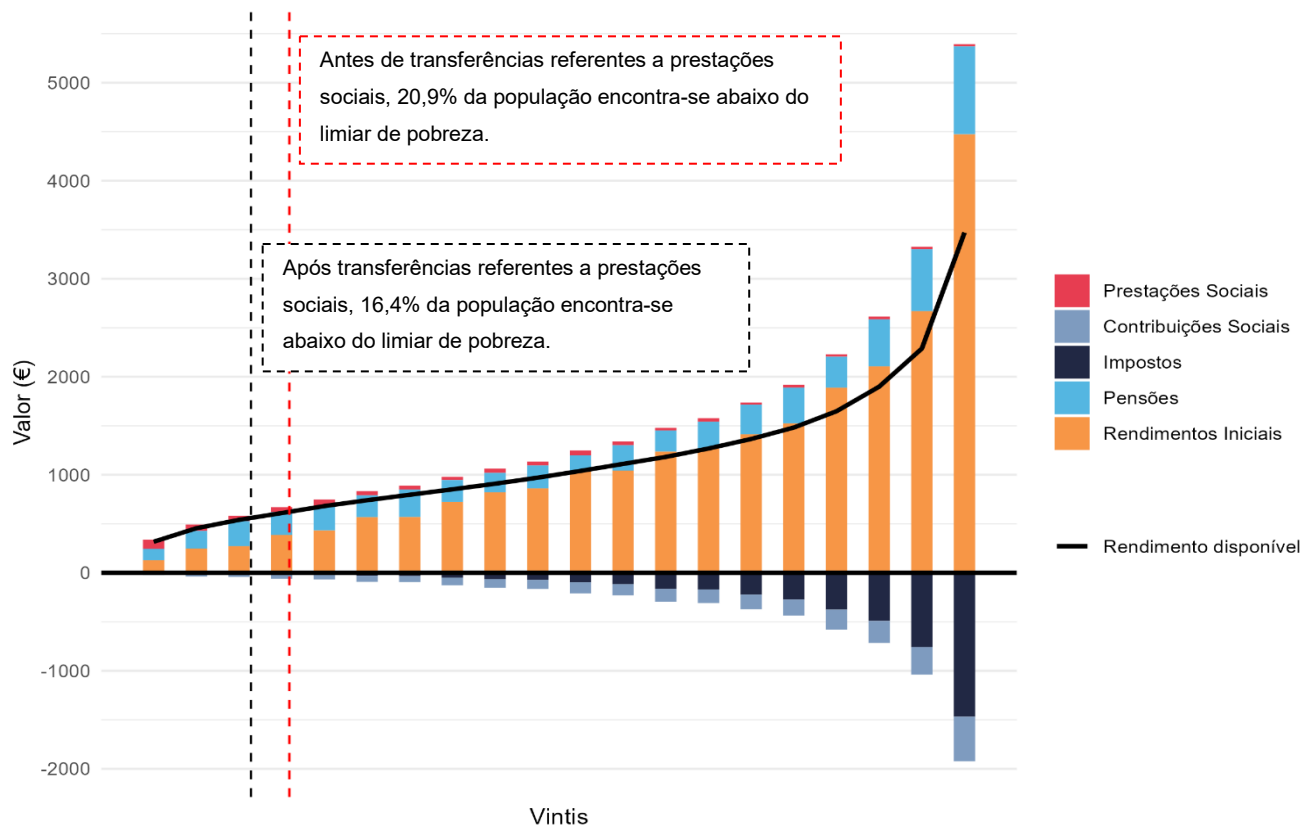
¹ Lei n.º 24-C/2022, de 30 de dezembro, e Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto, respetivamente.

² *Diário da Assembleia da República*, II Série – A, n.º 4, 1 de abril de 2022, p. 128.

³ Sobre o conjunto de políticas modelado no EUROMOD ver a tabela 12, em Anexo. Para uma introdução ao modelo do EUROMOD ver Sutherland, H. e Figari, F. (2013), “EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model”, *EUROMOD Working Paper* n.º EM8/13 e <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>.

30,6⁴; o rácio S80/S20 diminui de 5,2 para 4,7⁵. Relativamente ao impacto na pobreza, antes de transferências referentes a prestações sociais, 20,9% da população encontrar-se-ia abaixo do limiar de risco de pobreza⁶. Após aquelas transferências, este valor reduz-se significativamente, passando a 16,4%⁷.

Figura 1 - O impacto de impostos diretos, contribuições sociais, pensões e prestações sociais, por vintil do rendimento médio por adulto equivalente (2022)



Fonte: PlanAPP, a partir de simulação do modelo EUROMOD.

⁴ O coeficiente de Gini é um indicador que afere a desigualdade na distribuição do rendimento. Os valores do coeficiente de Gini oscilam entre 0 e 100, sendo que quanto maior o valor, maior é essa desigualdade. O valor 0 corresponde à situação em que todas as pessoas têm o mesmo rendimento; o valor 100 corresponde à situação em que todo o rendimento é detido apenas por uma pessoa. Para uma comparação com os valores mais atuais, relativos ao ano de 2022, apurados pelo INE para o coeficiente de Gini, ver a Figura 7, na secção 2.2.

⁵ O rácio S80/S20 é um indicador que afere também a desigualdade na distribuição do rendimento. É baseado no rácio entre a proporção do rendimento recebido pelos 20% das pessoas com rendimento maior e a proporção do rendimento recebido pelos 20% das pessoas com rendimento menor, sendo que quanto maior o valor desse rácio, maior é a desigualdade na distribuição do rendimento. Por exemplo, se o valor do rácio S80/S20 for 4, isso significa que parte do rendimento correspondente ao quintil das pessoas com rendimentos maiores equivale ao quádruplo da parte do rendimento correspondente ao quintil das pessoas com rendimentos menores. Para uma comparação com os valores mais atuais, relativos ao ano de 2022, apurados pelo INE para o rácio S80/S20, ver o Figura 8, na secção 2.2.

⁶ A taxa de risco de pobreza corresponde à percentagem das pessoas que se encontram abaixo do limiar do risco de pobreza. Este limiar é relativo, no sentido em que é definido de acordo com o nível e a distribuição dos rendimentos existentes em cada país. Foi convencionado pela Comissão Europeia que o limiar do risco de pobreza corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente calculado para cada país.

⁷ Para uma comparação com os valores mais atuais, relativos ao ano de 2021, apurados pelo INE para a taxa de risco de pobreza, ver o Figura 9, na secção 2.3.

Embora a análise do nível e da distribuição dos rendimentos e do impacto distributivo das prestações sociais seja uma componente importante da análise das desigualdades, importa examinar esse fenómeno numa perspetiva mais lata, de modo que seja possível prestar atenção também aos efeitos que as diferentes medidas de política pública têm em diversas dimensões económicas e sociais relevantes.

Uma via que permite perceber essas dimensões relevantes é a que decorre das políticas públicas que são consideradas estratégicas e têm sido prosseguidas duradouramente. Em relação a isto, as leis das GO mais recentes são um elemento de orientação crucial.

Há dimensões – como o trabalho, o rendimento e a pobreza – que se revelam óbvias. Além de ocuparem um lugar central nas preocupações das pessoas e nas instituições públicas, constam dos mais diversos tipos de análise das desigualdades. O modo de integração no mercado de trabalho – com consequências, por exemplo, na condição perante o trabalho, no tipo de contrato de trabalho, na profissão ou no salário auferido – é um fator marcante e diferenciador do que se pode fazer e conseguir na vida. E mesmo se o emprego, por si, não elimina a hipótese de alguém estar em situação de pobreza, é por via do trabalho que a generalidade das pessoas consegue o rendimento com que se sustenta a si e à sua família. Não por acaso a precariedade ou a intensidade laboral baixa estão associadas fortemente a riscos de desemprego e de pobreza, com todas as consequências daí resultantes em termos de privação e de qualidade e oportunidades de vida.

O carácter incontornável destas dimensões é ainda atestado por indicadores específicos – como a taxa de desemprego, o coeficiente de Gini ou a taxa de risco de pobreza – que são assumidos como indicadores convencionais da análise das desigualdades. Com atualização, divulgação e atenção pública recorrente, esses indicadores são um instrumento fundamental do processo de monitorização da situação socioeconómica do país e dos resultados das políticas públicas implementadas.

Refira-se que duas destas dimensões – o rendimento e a pobreza – correspondem explicitamente a domínios de intervenção do desafio estratégico “Desigualdades”, conforme expresso no programa do Governo e nas leis das GO que lhe sucederam no decorrer a legislatura atual.

As dimensões relacionadas com pilares do Estado-Providência – nomeadamente a saúde, a educação e a habitação – constituem outros planos relevantes da análise das desigualdades. Além de se referirem a condições e recursos cruciais para uma vida digna, qualquer uma delas apresenta um enquadramento e expressão institucional destacados, havendo um universo de políticas públicas dedicadas especificamente a cada uma dessas dimensões. No caso das dimensões saúde e educação há um conjunto de serviços públicos de natureza universal – que vão desde os centros de saúde até às universidades –, que visam satisfazer transversalmente necessidades e anular ou mitigar os efeitos de situações de privação ou das desigualdades provenientes da distribuição assimétrica de outros fatores, nomeadamente o rendimento.

Se a dimensão educação é outro dos domínios de intervenção do desafio estratégico “Desigualdades” afirmado nas leis das GO desta legislatura, as dimensões saúde e habitação não deixam de estar inscritas e expressas também nesses documentos de orientação fundamental das políticas públicas

nacionais. A dimensão saúde é considerada com destaque no desafio transversal “Boa Governação”, a dimensão habitação está enquadrada sobretudo no desafio estratégico “Demografia”.

Além das dimensões já identificadas, há duas outras que importa considerar, por serem planos que são transversais às dimensões anteriores e em que estão consolidadas disparidades socioeconómicas evidentes e duradouras: a desigualdade entre homens e mulheres e a desigualdade entre territórios. A este propósito, refira-se que a existência de uma declinação sistemática de indicadores associados às dimensões anteriores por sexo e por unidades territoriais, com tudo o que isso revela em termos de disparidades de acesso a recursos e oportunidades cruciais, é a demonstração da relevância tanto da desigualdade de género quanto da coesão territorial.

Estas duas dimensões têm também atenção expressa seja no programa do Governo, seja nas leis das GO aprovadas no âmbito da legislatura atual. Ambas são domínios de intervenção do desafio estratégico “Desigualdades”.

Posto isto, sem prejuízo do aprofundamento e da densificação posterior da reflexão e de, em consequência disso, poder mobilizar-se um mapa analítico mais abrangente, por ora consideram-se as dimensões seguintes:

- Trabalho
- Rendimento
- Pobreza
- Saúde
- Educação
- Habitação
- Igualdade de género
- Coesão territorial

Este elenco de dimensões não esgota o universo daquelas em função das quais se pode analisar o fenómeno das desigualdades. Há outras, como, por exemplo, as que são decorrentes ou estão associadas às alterações climáticas e à transição digital, que poderiam ser consideradas e justificam reflexão e análise com profundidade maior. Pretende desenvolver-se oportunamente esse exercício, densificando-se a matriz analítica, de modo a, na medida do possível, poder captar-se realidades cujos efeitos e impactos socioeconómicos assimétricos estão a começar a ser investigados de modo mais intensivo e sistemático.

Outra dimensão não considerada neste momento é a relativa às desigualdades e discriminações com base na nacionalidade, na origem racial e étnica, na religião professada, na orientação sexual, na identidade e expressão de género ou na idade. Apesar da sua relevância, esta dimensão não é considerada devido à verificação de limitações ao nível do tipo de indicadores e dados que podem ser mobilizados para a analisar. Com efeito, não há, por exemplo, informação estatística sistemática que permita fazer a declinação de uma série de indicadores fundamentais (como o emprego, o rendimento, a pobreza e o nível de escolaridade) por origem racial e étnica, ao contrário do que é possível fazer por

sexo ou por unidade territorial⁸. À semelhança de outras mencionadas, esta é uma dimensão que justifica e merecerá atenção mais detalhada num momento posterior, de melhoria e robustecimento da matriz analítica.

Relevante ainda é compreender as relações entre o modelo de desenvolvimento proposto para o país e o fenómeno das desigualdades. As linhas de orientação estratégica, as prioridades e as apostas de política económica, o tipo e volume de investimentos são fatores que contribuem para a definição de um modelo de desenvolvimento que tem impacto sobre as condições e oportunidades de vida das pessoas e as disparidades socioeconómicas. Este é outro tópico a merecer uma análise dedicada posteriormente.

O relatório presente é composto por, além desta introdução, três capítulos e um anexo.

No capítulo 2 é feita uma caracterização panorâmica e sumária do conjunto de dimensões mencionadas e que são relevantes para análise das desigualdades. Relativamente a cada uma dessas dimensões, aponta-se a evolução dos seus indicadores principais, explicitando-se o ponto de situação atual, e identificam-se as orientações estratégicas e as políticas públicas específicas que têm sido prosseguidas mais recentemente.

O capítulo 3 compreende a identificação e a descrição de um conjunto de medidas de política pública já implementadas – incluídas no Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), no Plano Famílias Primeiro, no Programa Mais Habitação - e de outro conjunto de medidas fiscais e de transferências sociais patentes no Orçamento do Estado (OE) para 2024. Recorrendo ao modelo de microssimulação EUROMOD, é feita a análise do impacto distributivo de cada uma dessas medidas, observando-se o efeito delas numa série de indicadores fundamentais relativos às desigualdades na distribuição do rendimento, nomeadamente o coeficiente de Gini, o rácio S80/S20 e a taxa de risco de pobreza. Em complemento, é feita também uma análise, mais alargada, dos efeitos e das consequências prováveis de tais medidas no conjunto das diversas dimensões das desigualdades referidas no capítulo anterior. No final deste capítulo surgem notas metodológicas que explicitam o conjunto de pressupostos subjacentes e de procedimentos necessários prévios aos exercícios de análise do impacto distributivo.

No capítulo 4 procede-se a uma súmula do que foi verificado nos capítulos anteriores, apresentando-se de modo sumário os contributos e os resultados principais deste relatório.

O anexo reúne informação detalhada ou de pormenor sobre algumas das questões tratadas nos capítulos anteriores.

⁸ A este propósito é de assinalar o lançamento recente do Inquérito às Condições de Vida, Origens e Trajetórias da População Residente pelo INE, cuja recolha de informação decorreu entre 4 de janeiro e 30 de maio deste ano, que visa justamente contribuir para melhorar o conhecimento sobre a diversidade da população residente em Portugal, no que concerne às suas origens, trajetórias e condições de vida, nomeadamente em termos de educação, emprego e condições habitacionais (<https://webinq.ine.pt/public/pages/queryinfo.aspx?id=ICOT>). Espera-se que com a informação estatística resultante da aplicação deste inquérito se consiga um avanço significativo quanto à caracterização da população residente em Portugal por origem racial e étnica.

2. Dimensões das desigualdades

Neste capítulo é apresentada uma caracterização panorâmica de oito dimensões das desigualdades.

As desigualdades, como o plural usado denuncia, são de tipo diverso, concretizam-se de modos diferentes e em planos distintos. São um fenómeno complexo, multidimensional, em que fatores vários operam, seja numa lógica autónoma, seja numa lógica relacional ou compósita, afetando condições e oportunidades de vida.

Com efeito, a existência de diversas dimensões de estruturação e de concretização das desigualdades não significa que não existam relações entre elas. O mais comum é a existência de associações, interseções e acumulações de condições e fatores que fazem com que as pessoas tenham mais ou menos recursos, capacidades e oportunidades. A título de exemplo, pensemos numa pessoa com um tipo de deficiência que afete significativamente alguma ou algumas das suas faculdades, portanto, alguém numa situação de desvantagem em termos de saúde. Em comparação com a generalidade das outras pessoas, tenderá a deparar-se com mais obstáculos tanto no seu percurso escolar quanto na sua integração do mercado de trabalho e, por aí, a conseguir uma fonte de rendimento autónoma e regular. Mas duas pessoas com o mesmo tipo de deficiência, uma de uma família com património e rendimento avultados e outra de uma família com rendimentos medianos ou baixos, não são afetadas de modo semelhante.

Neste sentido, adiante apresenta-se uma caracterização breve de um conjunto de dimensões relevantes, reportando a evolução da situação recente em cada uma delas e identificando as orientações estratégicas e as políticas públicas que têm sido ou estão a ser prosseguidas com o objetivo de diminuir as assimetrias socioeconómicas e/ou de mitigar os seus efeitos.

O elenco de dimensões considerado, além das convencionais tratadas neste tipo de exercícios – como o trabalho, o rendimento e a pobreza –, compreende dimensões estreitamente relacionadas com a forma do Estado-providência – nomeadamente a saúde, a educação e a habitação – e dimensões associadas a desigualdades categoriais⁹ – como as referentes à desigualdade de género e à coesão territorial. Cobre com suficiência, por isso, os planos e ângulos de análise fundamentais e a complexidade do fenómeno das desigualdades, embora seja possível uma abordagem com detalhe maior.

Em consequência do aprofundamento da investigação e da reflexão sobre esta matéria, o conjunto de dimensões a considerar no futuro pode ser alterado, nomeadamente por via da consideração de outras, como as mencionadas anteriormente, associadas às alterações climáticas, transição digital ou discriminações, que exigem análise mais aprofundada e dedicada. A evolução da situação nacional pode também justificar a consideração de novos planos de análise, mais específicos ou emergentes,

⁹ O conceito de desigualdades categoriais foi proposto por Charles Tilly para se referir às desigualdades duradouras que se expressam nos mais diferentes planos e tempos de vida das pessoas – por serem independentes desses planos e tempos – e que, em muitas circunstâncias, correspondem a diferenças sedimentadas, instituídas e reconhecidas socialmente (ver Tilly, C. (1998), *Durable Inequalities*. Berkeley, University of California Press).

no sentido em que este é um trabalho que exige atenção ao que se vai revelando ao longo do tempo e aos problemas que possam eventualmente surgir.

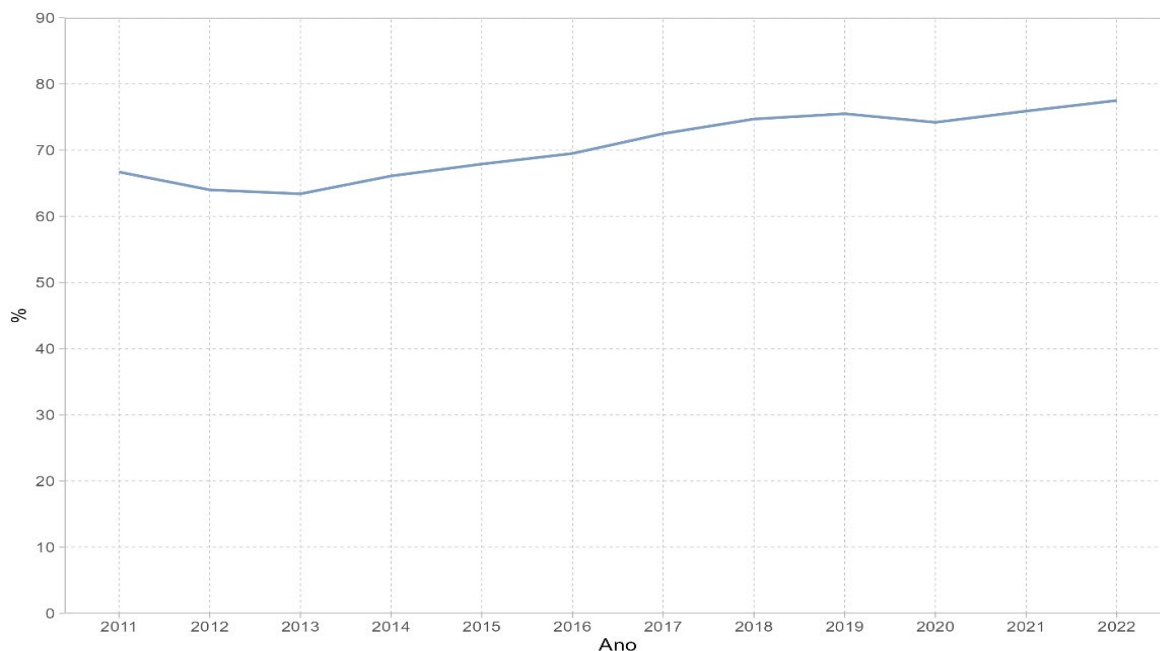
2.1. Trabalho

O trabalho é uma dimensão crucial da integração social. Sendo um elemento central e fundamental na estruturação das sociedades, é também através do trabalho que a grande maioria das pessoas logra o rendimento com que se sustenta.

Uma parte significativa das questões referentes a esta dimensão é condicionada pelo quadro de regulação laboral. A legislação aplicável às relações de trabalho – nomeadamente o Código de Trabalho –, as convenções coletivas de trabalho – que resultam da negociação entre entidades representantes de empregadores, por um lado, e de trabalhadores, por outro lado –, ou o salário mínimo nacional, por exemplo, são elementos fundamentais definidores das condições de trabalho e, por isso, com efeito relevante sobre o tipo e o alcance das disparidades existentes nesse plano. Uma análise mais extensa e detalhada destes fatores de enquadramento – em que se procurará, entre outros objetivos, apurar o número de trabalhadores abrangidos por instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e os efeitos do aumento do salário mínimo nacional – será desenvolvida no futuro.

Como se pode verificar, a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos tem tido uma evolução positiva em Portugal nos últimos anos. Se em 2013 menos de 64% dessa população se encontrava empregada, em 2022, a taxa de emprego era de 77,5%.

Figura 2 - Taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos (%)

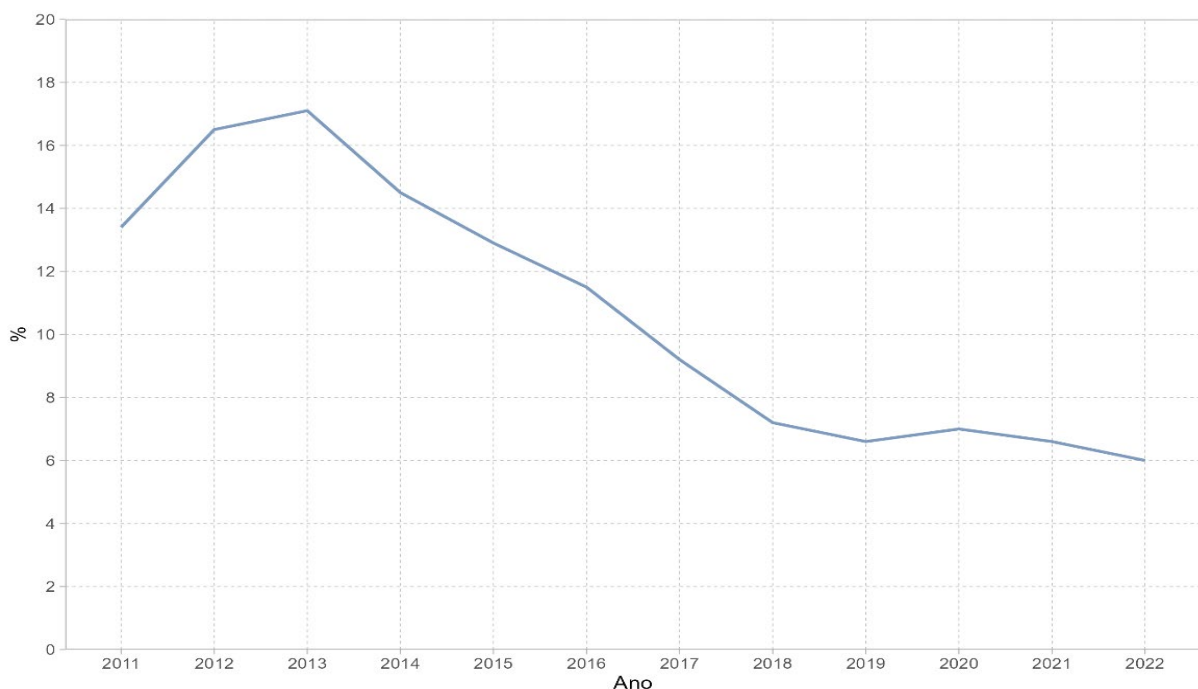


Fonte: INE.

Não obstante a evolução positiva da taxa de emprego – interrompida, por uma inflexão ligeira, em 2020, o primeiro ano da pandemia de COVID-19 –, importa notar que o contingente de pessoas desempregadas não é irrelevante.

Durante o período de assistência financeira externa ao Estado português a taxa de desemprego apresentou valores elevados, com o máximo de 17,1% em 2013. Desde esse ano tem decrescido, tendência interrompida durante a crise pandémica – aumentou de 6,6, em 2019, para 7%, em 2020 –, cifrando-se em 6% em 2022. A taxa de desemprego é mais acentuada nas mulheres, nos grupos etários mais jovens – 16-24 e 25-34 anos – e entre as pessoas que não têm qualquer nível de escolaridade ou têm o 3.º ciclo do ensino básico e o ensino secundário.

Figura 3 - Taxa de desemprego (%)



Fonte: INE.

Isto não significa que não existam disparidades acentuadas também entre quem tem emprego. Ainda que as pessoas possam estar na mesma situação face ao trabalho – neste caso, empregadas –, é sabido, por exemplo, existir uma associação positiva forte entre o nível de escolaridade atingido e o valor do salário auferido¹⁰. Claro que este não é o único fator indutor de assimetrias no plano do trabalho. O sexo, a idade, o ter-se ou não uma deficiência limitadora do exercício profissional, até o setor económico em que se trabalha ou o local onde se reside, condicionam tanto o acesso ao mercado laboral quanto a profissão e a posição na profissão, sem esquecer a estabilidade ou as oportunidades de progressão na carreira e, claro está, o valor do salário.

¹⁰ Ver Nota de Análise do PlanAPP “Os Salários em Portugal: Evolução na Última Década” (https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Nota-de-Analise_Os-salarios-em-Portugal_04Jan.pdf).

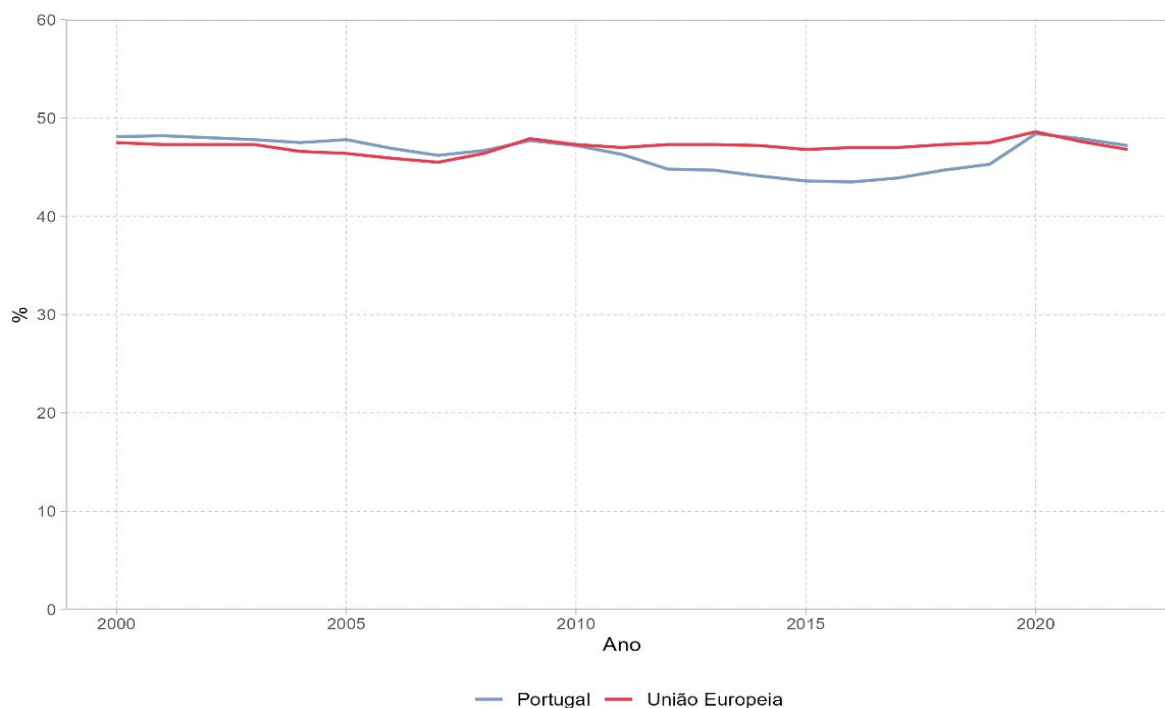
A percentagem de pessoas empregadas por conta de outrem com contrato sem termo conheceu um aumento ligeiro nos anos mais recentes, estando desde 2020 acima dos 80%. A população empregada a tempo completo, tem-se mantido estável desde 2011, oscilando entre 89,7%, o valor mais baixo, registado em 2013, e 92,2%, o valor mais elevado, registado em 2022.

Apesar da evolução positiva observada em vários indicadores relativos ao mercado de trabalho nacional, importa não esquecer as dificuldades e os desafios que persistem neste domínio. Tais indicadores não negam a existência de uma dualização do mercado de trabalho, havendo uma quantidade não negligenciável de pessoas empregadas em situação precária ou com horário não completo, nomeadamente mulheres e jovens, o que tem efeitos críticos patentes no seu rendimento, na sua estabilidade e capacidade de prosseguir os projetos pessoais, familiares e profissionais que pretendam, nas suas condições e oportunidades de vida e na sua capacidade de as aproveitar.

De acordo com o programa do Governo e as leis das GO da corrente legislatura, o peso das remunerações no PIB deverá evoluir de forma a atingir o valor médio da UE.

Desde 2009 houve uma diminuição gradual do peso dos salários no PIB, atingindo-se os valores mais baixos nos anos de crise económica e financeira e de intervenção da Troika. Só a partir de 2017 é que se observa uma recuperação da distribuição do rendimento em proporção do PIB a favor dos trabalhadores, passando desde 2020 a ser coincidente com a média da UE, à semelhança do que aconteceu entre 2000 e 2009.

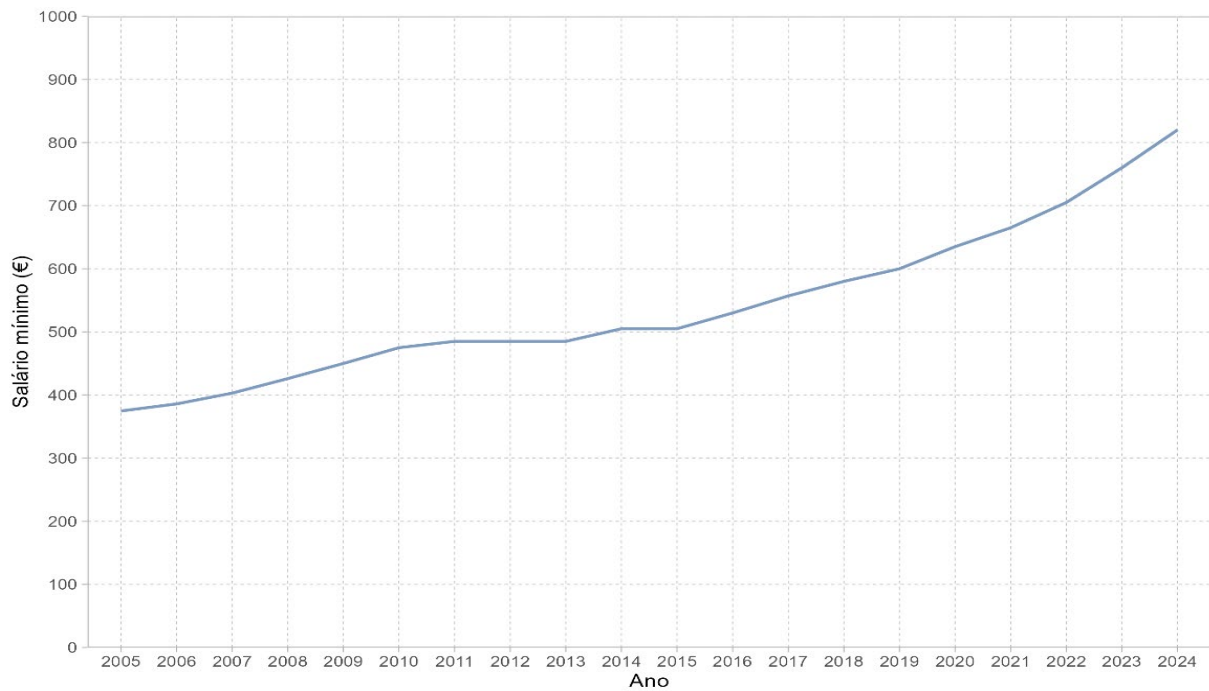
Figura 4 - Peso da remuneração dos empregados no PIB (%)



Fonte: EUROSTAT.

São de assinalar os aumentos do salário mínimo nacional que têm vindo a suceder e que, desde 2015, se intensificaram, estando previsto, em 2026, conforme acordo alcançado em sede de concertação social, se venha a cifrar em pelo menos 900 euros. Significa isto que, se entre 2006 e 2016 o salário mínimo nacional cresceu nominalmente 37,3%, entre 2016 e 2026 crescerá também nominalmente pelo menos quase 70%.

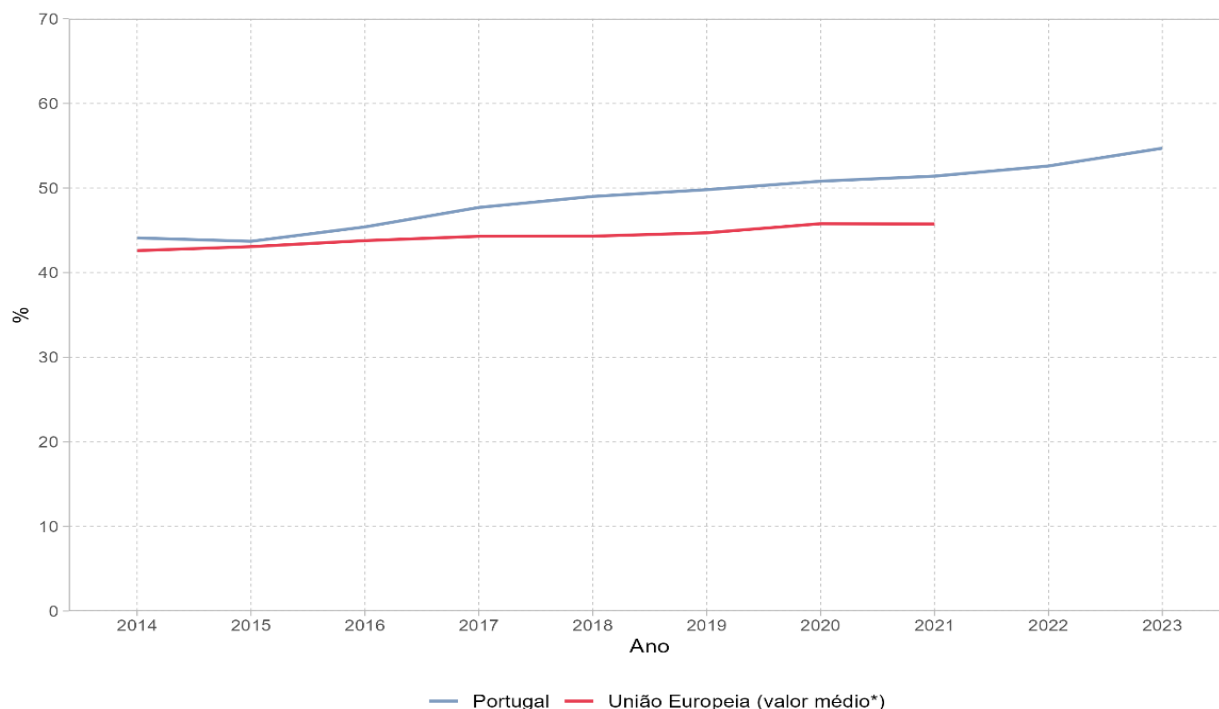
Figura 5 - Evolução da retribuição mínima mensal garantida - salário mínimo nacional (€)



Fonte: Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho.

É de assinalar, também, que uma das consequências do aumento do salário mínimo nacional é o crescimento da sua proporção no salário médio, o que significa que a redução do leque salarial que se tem vindo a registar resulta do facto de os salários acima do salário mínimo terem uma taxa de crescimento inferior à daquele. Se, em 2014, o salário mínimo representava 44,1% do salário médio em Portugal, em 2023 essa proporção passou para 54,7%, tendência que, desde 2015, se tem distanciado do que se observa para o conjunto dos países da UE que têm instituído o salário mínimo.

Figura 6 - Proporção do salário mínimo no salário médio (%)



Fonte: EUROSTAT.

Em relação aos riscos e às dificuldades das pessoas na relação com o mercado de trabalho, importa notar que existe um sistema de proteção social relevante, nomeadamente para dar cobertura à hipótese de pontual ou permanentemente alguém não poder trabalhar. Por esta razão, as transferências do Estado (em dinheiro ou em espécie, incluindo as da Segurança Social), que, em conjunto, consubstanciam as políticas públicas de proteção social, poderão ter um impacto considerável na diminuição das desigualdades no contexto do mercado de trabalho. Neste âmbito, encontram-se orientações e medidas que procuram atenuar a situação de ausência de trabalho assalariado (como o subsídio de desemprego) e de riscos associados à participação no mercado de trabalho (como a maternidade, a velhice, os acidentes, a doença ou a invalidez), para os quais existem diversas formas de apoio, de base contributiva ou não.

Chegado a este ponto, enquanto orientações de fundo e opções estratégicas nacionais das políticas públicas relativas à dimensão “Trabalho”, relevam-se as seguintes medidas:

- o acordo de médio prazo de melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, e respetivo reforço, que inclui o aumento, de forma faseada, do salário mínimo nacional, com o objetivo de que, em 2026, se cifre em pelo menos 900 euros. A este propósito, no OE para 2024 está previsto o aumento do salário mínimo dos atuais 760 para 820 euros;

- a implementação da Agenda do Trabalho Digno, cujos objetivos são o combate à precariedade, a promoção da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e a valorização dos jovens no mercado de trabalho e ainda a dinamização da contratação coletiva¹¹;
- o Compromisso Emprego Sustentável, que visa promover o incentivo à contratação permanente de desempregados, de caráter excecional e que deverá vigorar durante um período limitado – i.e. 12 meses, com possibilidade de prorrogação da medida em função da evolução do contexto e cumprimento das metas.

Quanto a medidas políticas mais específicas ou focadas nesta dimensão das desigualdades destacam-se as seguintes:

- investimentos no âmbito do objetivo estratégico 4 – «Portugal mais social e inclusivo» – do PT 2030, para apoiar o acesso ao emprego;
- investimentos no âmbito do objetivo estratégico 1 – «Portugal mais competitivo e inteligente» – do PT 2030, para reforçar a competitividade e a criação de emprego das pequenas e médias empresas;
- a implementação de planos de formação setoriais (Emprego + Digital) que permitam dotar os quadros de gestão e técnicos das pequenas e médias empresas, disponibilizando mecanismos de formação orientados para as necessidades específicas e em formatos compatíveis com a organização e o funcionamento dessas empresas;
- a modernização dos estabelecimentos e da oferta de ensino e da formação profissional;
- o fomento da qualificação de profissionais através do reforço do ensino superior de proximidade e das formações curtas de âmbito superior (designadamente os Cursos Técnicos Superiores Profissionais – CTeSP);
- o estímulo do trabalho à distância, potenciando o recurso ao teletrabalho como meio de flexibilidade da prestação de trabalho e como possibilidade de maximizar o uso das tecnologias no âmbito de outras formas contratuais;
- a promoção do aparecimento de funções em regime misto de trabalho presencial e teletrabalho, conferindo vantagens para esta forma de contratação para funções que possam ser prestadas fora dos grandes centros populacionais, estabelecendo incentivos para a deslocalização de postos de trabalho para zonas do interior ou fora dos grandes centros urbanos;
- a criação de condições para que possam ser criados centros de apoio ou de teletrabalho no interior do país, designadamente através da disponibilização de espaços de trabalho partilhados (*coworking*).

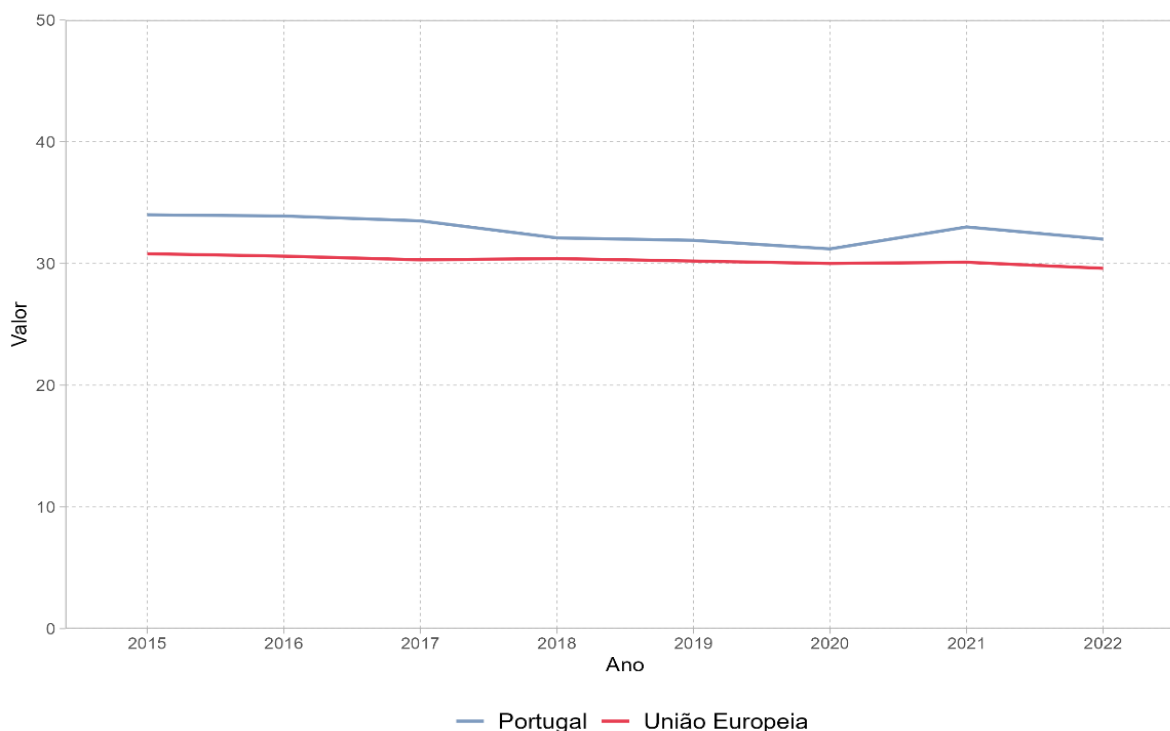
¹¹ Lei n.º 13/2023, de 3 de abril.

2.2. Rendimento

O rendimento é um dos fatores incontornáveis da análise e da aferição das desigualdades. Os montantes auferidos através do salário ou recebidos por via das diversas formas das prestações sociais, por exemplo, definem o fundamental da capacidade de aquisição de muitos dos bens e serviços cruciais à satisfação das necessidades da generalidade das pessoas. Ou seja, há uma relação direta e forte entre o rendimento conseguido e a capacidade de acesso aos bens e serviços providenciados por via do mercado.

O coeficiente de Gini é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num valor único a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre zero (quando todos os indivíduos têm rendimento igual) e 100 (quando todo o rendimento se concentra apenas num indivíduo). Portugal registou em 2021 um dos coeficientes de Gini mais elevados da UE – ainda assim pouco distante da média da UE –, infletindo neste ano o progresso feito a partir de 2015. Desde 2015 que o coeficiente de Gini vinha a diminuir, tendo aumentado quase 2 p.p. em 2021 – ano marcado pela pandemia de COVID-19 – face ao ano anterior, e tendo sido Portugal o país da UE onde este indicador de distribuição de rendimento mais se agravou. Em 2022 a situação melhorou ligeiramente tanto em Portugal quanto no conjunto da UE¹².

Figura 7 - Coeficiente de Gini do rendimento monetário líquido por adulto equivalente

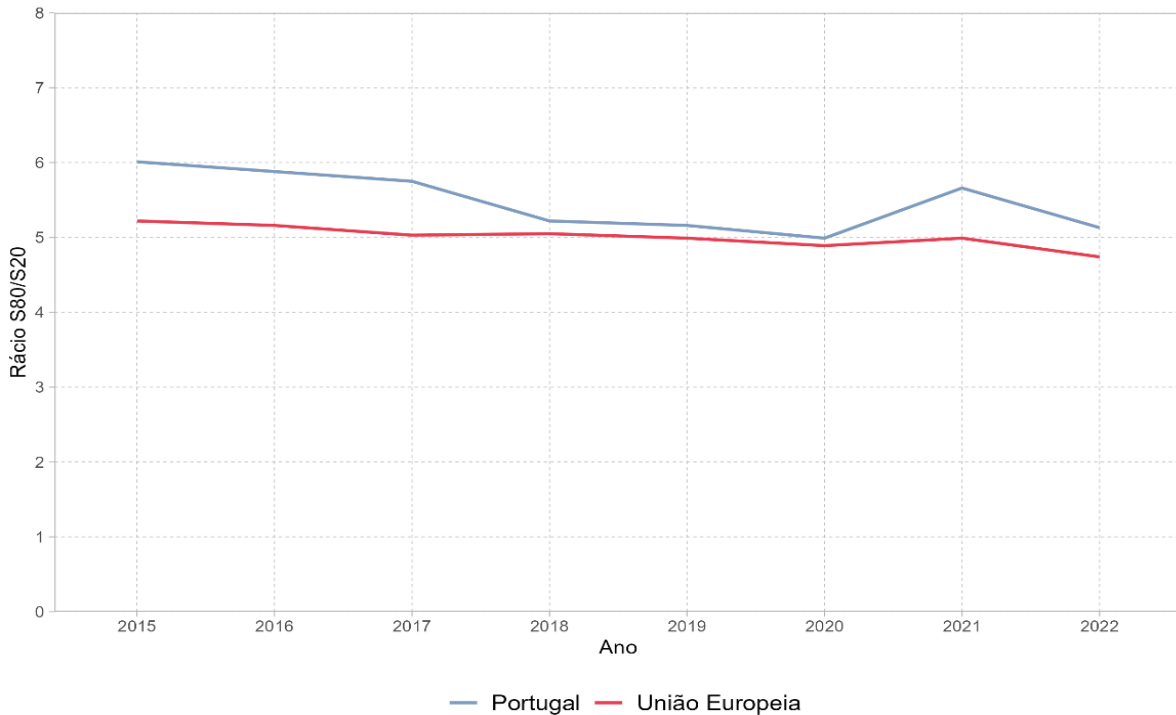


Fonte: EUROSTAT.

¹² Dados Eurostat EU-SILC, disponíveis em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI12__custom_4142624/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=8fde12e1-55e5-4789-9a65-725c122c9eaf

O Rácio S80/S20 é o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com rendimentos maiores e a parte do rendimento auferido pelos 20% de rendimentos menores¹³. A leitura deste indicador é semelhante à do coeficiente de Gini. Em Portugal o valor registado em 2022 marca uma inflexão em relação 2021 e permanece ligeiramente acima do valor da UE.

Figura 8 - Desigualdade na distribuição de rendimentos (rácio S80/S20)



Fonte: EUROSTAT.

A política fiscal tem um papel fundamental na redistribuição do rendimento e na diminuição das disparidades socioeconómicas, em particular num quadro de elevadas desigualdades, que, como já se viu, corresponde ao caso português. No entanto, nem todos os impostos servem os mesmos fins, nem têm a mesma capacidade de corrigir as desigualdades no rendimento e na riqueza pessoais. Os impostos sobre o consumo (impostos indiretos), em particular o IVA, são impostos regressivos que tendem a pesar mais sobre agregados familiares com menores rendimentos¹⁴. Já os impostos sobre o rendimento (impostos diretos), esses, são os mais progressivos, sendo mais eficazes na redução das desigualdades e na distribuição do rendimento bruto (ver Figura 1, na Introdução).

Embora não consideradas nesta dimensão – porque a atenção foi focada no rendimento das pessoas singulares –, também importante será atentar ao património e à riqueza dos indivíduos e dos agregados

¹³

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI11__custom_4150349/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6589183d-8417-4423-b586-21bebd73bd69.

¹⁴ Joumard, I. et al. (2012). Tackling income inequality. The role of taxes and transfers. OCDE. (<https://www.oecd.org/economy/public-finance/TacklingincomeinequalityTheoleoftaxesandtransfers.pdf>).

domésticos, no sentido em que esses fatores são igualmente relevantes na análise das desigualdades socioeconómicas. Oportunamente serão desenvolvidas a análise e a reflexão sobre estas componentes, tentando apurar quais os indicadores disponíveis e qual a situação que reportam, de modo a perceber-se em que termos será possível incluí-las numa matriz de referência futura mais alargada sobre as desigualdades.

São várias as medidas de política pública específicas ou dirigidas à redução ou à mitigação dos efeitos das desigualdades na dimensão “Rendimento”. Em 2022 o Governo adotou o Plano de Resposta ao Aumento dos Preços – Famílias Primeiro, composto pelas medidas seguintes:

- o apoio excecional a rendimentos consubstanciado: 1) na transferência de 125 euros a quem, em 2021, tenha tido um rendimento declarado em sede de IRS até 37 800 euros; 2) na transferência de 50 euros por cada pessoa menor de 18 anos, registada na segurança social como dependente num agregado doméstico; 3) na transferência de um complemento correspondente a 50% do valor da pensão auferida em outubro de 2022 a quem seja beneficiário de uma pensão até 5 318,40 euros/ano (analisado com detalhe maior na secção 3.2.);
- a limitação a 2% do aumento máximo das rendas das habitações e das rendas comerciais para 2023;
- a manutenção do preço dos passes urbanos e das viagens ferroviárias asseguradas pela CP;
- a redução do IVA da eletricidade de 13 para 6%;
- a permissão de transição para o mercado regulado do gás, gerando mais de 10% de poupança na conta mensal do gás natural;
- o prolongamento da redução do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), incluindo a suspensão do aumento da taxa de carbono.

Mais recentemente, em março de 2023, foi criado outro conjunto de medidas para responder ao aumento do custo de vida, das quais se destacam:

- a redução do IVA para 0% num cabaz alimentar de bens essenciais, de forma a diminuir e estabilizar os preços¹⁵;
- o aumento extraordinário dos salários na administração pública que corresponde a uma atualização adicional de 1%, valor que vai além dos pressupostos do acordo plurianual de valorização dos trabalhadores da administração pública, a que acresce o aumento do subsídio de alimentação em 15,4%.

Outras medidas com contributo relevante para a redução das desigualdades nesta dimensão são:

¹⁵ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=iva-zero-no-cabaz-de-alimentos-entra-em-vigor>.

- o acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, de que faz parte o aumento sucessivo do salário mínimo com o objetivo de que alcance os 900 euros até 2026 (foi aumentado, em 2023, de 705 para 760 euros e, em 2024, será aumentado para 820 euros);
- o aumento do montante do mínimo de existência, de 9 215 euros, em 2021, para 10 640 euros, em 2023, passando a estar indexado ao Indexante dos Apoios Sociais;
- a implementação da majoração do abono de família para agregados monoparentais, com efeito no rendimento das famílias no 1.º escalão;
- a valorização do rendimento dos mais jovens, por via da valorização salarial nas empresas e do alargamento do IRS Jovem já concretizado com os OE para 2022 e 2023.

Refira-se que, além de algumas destas medidas – como o aumento do salário mínimo e o IRS jovem – que são prolongadas no OE para 2024, há uma série de outras que concorrem para o objetivo afirmado de reforçar o rendimento das pessoas enquanto meio de estabilizar o contributo da procura interna no PIB, nomeadamente:

- a devolução do valor pago em propinas;
- a gratuidade dos passes 4_18 e Sub23;
- o alargamento da gratuidade das creches;
- os aumentos salariais e as valorizações do pessoal da administração pública;
- a redução transversal do IRS;
- a atualização das pensões.

2.3. Pobreza

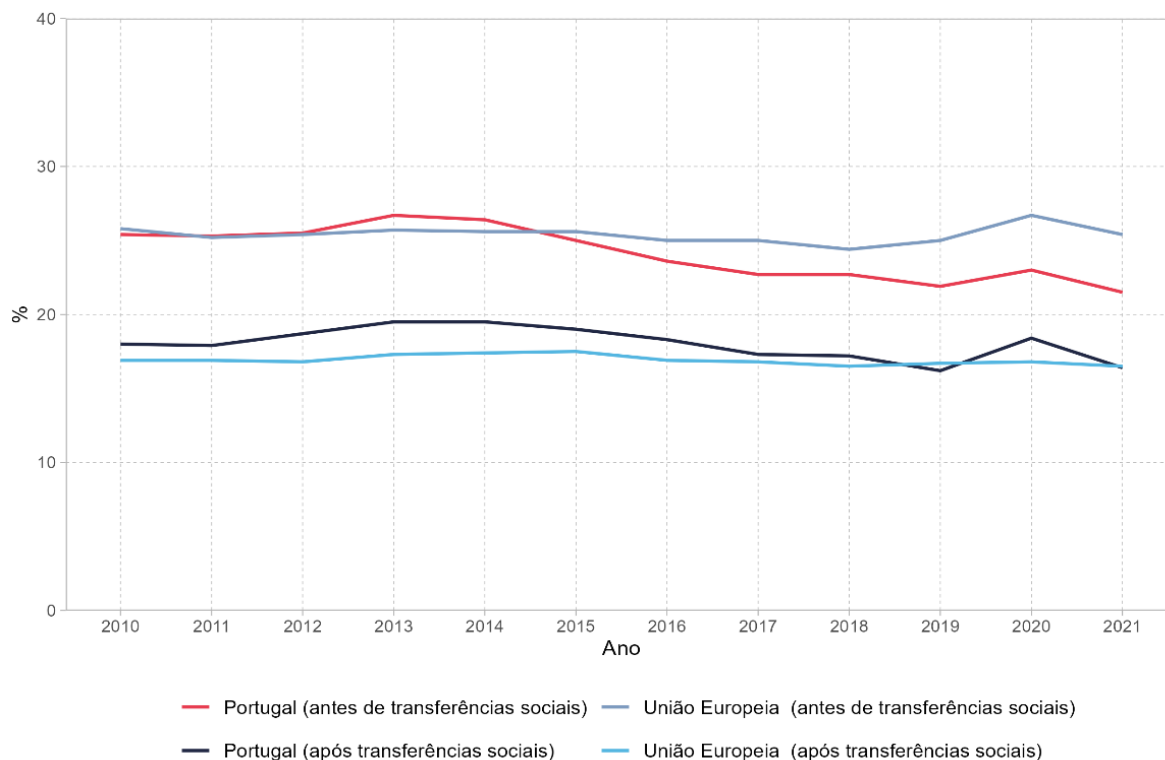
A pobreza corresponde a uma situação de privação de recursos (monetários ou outros), sendo a pessoa em situação de pobreza aquela que não dispõe de recursos que lhe permitam atingir um nível de vida considerado satisfatório ou aceitável. A pobreza está associada estreitamente a fenómenos de exclusão, que afetam as pessoas tanto em termos de relações e interações sociais quanto em termos de capacidade de participação nas atividades económicas, sociais ou culturais fundamentais, de acesso ao poder e ao exercício da cidadania, no sentido em que a exclusão social respeita à quebra do vínculo dos indivíduos à comunidade, às instituições e aos seus termos de referência e de funcionamento regular.

Uma das características da pobreza é o facto de acompanhar o ciclo de vida dos indivíduos e tender a transmitir-se de geração em geração. Daí a necessidade de se romper o ciclo de reprodução da pobreza desde a infância, com medidas de combate à privação socioeconómica dirigidas nomeadamente às crianças e às suas famílias. Os indivíduos com recursos financeiros menores tendem a ser os que atingem níveis de escolarização menores, os que estão mais expostos ao desemprego e à precariedade laboral, os que não acedem a cuidados de saúde adequados, os que

não têm habitação condigna. A pobreza não se reduz à escassez de rendimento monetário, antes releva de múltiplas dimensões interdependentes da vida das pessoas.

Entre 2010 e 2021, em Portugal a taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais oscilou na faixa entre 21,5 (em 2021) e 26,7% (em 2013), sendo o valor mais baixo registado em 2021. No mesmo período, taxa de risco de pobreza após transferências sociais variou entre 16,2 (em 2019) e 19,5% (em 2013 e 2014), tendo essa taxa se cifrado, em 2021, em 16,4%, portanto 5,1 p.p. abaixo da taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais¹⁶.

Figura 9 - Taxa de risco de pobreza (%)



Fonte: EUROSTAT (dados ajustados para o ano de rendimento).

A este propósito, ressalta que, desde 2015, a taxa de pobreza antes de transferências sociais em Portugal tem sido menor do que no conjunto da UE. Em 2021 essa diferença foi de quase 4 p.p. – 21,5 e 25,4% respetivamente –, facto para o qual concorreram, entre outros fatores, tanto a trajetória de crescimento do PIB português em convergência com o da UE quanto os aumentos substantivos e sucessivos do salário mínimo nacional, além do aumento do emprego e da diminuição do desemprego. Não obstante isto, entre 2010 e 2021, na maioria dos anos a taxa de pobreza após transferências

¹⁶ É importante notar que o INE calcula e disponibiliza três taxas de risco de pobreza: 1) antes de qualquer transferência social, 2) após transferências referentes a pensões e 3) após transferências sociais. O EUROSTAT calcula e apresenta duas taxas de risco de pobreza: 1) antes de transferências sociais e 2) após transferências sociais. A taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais do EUROSTAT corresponde à taxa de risco de pobreza após transferências referentes a pensões do INE. Neste exercício seguiu-se o modelo e as denominações do EUROSTAT, porque o que importa é comparar a situação de partida, em que as pensões são consideradas rendimento de base das pessoas – à semelhança do que sucede com o salário –, e a situação de chegada, em que se afere o efeito de uma série de prestações sociais que, além das pensões, são concretizadas por transferências sociais.

sociais nacional foi superior à do conjunto da UE. As exceções verificaram-se mais recentemente, em 2019 e 2021, embora neste último ano ambas as taxas tenham sido quase coincidentes, 16,4 e 16,5%.

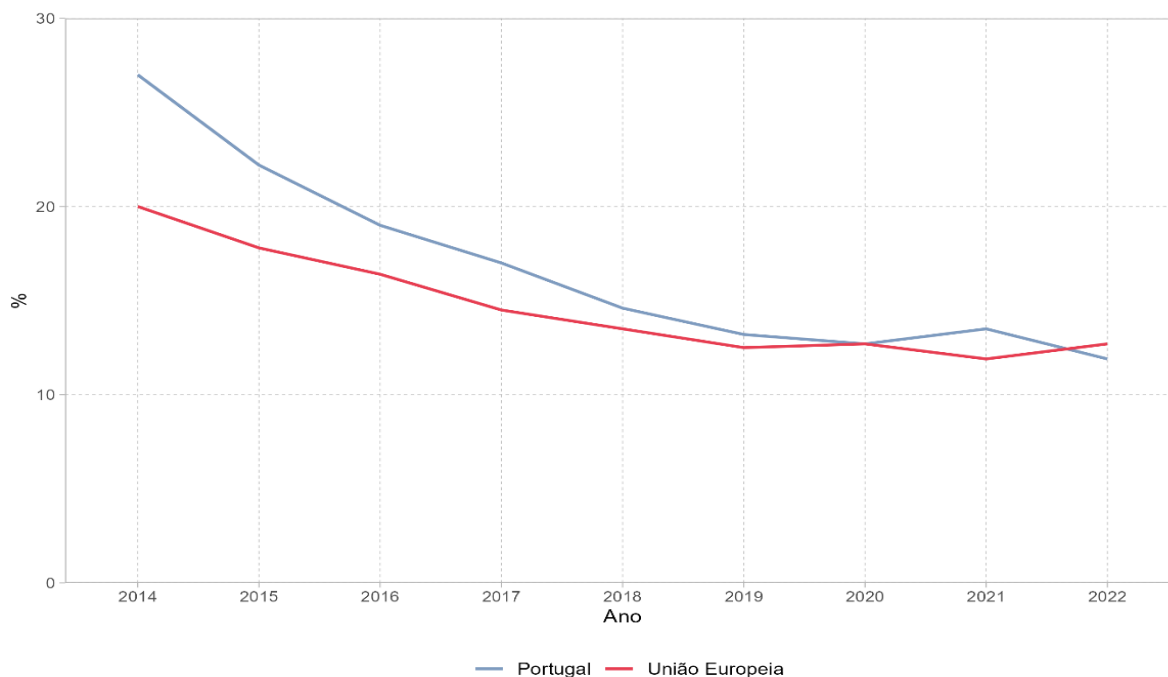
A este propósito, note-se que, entre 2010 e 2021, o impacto das transferências sociais na redução da taxa de risco de pobreza foi sempre maior no conjunto da UE do que no caso português. Nesse período, na UE o valor dessa diminuição oscilou entre 7,9 (em 2019), mínimo, e 9,9 p.p. (em 2021), máximo, enquanto em Portugal a mesma diminuição variou entre 4,6 (em 2021) e 7,4 p.p. (em 2011 e 2012).

Se a taxa de risco de pobreza reporta a relação monetária entre o rendimento obtido pelas pessoas e o limiar de risco de pobreza – um parâmetro definido abstratamente¹⁷ –, a taxa de privação material e social considera um determinado número de situações que, por insuficiência de recursos, não ficam garantidas. Este indicador continua a ter subjacente o rendimento obtido, no entanto o que afere é o conjunto de circunstâncias de carência por dificuldade económica das pessoas e do agregado doméstico de que fazem parte¹⁸. Neste sentido, observa-se que, no caso português, a taxa de privação material e social passou de 27,0%, em 2014, para 11,9%, em 2022, uma diminuição significativa, não obstante uma interrupção em 2021 da tendência decrescente. Observa-se ainda que, para o período referido, em 2022 pela primeira vez essa taxa foi mais baixa em Portugal do que no conjunto da UE.

¹⁷ O limiar de risco de pobreza, definido como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, em 2021 correspondia a 6 608 euros por ano.

¹⁸ Segundo o INE, vive em situação de privação material e social quem, por dificuldade económica, não consegue garantir pelo menos cinco dos treze itens seguintes. Sete desses itens são considerados a nível do agregado doméstico: 1) capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); 2) capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado; 3) capacidade para pagar atempadamente rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; 4) capacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; 5) capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; 6) capacidade para ter automóvel (ligeiro de passageiros ou misto); 7) possibilidade de substituir o mobiliário usado. Os seis itens restantes são considerados a nível do indivíduo com 16 anos ou mais: 8) possibilidade de substituir roupa usada por alguma roupa nova (excluindo a roupa em segunda mão); 9) possibilidade de ter dois pares de sapatos de tamanho adequado (incluindo um par de sapatos para todas as condições meteorológicas); 10) possibilidade de gastar semanalmente uma pequena quantia de dinheiro consigo próprio; 11) possibilidade de participar regularmente numa atividade de lazer; 12) possibilidade de estar com amigos/familiares para uma bebida/refeição pelo menos uma vez por mês; 13) possibilidade de ter acesso à internet para uso pessoal em casa.

Figura 10 - Taxa de privação material e social (%)



Fonte: EUROSTAT.

No domínio das medidas e instrumentos relacionados com esta dimensão deve ser dado destaque à Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), que converge com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, em que está inscrito um conjunto de objetivos e metas, dos quais relevam a redução, até 2030, da taxa de pobreza monetária para 10% (o que significa menos 660 000 pessoas naquela situação), que abrange a redução de 50% do número de crianças em pobreza monetária e de 50% do número de trabalhadores em pobreza monetária (o que significa menos 170 000 crianças e menos 230 000 trabalhadores naquela situação), assim como a redução da disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional. Foi aprovado recentemente o Plano de Ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2022-2025¹⁹, que assenta num leque extenso de medidas específicas e dirigidas pelo propósito de reduzir as desigualdades socioeconómicas e as formas de privação que correspondem a situações de pobreza, estabelecendo a definição e a calendarização de metas associadas a cada uma dessas medidas, bem como as entidades responsáveis pela sua implementação e o orçamento associado.

Justifica destacar também a criação da Garantia para a Infância, que tem em vista apoiar as famílias com crianças e jovens por via de três medidas:

- A prestação Garantia para a Infância, complementar ao Abono de Família, que irá assegurar, a todas as crianças e jovens com menos de 18 anos, em risco de pobreza extrema um montante anual global de 1200 euros. Com este reforço, as crianças dos 1.º e 2.º escalões do IRS recebem 50 euros por mês;

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2023, de 17 de outubro.

- o aumento do valor do Abono de Família das crianças e jovens até aos 18 anos integrados no primeiro e segundo escalão perfazendo um montante anual global de 600 euros;
- a criação do Complemento Garantia para a Infância que garantirá a todas as crianças beneficiárias de abono de família, entre o valor do abono e a dedução à coleta de IRS do agregado, um montante global anual de 600 euros até aos 72 meses de idade e um montante global anual de 492 euros a partir dos 72 meses de idade.

Outra medida focada e com impacto relevante na dimensão “Pobreza” é a seguinte:

- o aumento do montante do mínimo de existência, de 9 215 euros, em 2021, para 10 640 euros, em 2023, passando a estar indexado ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS).

Refira-se ainda que, no âmbito do PRR, a resposta ao domínio da erradicação da pobreza desdobra-se numa série de investimentos em Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (250 milhões de euros), com uma abordagem que promove a inclusão social das pessoas dessas comunidades e desses territórios que vivem em situação de carência e exclusão.

No OE para 2024, além das referidas a propósito de outras dimensões com relevo para o combate à pobreza, relevam as seguintes:

- o reforço do abono de família;
- a atualização do IAS;
- o reforço do Rendimento Social de Inserção.

2.4. Saúde

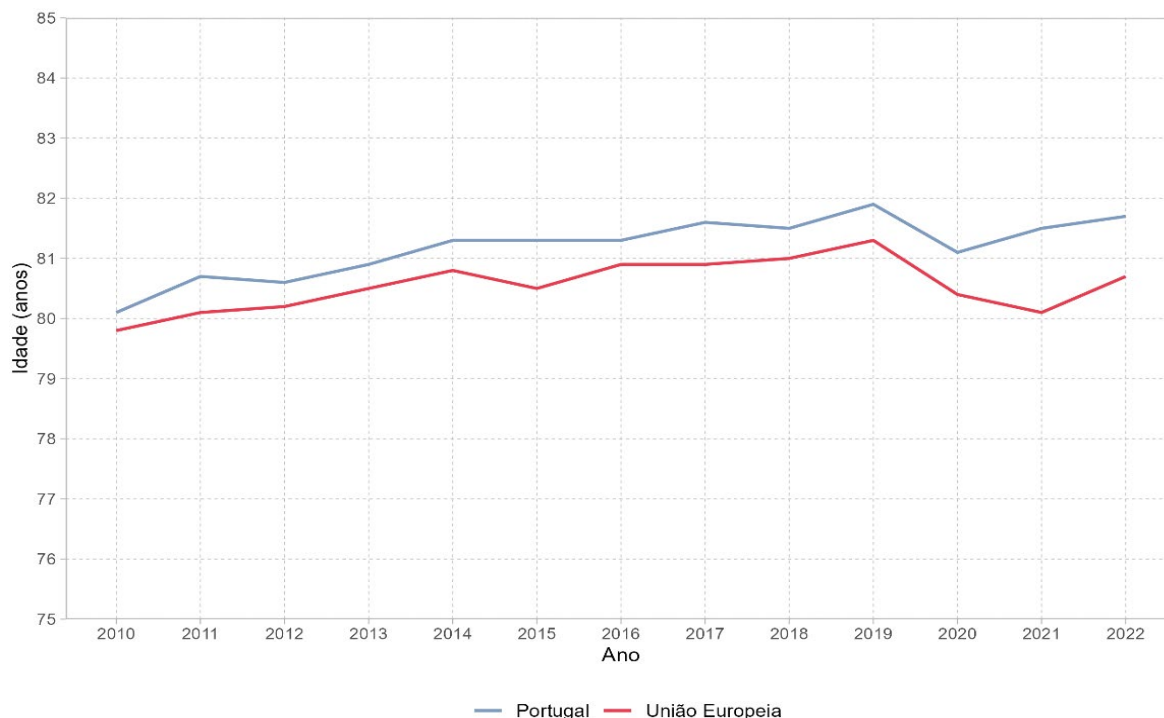
A garantia de acesso tendencialmente gratuito a cuidados saúde e adequados às necessidades, desde cuidados preventivos até tratamento hospitalar em situação aguda, a qualquer pessoa, independentemente da sua condição socioeconómica ou do seu estatuto social, é uma das pedras de toque não apenas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) - o conjunto de instituições públicas que visam concretizar aquela garantia - , mas também um dos fundamentos de uma ideia de sociedade justa, capaz de responder às necessidades diversas, pontuais, permanentes ou urgentes das pessoas, em caso de doença ou acidente.

As desigualdades de saúde podem dividir-se entre as que contribuem para o nível de saúde da pessoa e aquelas que são relativas ao acesso aos serviços de prestação de cuidados de saúde. Os fatores que contribuem para o bem-estar físico e mental, e prevenção do aparecimento de doenças são os que

estão relacionados com as diferenças de rendimento, de educação e do nível de atividade física²⁰. Os custos dos serviços, o tempo de espera e de viagem ou situações de discriminação, nomeadamente a pessoas de determinadas condições socioeconómicas ou de grupos específicos, condicionam a prestação dos serviços de saúde e o acesso a eles²¹.

Olhando para a dimensão “Saúde” em Portugal, uma observação que ressalta é a de que a esperança média de vida à nascença se encontra acima da média da UE, sendo mais baixa nos homens do que nas mulheres.

Figura 11 - Esperança média de vida à nascença (anos)



Fonte: EUROSTAT.

Não obstante a observação anterior, no contexto da UE Portugal está entre os países com menor número de anos de vida saudável aos 65 anos – 7,7 anos, 9,8 no conjunto da UE –, com uma disparidade entre mulheres (7,4) e homens (8,4) que não se verifica na UE (9,9 para mulheres, 9,5 para homens), o que mostra a necessidade de melhorar a prevenção de comportamentos de risco e, com o envelhecimento crescente da população, aumentar a importância dos cuidados continuados nos serviços de saúde.

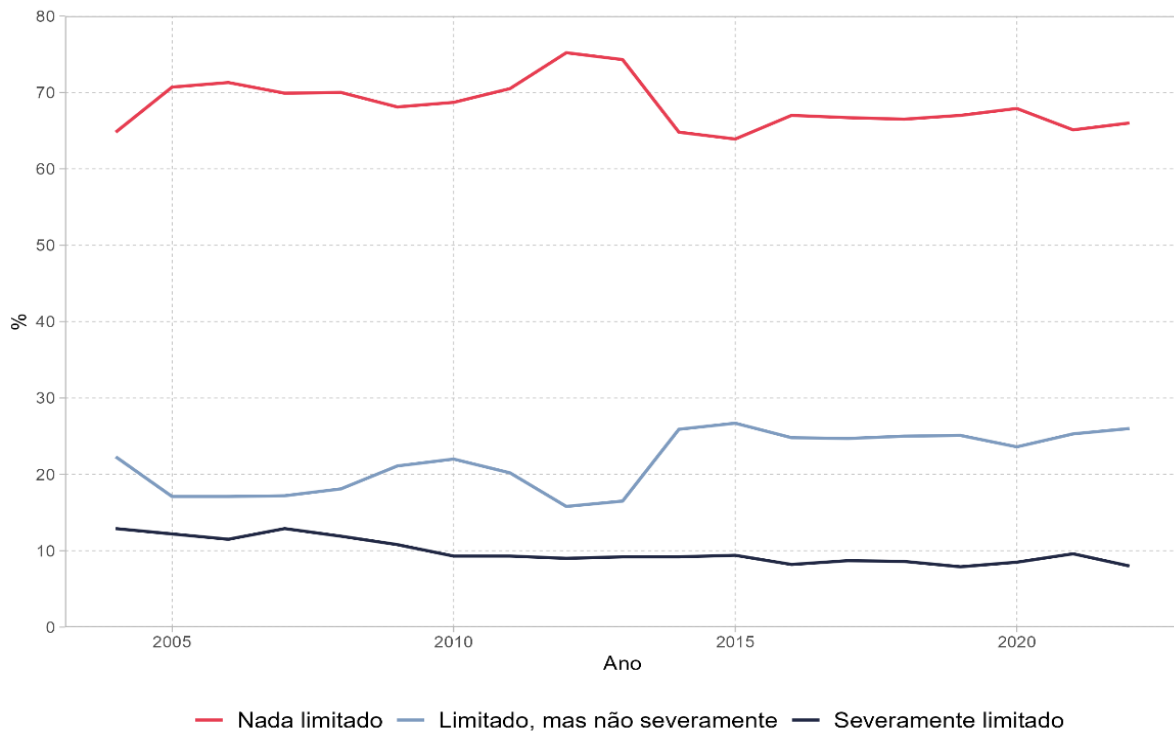
Um indicador relevante nesta dimensão é o que fornece informação sobre o tipo de limitação na realização de atividades por motivos de saúde. Como se pode verificar, em 2022 – panorama que não é muito diferente desde 2016 – a maioria das pessoas (66%) não revelou qualquer tipo de limitação, embora 26% delas tenha manifestado ter algum tipo de limitação e 8% afirmou padecer de um tipo de

²⁰ Simões, J. A. et al. (2017). *Portugal: Retrato do Sistema de Saúde*. Lisboa: Observatório Europeu de Sistemas e Políticas de Saúde da Organização Mundial da Saúde) e Instituto de Higiene e Medicina Tropical – Universidade Nova de Lisboa.

²¹ <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2023/roma-survey-2021>.

limitação severa. Note-se que este indicador apresenta disparidades acentuadas por idade e por sexo. Mantendo a referência para 2022, são menos de 40% as pessoas com 65 ou mais anos sem qualquer limitação na realização de algum tipo de atividade por motivos de saúde, enquanto as pessoas com idade entre os 16 e 64 anos nessa situação são 76%. Quando à declinação por sexo, constata-se que, para o mesmo ano, no segmento etário de 65 ou mais anos, os homens sem qualquer limitação são 47,8%, as mulheres são 33,8%.

Figura 12 - População residente com 16 anos ou mais, por tipo de limitação na realização de atividades devido a problema de saúde (%)



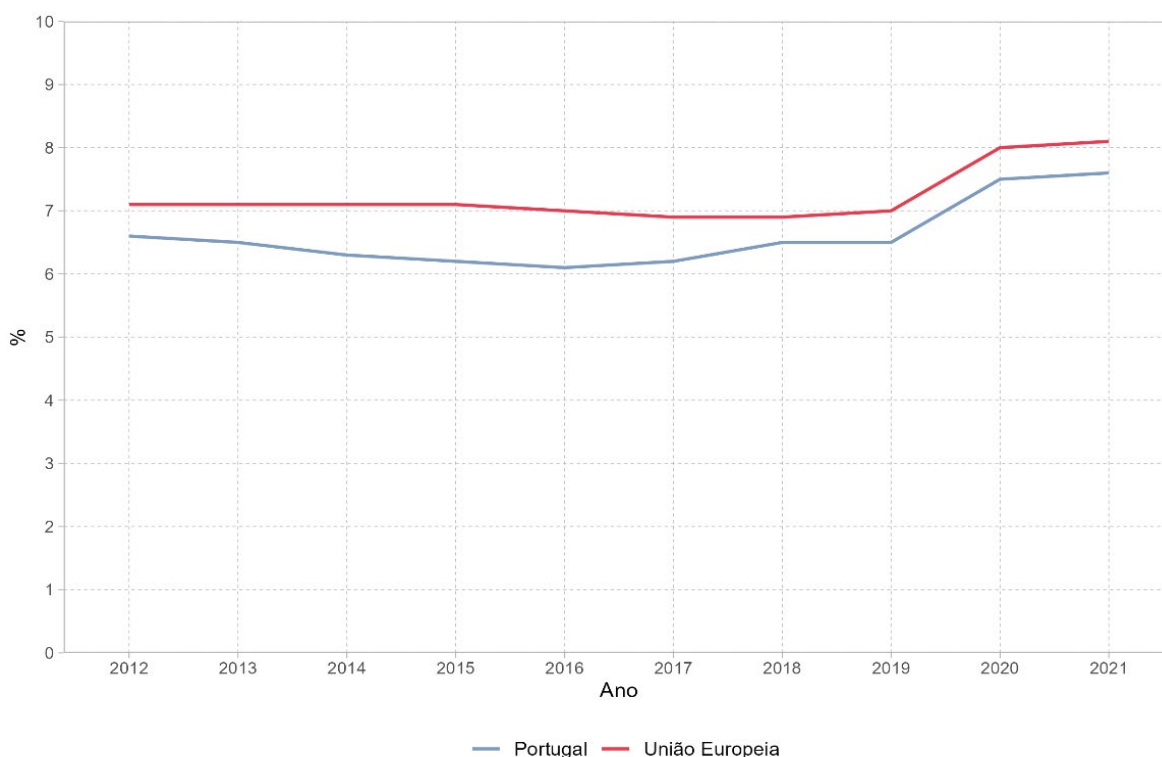
Fonte: INE.

Ainda a este propósito, as desigualdades relacionadas com o nível de escolaridade e o nível do rendimento afetam significativamente o nível de saúde das pessoas. Os comportamentos individuais de risco e um acesso pior aos serviços de prestação de saúde estão associados a níveis mais baixos de educação e de rendimento. Neste âmbito, a OCDE recorreu a uma metodologia que comporta três indicadores – estado de saúde auto-percecionado, limitações nas atividades diárias e condições crónicas múltiplas) e a sua relação com o nível de educação e rendimento dos indivíduos. Portugal encontra-se entre os países que tem um elevado nível de desigualdade de saúde relacionado com a educação e um nível de desigualdade médio de saúde relacionado com o rendimento (OCDE, 2019).

Um dos instrumentos cruciais no combate às desigualdades, seja em *stricto sensu* – no domínio da saúde –, seja em *lato sensu* – no domínio das desigualdades socioeconómicas –, é o Serviço Nacional de Saúde. A existência de uma rede de prestação de cuidados e serviços de saúde alargados universal, além dos ganhos de economia de escala intrínsecos a um serviço universalista e do consenso social

que tende a suscitar por garantir um acesso sem diferenciação a um serviço fundamental, é um dos modos mais eficazes de assegurar uma situação de equidade no plano da saúde, porquanto, independentemente da condição e da situação socioeconómica, as pessoas podem receber o mesmo tipo de atenção e de tratamento. Neste sentido, um indicador relevante é o volume da despesa pública em saúde. Como é possível observar, o dispêndio nacional nessa função, em percentagem do PIB, embora acima de 6% entre 2012 e 2019 e acima de 7% em 2020 e 2021, anos marcados pela pandemia de COVID-19, tem sido consistentemente inferior ao dispêndio do conjunto dos países da UE.

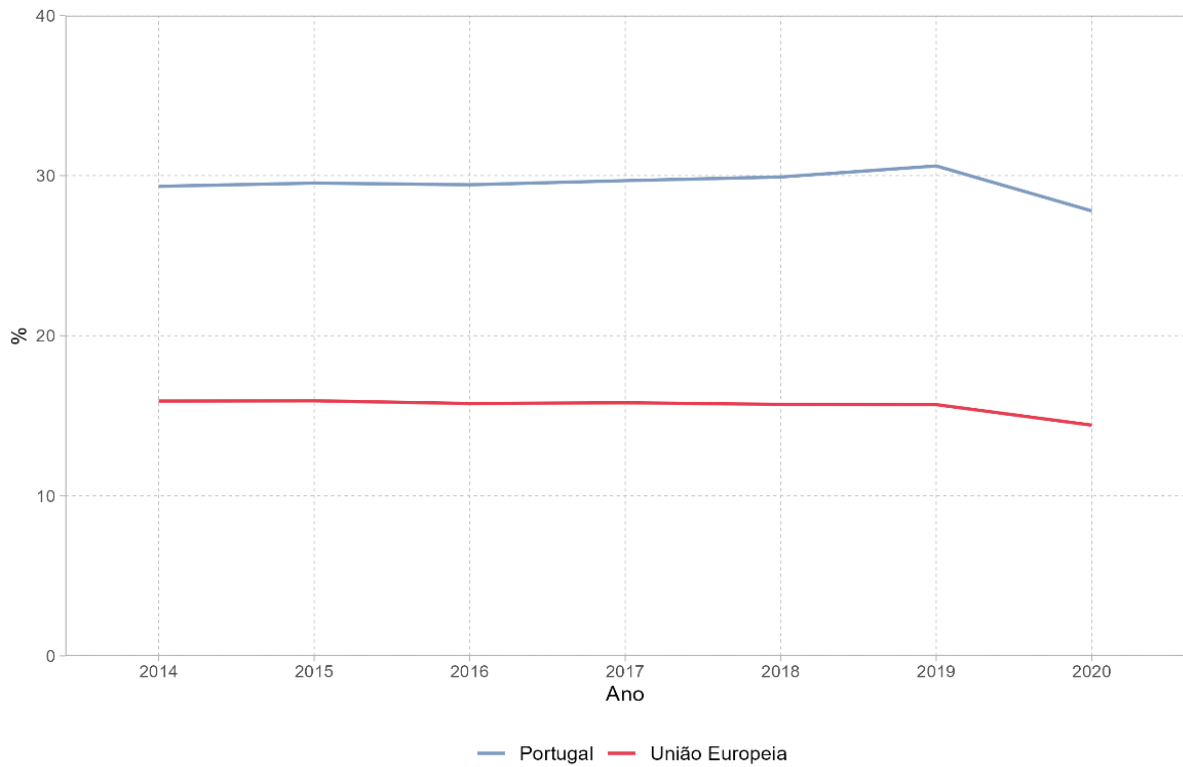
Figura 13 - Peso da despesa pública em saúde, em percentagem do PIB (%)



Fonte: EUROSTAT.

Associado a isto, importa observar que a percentagem das despesas diretas das famílias com a saúde nos gastos totais em Portugal é quase o dobro dessas despesas no conjunto da UE – em 2020, 27,8 e 14,4%, respetivamente²². Observe-se ainda que, no plano nacional, 2020 – primeiro ano da pandemia de COVID-19 – é marcado por uma inflexão significativa da tendência, tendo aquela percentagem baixado quase 3 p.p., de 30,6 para 27,8%.

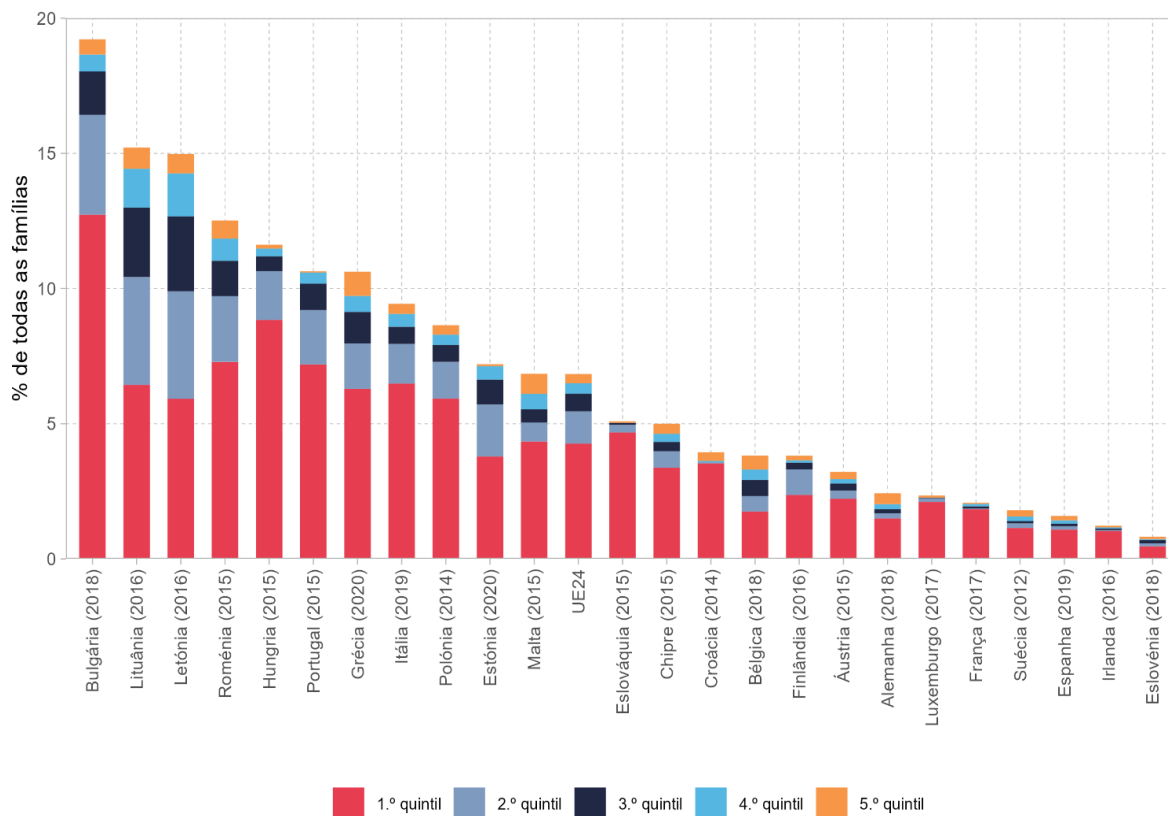
²² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_sha11_hf__custom_8277653/default/table?lang=en.

Figura 14 - Peso da despesa dos agregados domésticos no total da despesa corrente com saúde (%)

Fonte: EUROSTAT.

Refira-se que estas despesas por pagamento direto têm um impacto maior na despesa das famílias mais pobres. A proporção de famílias com despesas consideráveis em saúde em Portugal está próxima dos 10%, acima da média da UE, sendo que o maior número de famílias nessa situação se regista nos 1.º e 2.º quintis de rendimento.

Figura 15 - Famílias com despesas consideráveis em saúde, por quintil de rendimento (%)



Fonte: OCDE (2022)²³

Neste seguimento, refira-se que a percentagem de necessidades médicas não satisfeitas é maior para níveis de rendimento mais baixos, independentemente do motivo. Em 2020, marcado pelo COVID-19, Portugal apresentou uma desigualdade inferior à média da UE, contrastando com anos anteriores (OCDE, 2022).

Na dimensão “Saúde”, em termos de orientações estratégicas e de políticas públicas, há assinalar, quanto às organização e gestão do SNS, o novo Estatuto do SNS, que permitiu criar a sua Direção Executiva e cuja missão é coordenar as unidades de saúde do SNS, assegurando o seu funcionamento em rede e a aplicação da metodologia de melhoria contínua no acesso aos cuidados de saúde. Esta nova organização pretende garantir o acesso à saúde de qualidade através da articulação dos serviços de saúde pública, as estruturas do SNS, a proteção civil, o setor social e os atores da sociedade civil com intervenção direta e indireta na saúde.

Além destas medidas, ainda em termos das que têm um efeito transversal, nomeadamente por definirem os princípios de organização e de funcionamento do SNS, esteio fundamental da garantia de um serviço de saúde universal e equitativo, há a considerar as seguintes:

²³ https://health.ec.europa.eu/state-health-eu/health-glance-europe_pt.

- o Plano Nacional de Saúde 2030²⁴;
- o reforço da autonomia na gestão hospitalar, nomeadamente em matéria de contratação de profissionais de saúde, com maior responsabilização e avaliação da satisfação pelos utentes e profissionais, no quadro dos respetivos instrumentos de gestão, sendo de destacar a entrada em vigor do novo modelo de contrato de gestão, que contribuirá para reforçar a responsabilização e incentivar práticas de gestão baseadas no desempenho;
- a revisão e generalização do modelo das Unidades de Saúde Familiar, garantindo que elas cobrem, pelo menos, 80% da população até ao fim da legislatura;
- o fomento da utilização da TeleSaúde como resposta de proximidade às necessidades dos cidadãos, criando um Centro Nacional de Telemedicina;
- a otimização do acesso ao medicamento, aproximando-o do utente, através da distribuição de medicamentos hospitalares e da renovação automática da prescrição para doentes crónicos nas farmácias de oficina;
- a oferta das primeiras Unidades de Dia e Promoção de Autonomia da rede de Cuidados Continuados Integrados;
- a constituição de equipas de cuidados continuados integrados em todos os Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES);
- a constituição de Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos, em todos os ACES que ainda delas não dispõem;
- a conclusão da cobertura nacional de Serviços Locais de Saúde Mental, a conclusão da Reforma da Saúde Mental e a implementação da Estratégia para as Demências (com um investimento de 88 milhões de euros financiado pelo PRR);
- a valorização das carreiras dos enfermeiros, com a reposição dos pontos perdidos aquando da entrada na nova carreira de enfermagem;
- a aprovação e a celebração do Acordo de Compromisso com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), que visa permitir que as autarquias locais tenham os meios necessários para cumprir a sua missão e servir melhor o cidadão no âmbito de um conjunto de competências descentralizadas, possibilitando nomeadamente a construção de centros de saúde novos.

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2023, de 16 de agosto.

2.5. Educação

Um dos instrumentos de combate às desigualdades e de promoção de condições e oportunidades de vida mais equitativas é a educação. As políticas públicas nesse domínio, por via das aprendizagens e da qualificação escolar que proporcionam, são um dos esteios dos direitos sociais, que constituem uma das dimensões fundamentais da cidadania.

Vários estudos tornaram evidente a associação forte (desde os primeiros anos de escolaridade) das variáveis socioeconómicas com o desempenho escolar e que as desigualdades nos percursos escolares se manifestam, mais tarde, em desigualdades no acesso ao emprego e à profissão e nas oportunidades de mobilidade social²⁵. Em termos agregados, encontram-se relações entre o desempenho dos sistemas educativos e os níveis de desenvolvimento económico dos países. São várias as evidências de que as assimetrias de desempenho entre alunos de contextos mais favorecidos e desfavorecidos pode ser reduzido por via de políticas educativas adequadas. Neste sentido, falar de desigualdades no plano da educação pressupõe compreender que se trata de um fenómeno de origem multifatorial e multinível (macro, meso e micro).

As desigualdades de género têm uma dimensão significativa ao nível da segregação nos percursos formativos de mulheres e homens e que conduz a disparidades futuras no mercado de trabalho (e.g., as mulheres eram 19% dos alunos inscritos em 2021/2022 no ensino superior nas áreas das TIC²⁶; e 2% dos especialistas em TIC entre o total de pessoas empregadas em 2021, sendo os homens 7,7%²⁷).

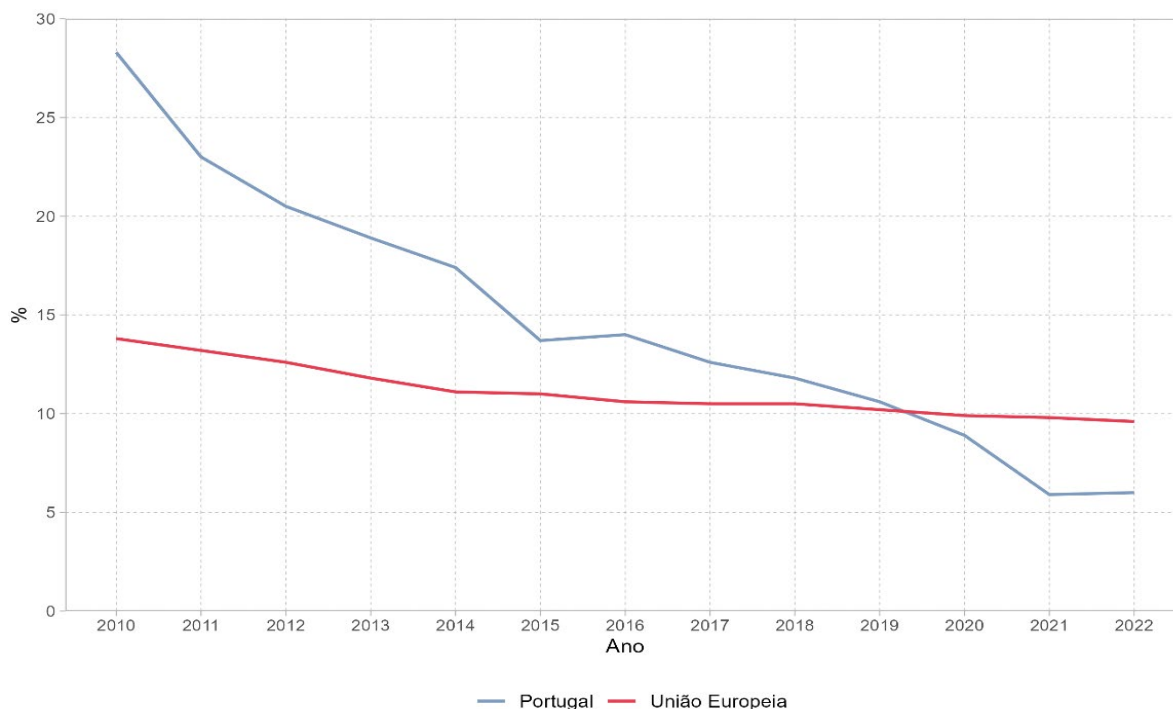
A taxa de abandono precoce de educação e formação²⁸ é um dos indicadores que permite ilustrar as desigualdades nesta dimensão. Em Portugal tal indicador tem tido uma evolução muito positiva nos últimos anos, apresentando desde 2020 um valor melhor do que o do conjunto da UE. Ainda assim, persistem assimetrias territoriais no país, estando Açores e Algarve bastante abaixo da média nacional neste indicador.

25 OECD (2018), *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*, PISA, OECD Publishing, Paris (<https://doi.org/10.1787/9789264073234-en>).

26 DGEEC, *Estatísticas de Educação 2021/2022* (<https://www.dgeec.mec.pt/np4/96/>).

27 Women in Digital (WID) Scoreboard (<https://www.incode2030.gov.pt/dados/>).

28 Mostra a relação entre o número de indivíduos com idades entre os 18 e 24 anos que não concluíram o ensino secundário e não se encontram a frequentar o sistema educativo ou um curso de formação profissional.

Figura 16 - Taxa de abandono escolar precoce (%)

Fonte: EUROSTAT.

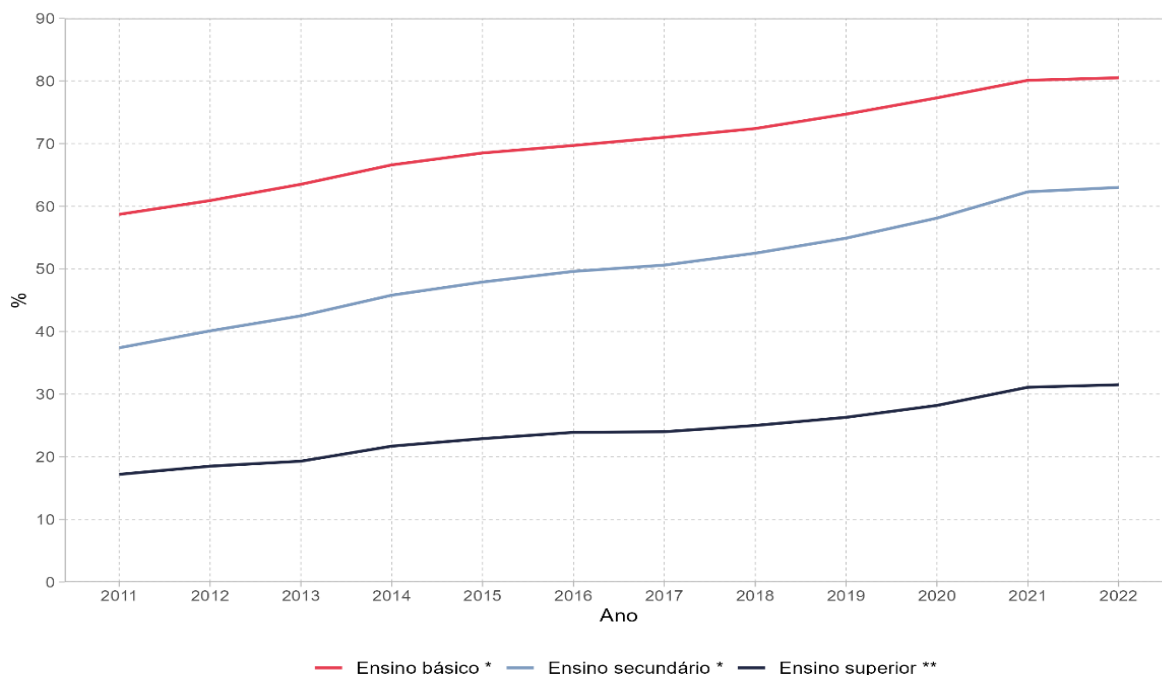
A taxa de retenção e desistência no ensino básico tem tido uma evolução igualmente positiva, diminuindo de 10,4%, em 2012/2013, para 3,1%, em 2021/2022²⁹.

Na última década, a taxa de escolaridade aumentou significativamente em todos os níveis de ensino. Entre 2011 e 2022, a taxa de escolaridade do ensino básico passou de 58,7 para 80,5% – ou seja, aumentou 37,1%; a do ensino secundário passou de 37,4 para 63% – ou seja, aumentou 68,4%; a do ensino superior passou de 17,2 para 31,5% – ou seja, aumentou 83,1%. Não obstante isto, um estudo recente revelou que estudantes com estatuto socioeconómico semelhante apresentam desempenhos significativamente distintos dependendo do município em que residem³⁰, realçando a influência do contexto territorial nas desigualdades escolares.

²⁹ CNE (2022), *Estado da Educação 2021*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009531&contexto=bd&selTab=tab2.

³⁰ Nunes, L. C. et al. (2023), Da desigualdade social à desigualdade escolar nos municípios de Portugal, Lisboa, Nova School of Business and Economics.

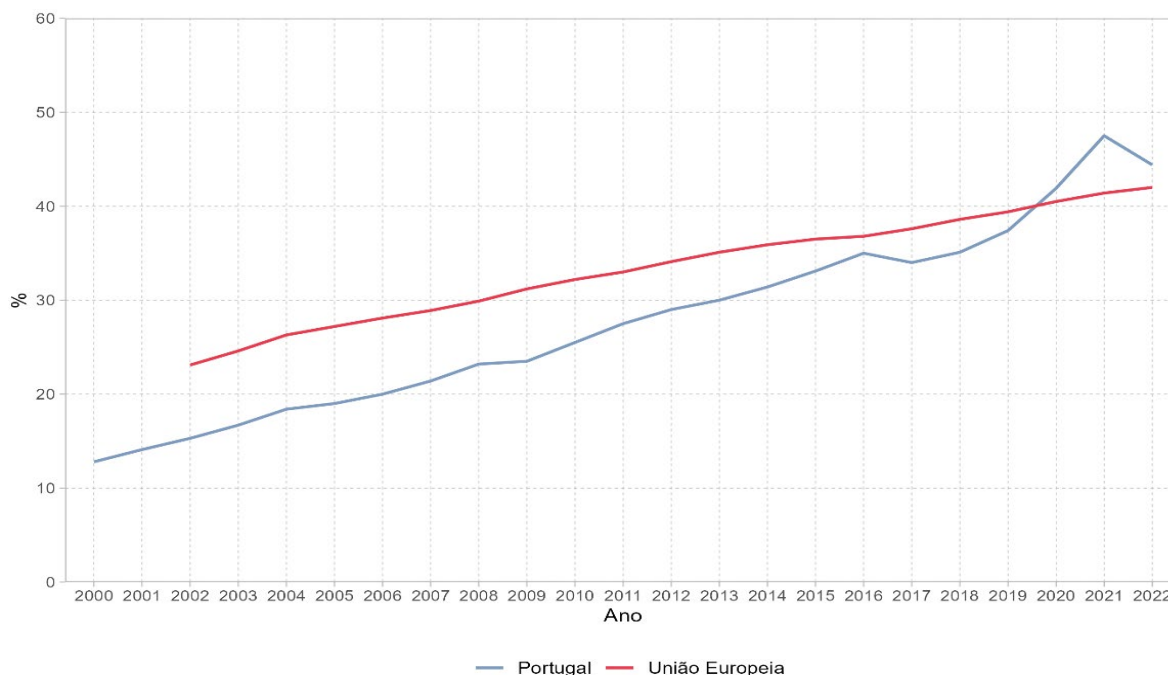
Figura 17 - Taxa de escolaridade, por nível de ensino (%)



Fonte: INE.

Nota: * na população residente com idade entre 20 e 64 anos; ** na população residente com idade entre 25 e 64 anos.

Prova do esforço nacional que tem sido feito no sentido de aumentar a população com ensino superior encontra-se na proporção de pessoas do segmento etário entre os 25 e 34 anos com diploma curso de ensino superior. Como se pode verificar, entre 2000 e 2022, em Portugal a percentagem de pessoas nessa condição passou de 12,8 a 44,4%, sendo desde 2020 superior à do conjunto da UE. Pode mesmo referir-se que, neste parâmetro, em 2022 a situação portuguesa é melhor do que, por exemplo, as situações alemã (37,1%), austríaca (43,1%), finlandesa (40,7%) e italiana (29,2%).

Figura 18 - Pessoas com idade entre os 25 e 34 anos que concluíram um curso de ensino superior (%)

Fonte: EUROSTAT.

Um fator importante de diminuição e mitigação dos efeitos das disparidades socioeconómicas no plano da educação é a ação social escolar³¹. Em 2021, a despesa específica com essa função, quase toda destinada ao setor público (98,9%), cifrou-se em 208,28 milhões de euros, mais 7,72 milhões de euros do que no ano anterior e mais 40,05 milhões de euros do que em 2012³².

A despesa com a ação social escolar não é a única despesa pública com a função educação com relevo para a diminuição das desigualdades. O universo de escolas públicas dos diversos níveis de ensino – concretizando o desígnio de um serviço de educação universal – e todos os tipos de apoios associados à frequência desses estabelecimentos, desde o ensino pré-escolar até ao ensino superior, são um instrumento crucial não apenas para possibilitar um acesso equitativo à educação, sem diferenciação de condição ou situação socioeconómica das pessoas, mas também para proporcionar padrões de formação e qualificação escolar minimamente equiparados. Enquanto dispositivo de capacitação, a escola pública, dirigida e acessível a todos, é um fator extremamente importante de promoção de integração e equidade social, nomeadamente por estar disponível sem distinção para os segmentos socioeconómicos com rendimento menor ou que vivem situações de carência significativa.

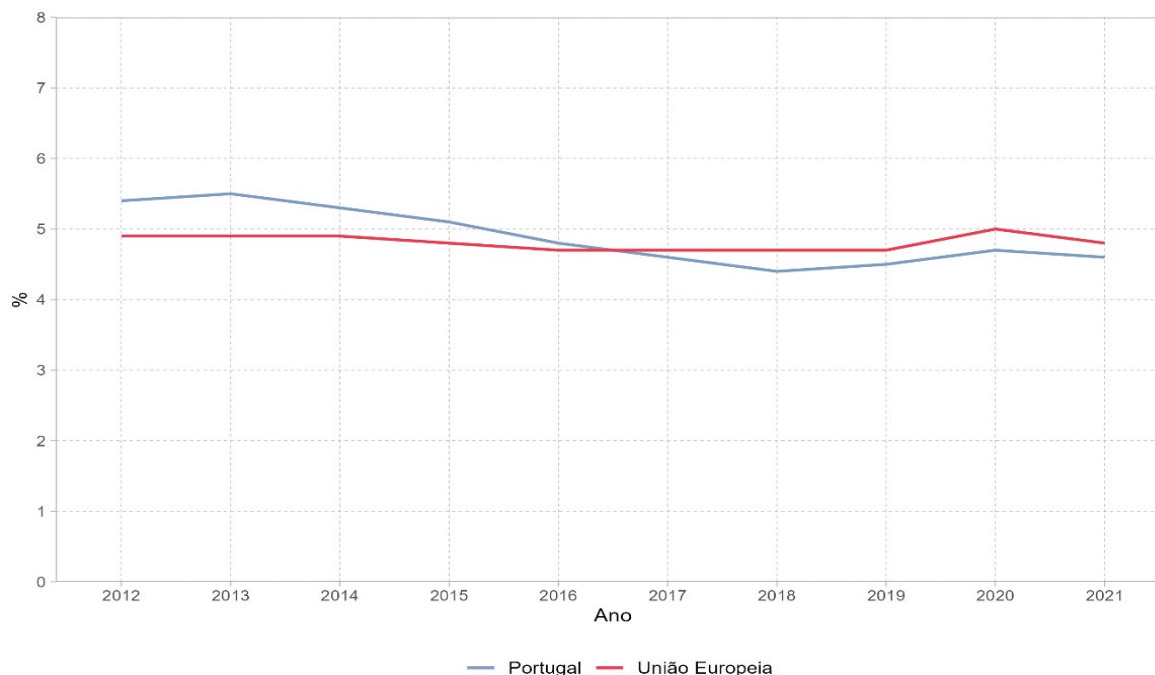
Neste âmbito, é possível perceber que, entre 2012 e 2016, a despesa pública nacional com educação, em percentagem do PIB, foi maior do que a do conjunto dos países da UE. No entanto, em consequência de uma diminuição progressiva dessa despesa em proporção do PIB ocorrida em

³¹ No âmbito da educação pré-escolar e da educação escolar, “os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo” (artigo 30.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro).

³² CNE (2022), *Estado da Educação 2021*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, p. 217.

Portugal, desde 2017 que o peso dessa despesa é inferior ao do conjunto dos países de EU, o qual desde 2012 tem rondado um valor próximo de 5% do PIB. Ainda assim, note-se, desde 2018 que a tendência nacional tem sido de recuperação do peso da despesa pública educação em percentagem do PIB, tendo atingido 4,6% em 2021.

Figura 19 - Peso da despesa pública em educação, em percentagem do PIB (%)



Fonte: EUROSTAT.

A pandemia de COVID-19 produziu um choque e uma onda de instabilidade no sistema escolar sem precedentes, gerando situações inéditas às quais foi necessário dar resposta. Nessa ocasião o Governo lançou várias medidas com o objetivo de minimizar o impacto negativo da crise pandémica, garantindo a proteção social dos alunos e a formação de professores para o ensino a distância.

Num plano mais de fundo, relacionado com a organização e o funcionamento do sistema escolar público, há a considerar várias medidas orientadas para a melhoria geral das condições de ensino e de aprendizagem, nomeadamente as seguintes:

- o Acordo de Compromisso com a ANMP, no âmbito do qual o Governo, além de atualizar a comparticipação das refeições escolares, reforçou o valor disponibilizado para a manutenção das escolas e assumiu iniciar as intervenções nas escolas cujas reconstrução ou requalificação foram identificadas como prioritárias;
- a confirmação da autonomia curricular e organizativa das escolas, aprofundando e generalizando medidas previstas no plano 21|23 Escola+, para a recuperação das aprendizagens comprometidas pelas dificuldades que se verificaram na pandemia;
- o reforço do modelo de gestão das escolas, perspetivando uma maior participação de toda a comunidade educativa;

- a prossecução, com vista à conclusão, do processo de descentralização de competências para os municípios, de modo a assegurar a autonomia pedagógica plena das escolas e o cumprimento do objetivo de alívio de tarefas administrativas e de requalificação dos equipamentos e infraestruturas escolares, em articulação com a ANMP, os municípios e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

No plano do acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e da promoção de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos há a notar:

- a gratuitidade das creches destinada a abranger as crianças nascidas depois do dia 1 de setembro de 2021, independentemente do escalão de rendimentos;
- a gratuitidade dos manuais escolares (335 milhões de euros) para todos os alunos do ensino obrigatório, portanto do 1.º ao 12.º ano de escolaridade;
- o aumento do valor da bolsa de estudo para estudantes inscritos em ciclos de estudo de mestrado até ao limite do valor máximo do subsídio de propina atribuído para obtenção do grau de doutor em Portugal;
- a transição digital da educação em todos os níveis de ensino, lançando um amplo programa de digitalização para as escolas, garantindo a generalização das competências digitais de alunos e professores, apostando na digitalização dos manuais escolares e outros instrumentos e recursos pedagógicos;
- a modernização do ensino profissional, mediante a criação dos Centros Tecnológicos Especializados e aprofundando a adequação da oferta às necessidades sociais, locais e das empresas;
- a aposta na erradicação de bolsas de analfabetismo e na promoção da aprendizagem da língua portuguesa junto das comunidades imigrantes através de planos conjuntos entre escolas, municípios e delegações do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP);
- o Programa Qualifica, que assume a aposta na qualificação da população adulta, alargando a rede de Centros Qualifica através do reforço de parcerias e da criação de Balcões Qualifica em todos os concelhos do país;
- o Impulso Jovens STEAM (130 milhões de euros), que pretende aumentar a graduação superior de jovens em áreas de ciências, tecnologias, engenharias, artes e matemática, tendo sido criados 22 novos cursos e ampliados 50 cursos já existentes;
- a criação de um contingente prioritário de estudantes carenciados economicamente, com 2 038 vagas prioritárias para candidatos beneficiários de escalão A de ação social escolar, em todas as instituições de ensino superior públicas.

No âmbito do OE para 2024 mantém-se o esforço em medidas de política pública que visam nomeadamente:

- aumentar o investimento na educação inclusiva;
- reforçar o apoio à integração dos alunos migrantes.

2.6. Habitação

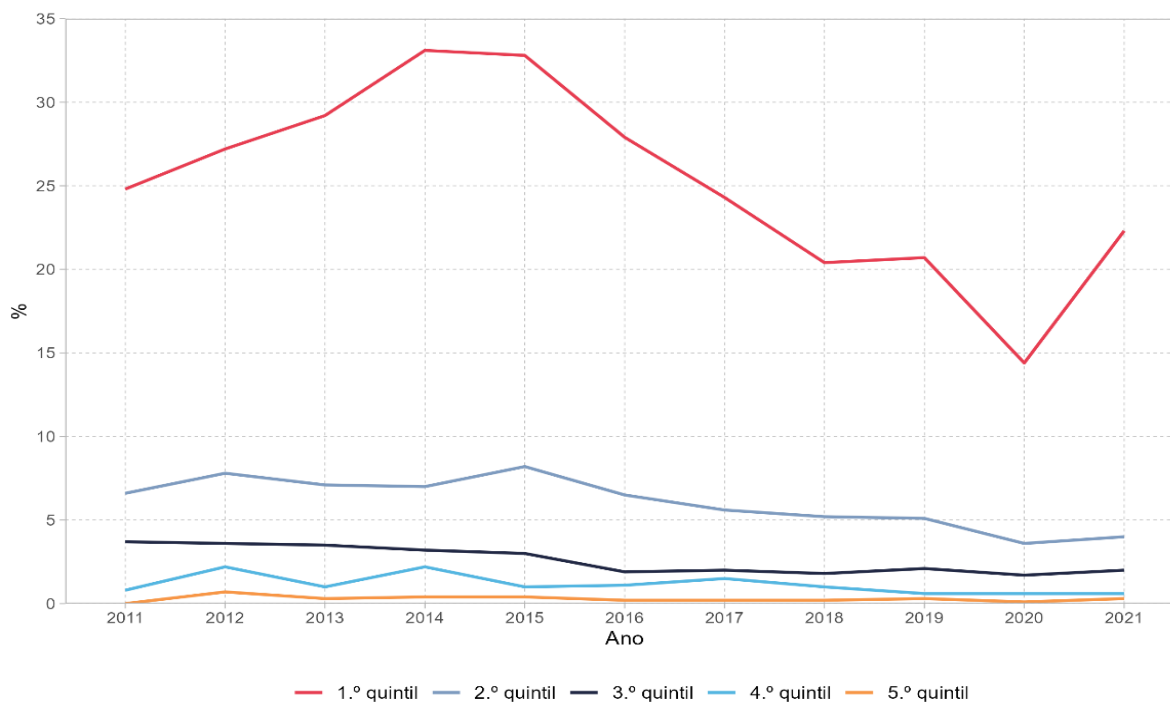
Consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa desde 1976, o direito à habitação foi reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no seu artigo 25.º, e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, concluído em 1966, cujo artigo 11.º estabelece “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes”.

A habitação responde a uma necessidade fundamental e primária. A privação de alojamento é uma fonte de desigualdades económicas, sociais, educacionais ou de saúde, o que reduz o bem-estar e, por sua vez, reforça a discriminação habitacional, a segregação e a exclusão social. A desigualdade habitacional é simultaneamente causa e consequência de outras desigualdades³³. Daí que as políticas públicas referentes à habitação sejam reconhecidas – agora, em contexto de crise no setor, mais ainda – como um dos pilares do Estado-Providência³⁴.

Um dos indicadores relevantes nesta dimensão é a acessibilidade à habitação, definida como a percentagem máxima dos rendimentos para as despesas com habitação para que esta seja considerada acessível. Acima de tal valor considera-se que a família está em sobrecarga. Como se pode constatar, a evolução da taxa de sobrecarga – correspondente à percentagem de famílias que gastam 40% ou mais do seu rendimento com despesas em habitação – em Portugal, por quintis de rendimento, revela uma diferença substancial entre a classe de rendimentos mais baixos e as restantes. É de salientar que a informação relativa a este indicador apresenta valores apenas até 2021, período anterior ao aumento acentuado da inflação e das taxas de juro.

³³ Arundel, R. e Hochstenbach, C. (2020). “Divided access and the spatial polarization of housing wealth”. *Urban Geography*, 41:4, 497-523; Hartman, C. (1998). “The case for a right to housing”. *Housing Policy Debate*, 9:2, pp. 223-246; James, L. et al. (2022). “Housing inequality: a systematic scoping review”, *Housing Studies*; Salvi del Pero et al. (2016). “Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries”, OECD Social, employment and migration working papers n.º 176.

³⁴ Abreu, A. (2023), “Portugal’s inequality regime: many contradictions, multiple pressures”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 130, pp. 138-142.

Figura 20 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação, por quintil de rendimento (%)

Fonte: INE.

Refira-se que, em termos de partição territorial, as NUTS II que apresentam maior sobrecarga das despesas em habitação são o Algarve e a Área Metropolitana de Lisboa.

No âmbito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, promovido pelo IHRU, 2018, foram identificadas 25 762 famílias em situação habitacional claramente insatisfatória³⁵.

A taxa de privação das condições da habitação reporta a população residente que vive num espaço de habitação sobrelotado e com, pelo menos, um destes quatro problemas: 1) inexistência de instalação de banho no interior do alojamento; 2) inexistência de sanita com autoclismo; 3) humidade nas paredes ou degradação das janelas; 4) luz natural insuficiente. Em 2020, a taxa de privação severa das condições de habitação na Região Autónoma da Madeira era de 5,2%, mais do que a registada em 2019 (4,5%) e posicionando-se acima da média nacional (3,9%). A Região Autónoma dos Açores com valores mais altos, no entanto apresenta uma melhoria de 2018 (9,2%) para 2020 (7,4%). O Alentejo é a NUTS II que apresenta valores mais baixos, mas é importante sublinhar que é uma das zonas mais despovoadas do país.

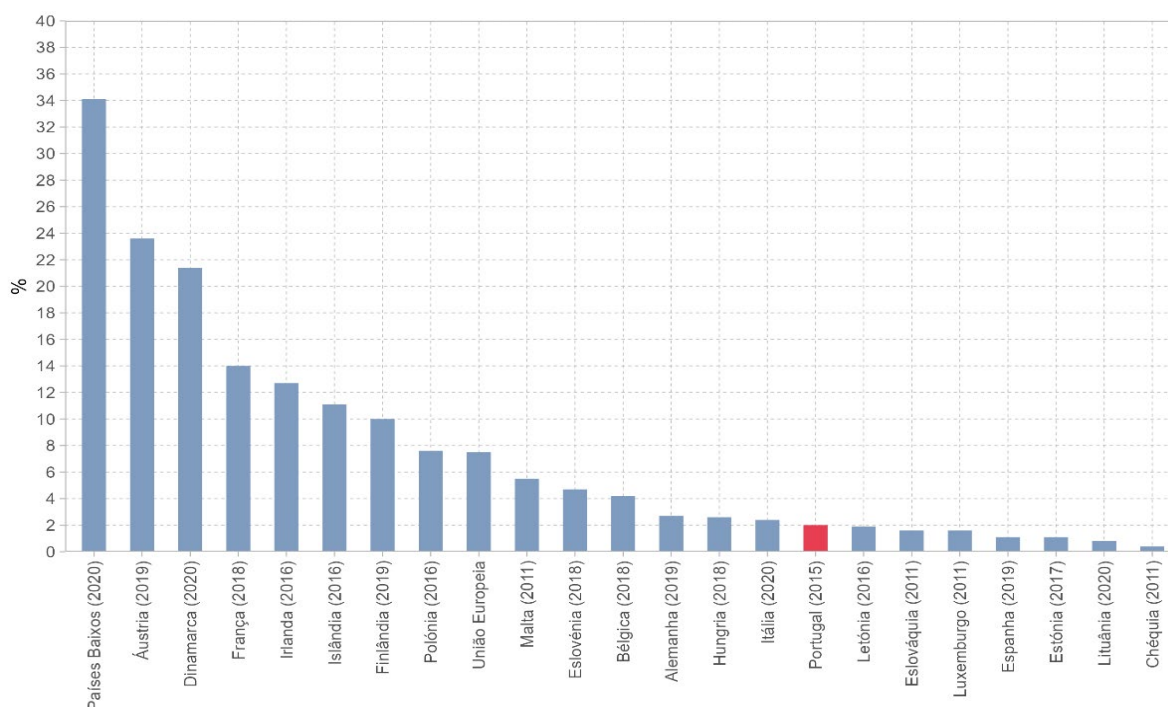
Segundo dados do IHRU, de 2015, reportados na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022, 45 % de todos os alojamentos não clássicos eram habitados por

³⁵ https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf/.

famílias ciganas, 32 % das famílias ciganas residia em alojamentos não clássicos e 46 % das famílias ciganas residia em habitação social³⁶.

Uma das limitações das políticas públicas no domínio da habitação prende-se com o diminuto stock de habitação pública. Em Portugal apenas 2% dos fogos existentes são de arrendamento social – um dos valores mais baixos do conjunto dos países da UE –, o que faz com que o Estado tenha uma capacidade muito reduzida de intervenção direta na promoção do acesso a habitação a preços acessíveis. Releva ainda que a maior parte desses fogos é propriedade de entidades da administração autárquica (84%), sendo apenas 16% deles propriedade de entidades da administração central.

Figura 21 – Fogos com renda social (%)

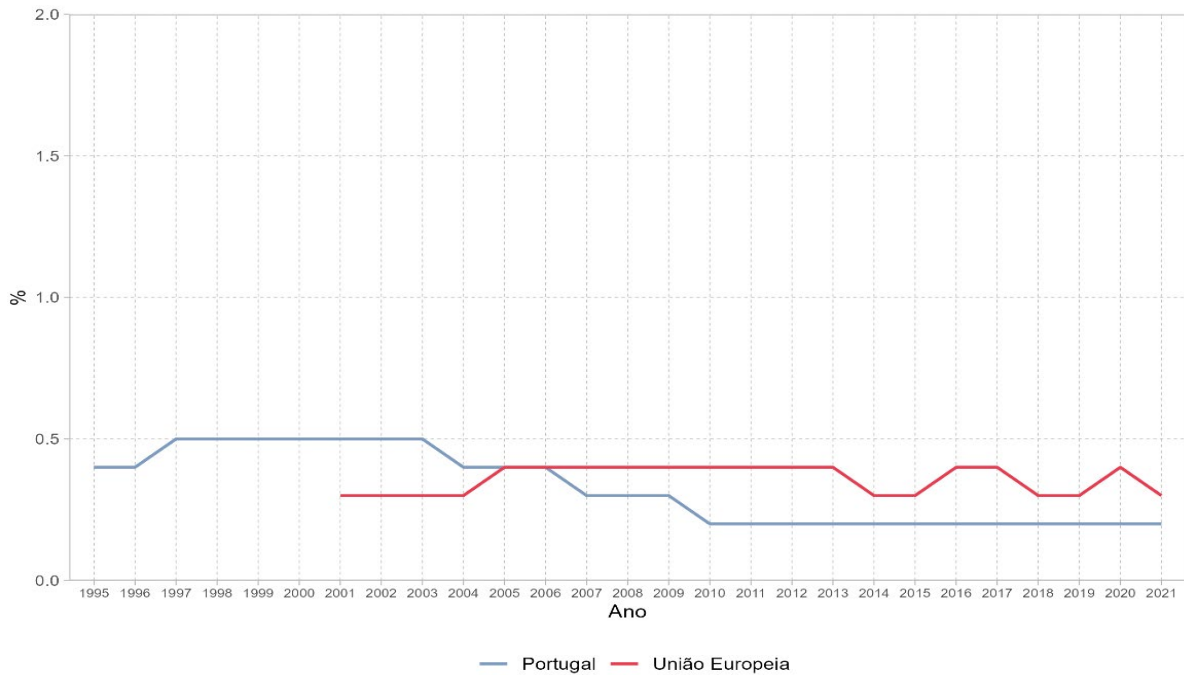


Fonte: OCDE³⁷.

Se o número de fogos com renda social é marcadamente inferior em Portugal do que no conjunto da UE, isso não significa que o mesmo suceda com a despesa pública com habitação. Como se pode observar, entre 2001 e 2021, a despesa pública com habitação em percentagem do PIB nacional não é muito diferente da do conjunto da UE. Uma e outra são claramente inferiores a 1% do PIB, a portuguesa oscilando entre 0,2 e 0,5%, a da UE entre 0,3 e 0,4%. Se nos primeiros anos daquele intervalo – entre 2001 e 2006 –, em Portugal a despesa em habitação em percentagem do PIB foi superior ou igual à da do conjunto da UE, desde 2007 tem sido inferior, cifrando-se desde 2010 em 0,2%, portanto em metade ou menos do que essa mesma despesa representou entre 1995 e 2006.

³⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2018, de 29 de novembro.

³⁷ <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-policies.htm>.

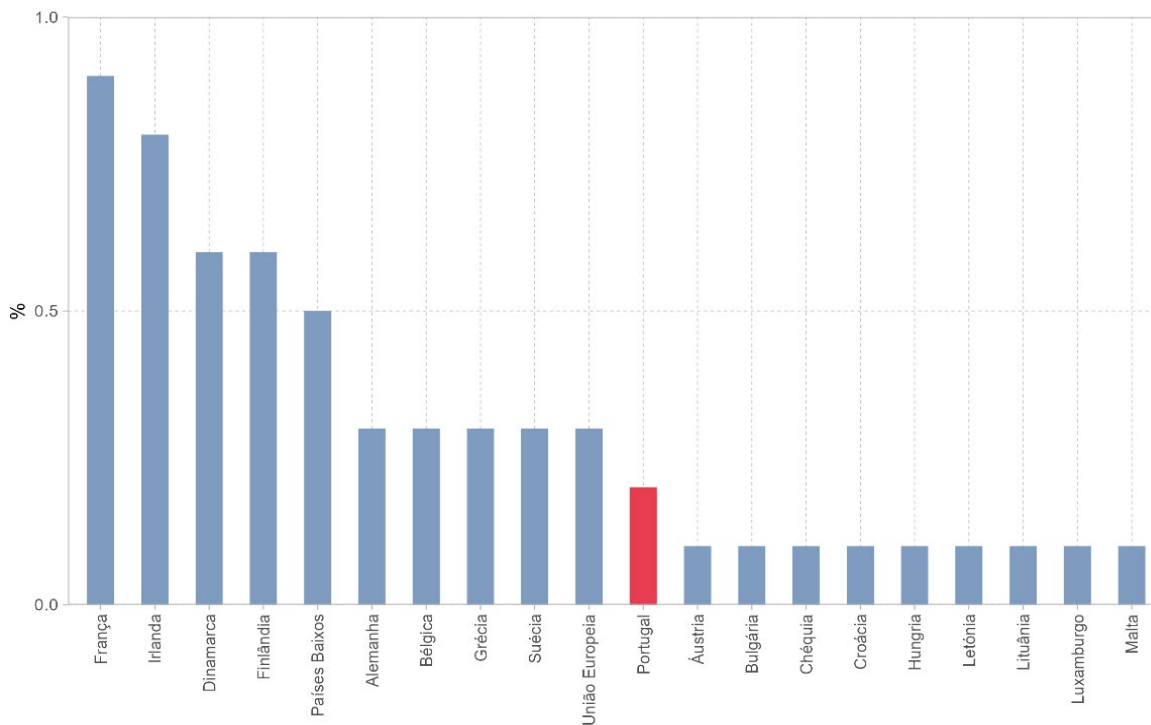
Figura 22 - Peso da despesa pública em habitação, em percentagem do PIB (%)

Fonte: EUROSTAT.

A este propósito, refira-se que, nos países onde a despesa pública em habitação em percentagem do PIB tem um peso maior, há vários em que o setor não-lucrativo ou cooperativo assegura uma proporção significativa ou até francamente maioritária do alojamento com renda social. São exemplo disso casos como a Dinamarca (33%), a Finlândia (77%), a França (53%) e os Países Baixos (79%)³⁸.

³⁸ <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-policies.htm>.

Figura 23 - Peso da despesa pública em habitação, em percentagem do PIB, por país (%)



Fonte: EUROSTAT.

Uma habitação condigna deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição, ou seja, permitir o acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de higiene, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência. Para dar resposta a estas premissas, o Governo tem definido e promovido um conjunto de orientações estratégicas, nomeadamente

- o Programa Nacional de Habitação (PNH), aprovado na Assembleia da República a 20 de janeiro de 2023, que estabelece os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação até 2026;
- a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios, aprovada em 2021, que inclui um roteiro com medidas e objetivos indicativos para 2030, 2040 e 2050;
- a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética, que define metas diversas relacionadas com o conforto térmico, o consumo energético doméstico associado a isso e a qualidade e a manutenção das casas em termos de infiltrações e humidade.

Além da definição destes elementos de orientação estratégica, têm sido alocados recursos a outras medidas específicas com efeito na redução das desigualdades no domínio da habitação ou na mitigação dos seus efeitos – e que continuam a ter expressão relevante no OE para 2024 –, entre as quais relevam:

- o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada;
- o Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, que assegura uma resposta estruturada e transversal para as pessoas que carecem de soluções de alojamento de emergência ou de transição (abrange eventos como fluxos migratórios não planeados ou necessidades de pessoas que se encontrem privadas, de forma temporária, de habitação como vítimas de violência doméstica, de tráfico de seres humanos, em situação de sem-abrigo)³⁹;
- o Porta 65 Jovem, um programa de incentivo ao arrendamento por jovens entre os 18 e os 35 anos;
- o Programa Chave na Mão, que é um incentivo a que as famílias residentes em territórios de forte pressão urbana que queiram mudar a sua residência para territórios de baixa densidade populacional disponibilizem as suas habitações no arrendamento acessível;
- o Programa Mais Habitação, que pretende concretizar o desígnio de um parque habitacional capaz de garantir habitação digna a toda a população (analisado com detalhe maior na secção 3.3.).

No OE para 2024 há ainda a destacar as medidas seguintes:

- o apoio extraordinário à renda;
- a bonificação de juros referentes ao crédito para compra de habitação própria;
- a estabilização e a redução das prestações do crédito para compra de habitação própria.

2.7. Desigualdade de género

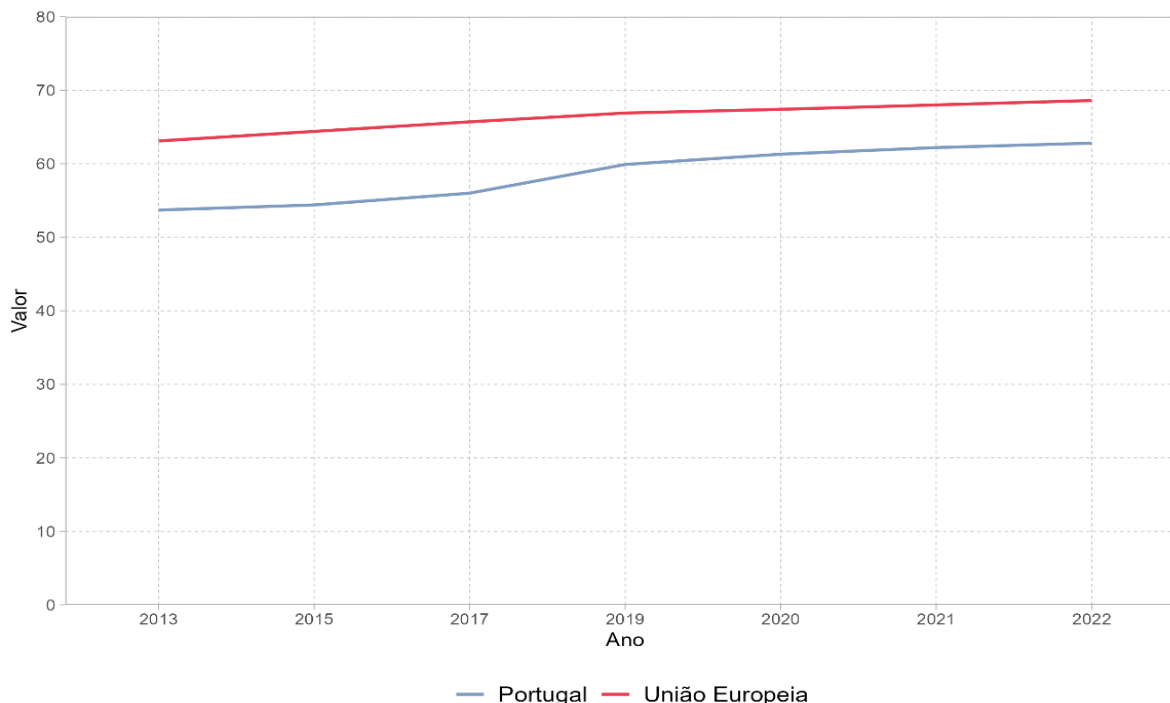
Apesar da evolução positiva que tem sido observada num conjunto de indicadores, uma das desigualdades notórias e persistentes é a desigualdade entre homens e mulheres. Não são poucas as circunstâncias em que esta desigualdade coexiste e é reforçada por desigualdades de outras dimensões, gerando tipos de desigualdade e de discriminação interseccional.

Considerando o Índice de Igualdade de Género, do Instituto Europeu para a Igualdade de Género, construído a partir de indicadores referentes a seis dimensões (trabalho, rendimento, saúde, poder, tempo e conhecimento) – em que 0 significa desigualdade extrema e 100 igualdade absoluta –, constata-se que, à semelhança do que se observa no conjunto da UE, em Portugal tem vindo a diminuir a desigualdade entre homens e mulheres. Embora o país esteja apenas na 15.ª posição entre os 27

³⁹ Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março, na sua redação atual.

países que integram a UE, destaca-se como um dos Estados-Membros que, entre 2013 e 2020, evoluiu a um ritmo mais rápido do que a média⁴⁰.

Figura 24 - Índice de igualdade de género



Fonte: Instituto Europeu para a Igualdade de Género.

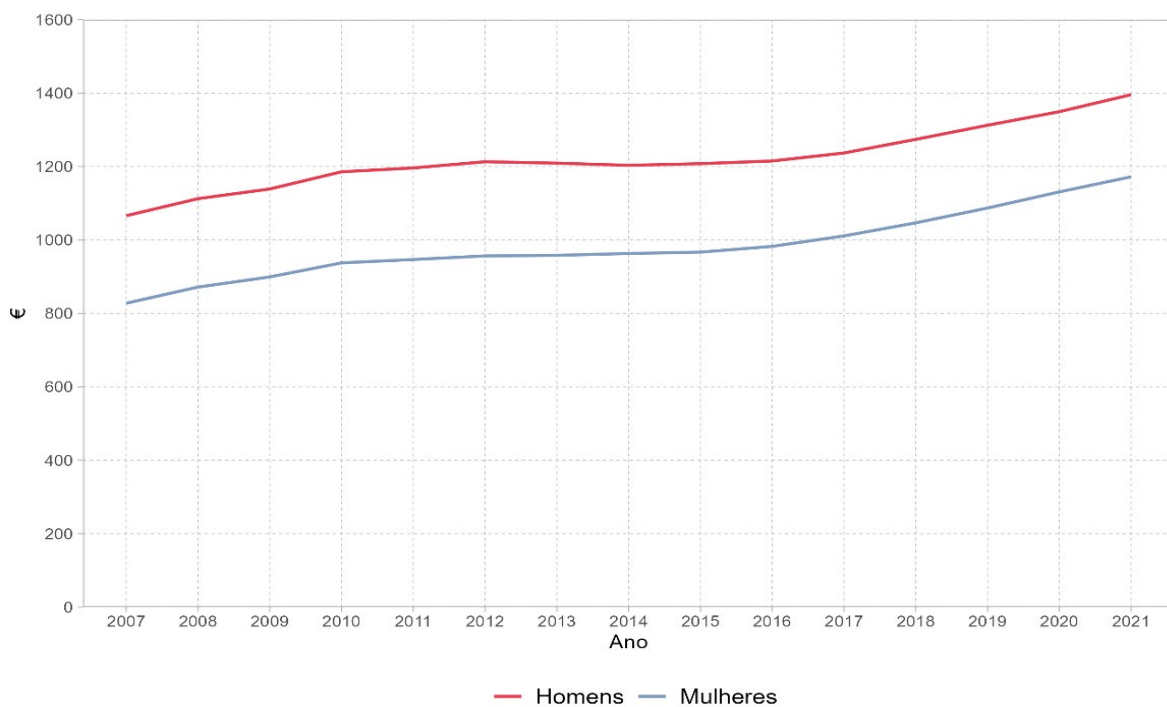
Embora se perceba uma evolução positiva de indicadores de desigualdade de género em Portugal, sendo patente, por exemplo, a escolarização crescente das mulheres, contribuindo em termos de integração no mercado de trabalho e acesso a profissões qualificadas e níveis hierárquicos superiores nas empresas e na administração pública, permanecem disparidades significativas em comparação com os homens, que se viram agravadas durante a crise da COVID-19, e que assumem contornos específicos quando incluída uma perspetiva interseccional. Elas persistem e potenciam-se reciprocamente, designadamente em matéria de remuneração média auferida e situação de pobreza ao longo da vida, de participação no mercado de trabalho - sendo as mulheres mais atingidas pelo desemprego, incluindo o de longa duração, por contratos não permanentes, por obstáculos à progressão profissional e à conciliação com a vida pessoal e familiar, por situações de assédio -, de segregação nos percursos formativos e profissionais, de representação na tomada de decisão e na persistente divisão desigual de tarefas e responsabilidades domésticas e de cuidado, designadamente

⁴⁰ EIGE - European Institute for Gender Equality (2022), *Gender Equality Index 2022*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union (https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/gender_equality_index_2022_corr.pdf).

no que concerne a pessoas dependentes, como os filhos ou outros familiares doentes, com alguma deficiência ou idosos⁴¹.

Se se considerar que o rendimento é um fator que condiciona a autonomia e a capacidade de aceder a bens e serviços providenciados pelo mercado, a disparidades existentes nesse plano expressam-se de modo marcado seja no modo como se pode viver, nas opções que podem ser feitas, seja no modo como se podem projetar expectativas ou aproveitar oportunidades. Quanto a isto, como se pode observar, existe uma assimetria significativa entre o ganho mensal médio conseguido por homens e por mulheres, assimetria que se tem mantido ao longo do tempo, embora seja de assinalar a diminuição da diferença entre tais ganhos que tem vindo a ocorrer. Se em 2007 o ganho mensal médio das mulheres era 22,4% inferior ao ganho mensal médio dos homens, em 2021 a dimensão dessa inferioridade era 16,0%.

Figura 25 - Ganho mensal médio, por sexo (€)



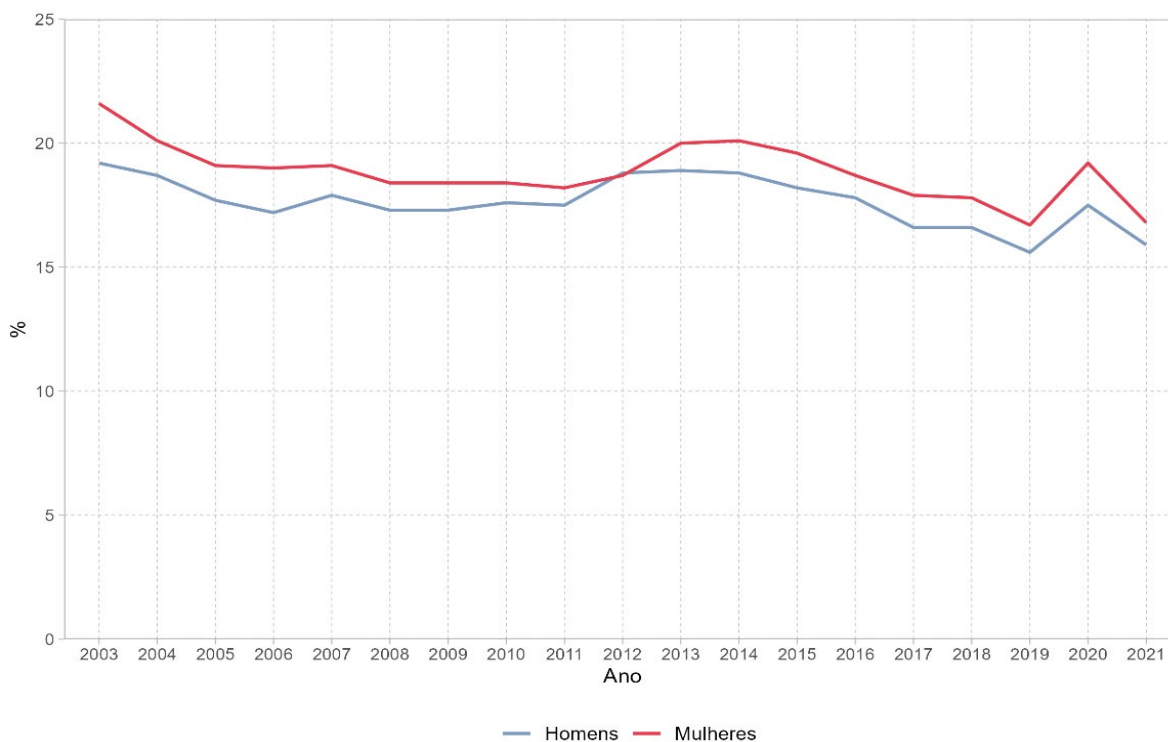
Fonte: INE.

Outro plano em que existe uma disparidade duradoura entre a situação de homens e mulheres é o da pobreza. Conforme se pode verificar, a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais) das mulheres tem sido consistentemente superior à dos homens, revelando um risco maior delas a

⁴¹ Ver Boletim Estatístico da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (<https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-em-numeros/boletim-estatistico/>) e Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Mulheres e Homens do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Mulheres e Homens (<http://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho#igualdade+e+n%c3%a3o+discrimina%c3%a7%c3%a3o>).

situações de privação severa, com todas as consequências daí decorrentes em termos de condições e qualidade de vida.

Figura 26 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por sexo (%)



Fonte: INE.

Ainda quanto à desigualdade de género, a violência contra as mulheres constitui uma manifestação das desigualdades históricas nas relações sociais, sendo um dos obstáculos principais à plena realização da igualdade entre mulheres e homens.

Embora em Portugal se tenha vindo a conseguir melhorias significativas na promoção da igualdade entre homens e mulheres, subsistem situações e fenómenos que, no âmbito de uma sociedade igualitária, importa continuar a combater e cujos efeitos devem ser eliminados ou atenuados.

No quadro do combate à desigualdade de género, um documento de orientação matricial é a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, da qual decorreram planos de ação em matéria de igualdade entre mulheres e homens, da prevenção e do combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica e do combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais⁴².

Quanto a medidas de política pública específicas, destinadas a combater a desigualdade de género, do leque vasto das que foram identificadas no âmbito da orçamentação com perspetiva de género que foi desenvolvida no OE para 2024, destacam-se as que visam:

⁴² Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, na sua redação atual.

- aumentar o género sub-representado em atividades económicas com predominância de um dos géneros;
- promover a paridade em cargos de gestão e direção da administração pública;
- potenciar práticas de gestão sensíveis à questão da igualdade de género;
- promover medidas várias de conciliação entre a vida profissional, familiar e pessoal, entre as quais o incentivo ao teletrabalho;
- promover a inclusão digital e a participação igualitária de mulheres e homens no domínio das tecnologias de informação e comunicação.

2.8. Coesão territorial

O conceito de coesão territorial corresponde ao reconhecimento de que as unidades de território, como, por exemplo, os países ou as regiões, não se encontram desenvolvidas homogeneamente e ao princípio de que o lugar onde se vive não deve condicionar de modo assimétrico o acesso a recursos e a oportunidades.

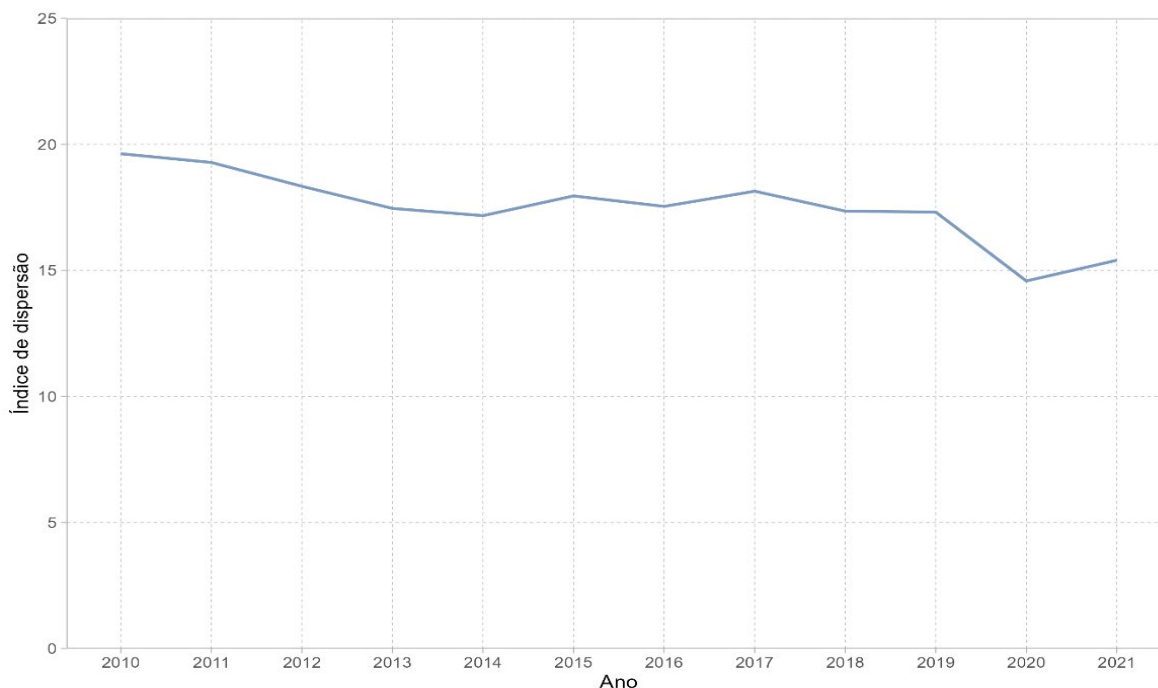
Nas últimas décadas ocorreu uma alteração do foco relacionado com o objetivo subjacente ao princípio da coesão territorial. Se a pretensão original era garantir a convergência económica dos territórios – marcando essa convergência o facto de os indicadores de referência, nomeadamente o PIB per capita, confluírem com a média de referência, como, por exemplo, a média nacional –, mais recentemente passou a valorizar-se a equidade territorial – aferida em termos de acesso a um conjunto de serviços importantes, quando não fundamentais, para a vida das pessoas.

O modo convencional de reportar as desigualdades com expressão territorial foi durante muito tempo a comparação de indicadores observados para cada unidade – freguesia, município, NUTS III, NUTS II – entre si ou com a média nacional. É uma técnica que permite perceber facilmente as disparidades existentes.

Um dos indicadores que costuma ser tomado com uma espécie de epítome da situação socioeconómica dos países na comparação internacional é o PIB per capita. Neste caso é possível recorrer a um índice produzido pelo INE, o índice de PIB por habitante expresso em paridades de poder de compra (PPC)⁴³. Considerando esse índice e o cálculo da dispersão média para o conjunto das NUTS III portuguesas, verifica-se uma tendência ligeira ao aumento da coesão territorial, por via da diminuição, entre 2010 e 2021, da diferença média entre o índice relativo às 25 NUTS III e o índice – 100 – correspondente ao país.

⁴³ Este índice permite verificar em que medida o conjunto das NUTS III se distancia em termos médios do valor padrão do país, que é igual a 100. Se o valor de dispersão médio for 0, isso significa que todas as NUTS III têm um índice semelhante ao valor padrão do país, o que corresponderia ao valor máximo possível da coesão territorial assim aferida. À medida que o valor de dispersão médio aumentar, isso, significa que as diferenças do índice das NUTS III em relação ao valor padrão do país também aumentam, o que revela a existência de disparidades ou assimetrias maiores, indiciando, por isso, uma diminuição da coesão territorial.

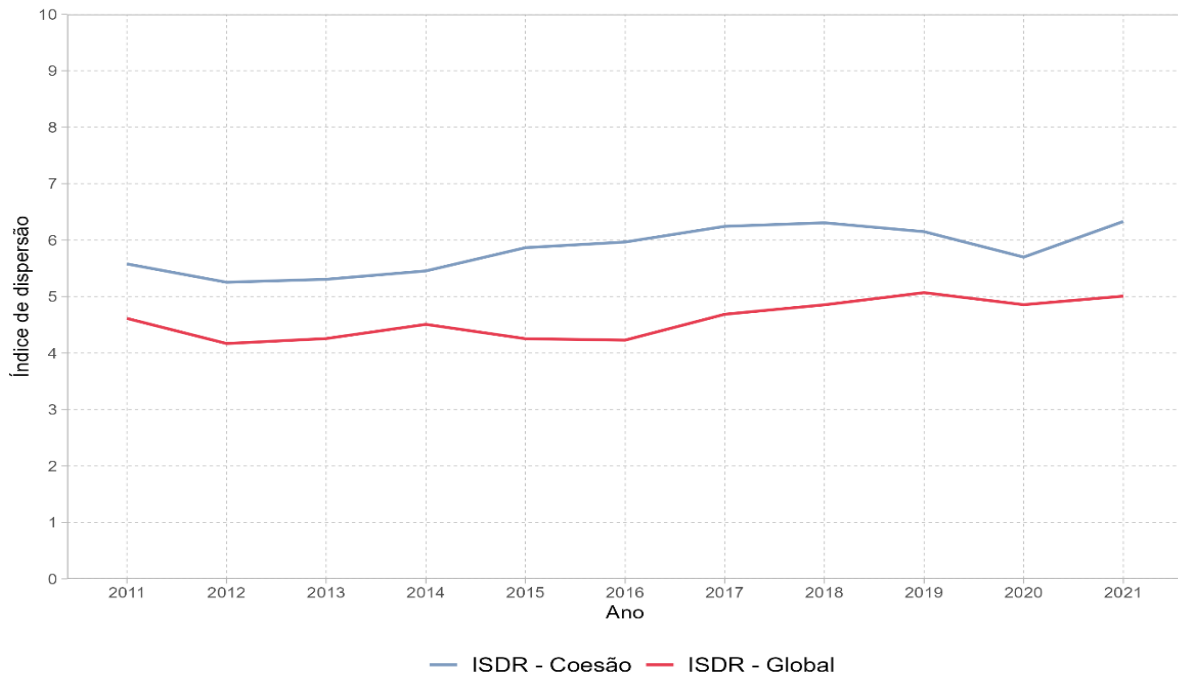
Figura 27 - Dispersão média do Índice de PIB por habitante em PPC das NUTS III



Fonte: PlanAPP, a partir do tratamento de dados do INE

Exercício semelhante pode ser feito a propósito do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) também produzido pelo INE. Este índice tem duas vantagens sobre o anterior. Em primeiro lugar, no seu cálculo são considerados 65 indicadores, cobrindo uma panóplia de realidades relativas a três dimensões – competitividade, coesão e qualidade ambiental –, enquanto no anterior é considerado apenas um indicador, o PIB por habitante, ainda que normalizado em paridades de poder de compra. Em segundo lugar, para cada uma das três dimensões do ISDR é calculado também o índice respetivo e uma dessas dimensões respeita justamente à coesão. Ou seja, neste caso é possível lidar com um índice que congrega uma bateria de indicadores diferentes e em que parte desses indicadores é usada para calcular a dimensão relativa à coesão do ISDR.

Para os anos em que existe informação disponível, de 2011 a 2021, a dispersão média do ISDR na dimensão da coesão não tem tido oscilação grande, o que significa que a diferença média registada cada ano entre o valor apurado para as 25 NUTS III e o valor padrão ou de referência do país – 100 – tem variado entre 5,3 e 6,3.

Figura 28 - Dispersão média do índice sintético de desenvolvimento regional (global e dimensão 'coesão') das NUTS III

Fonte: PlanAPP, a partir do tratamento de dados do INE

Assente que não é fácil medir a coesão territorial, desde logo porque não há uma definição consensual sobre o que seja ou signifique, certo é que tal medida implicará necessariamente uma miríade de indicadores, distribuídos por uma série de dimensões. É mesmo de admitir que um índice que vise sintetizar a situação territorial observada nas diversas unidades de organização da geografia política e administrativa do país não pode deixar de dar expressão à pluralidade de fatores que estruturam os territórios e as assimetrias que existem neles e entre eles. Esse é um desafio, tanto conceptual quanto metodológico, a que importa tentar dar resposta.

Mantendo o foco na dimensão 'coesão' do ISDR, é possível perceber com detalhe maior as disparidades existentes no território nacional. Considerando o valor desse índice referente às NUTS III, verifica-se que, em 2021, a Região Autónoma dos Açores (82,16) é a que mais se afasta negativamente do parâmetro nacional. Em sentido distinto, as NUTS III que mais se afastam positivamente desse parâmetro são a Região de Coimbra (106,66), o Cávado (106,21) e a AM de Lisboa (105,79).

Tabela 1 – Índice sintético de desenvolvimento regional (dimensão ‘coesão’), por NUTS III

NUTS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Norte											
Alto Minho	99,27	101,69	101,50	101,20	101,55	98,65	98,03	98,71	100,04	98,74	99,96
Cávado	102,52	102,91	102,95	102,74	103,76	104,57	104,94	105,43	106,24	106,56	106,21
Ave	96,74	96,55	96,22	96,46	96,54	97,23	96,05	96,55	96,35	97,34	97,18
AM do Porto	100,42	100,05	99,94	100,27	101,17	101,51	101,59	101,53	101,32	102,20	102,39
Alto Tâmega	85,09	89,13	88,59	90,01	88,30	87,58	87,90	89,41	87,89	91,42	89,41
Tâmega e Sousa	87,14	89,19	89,32	89,60	89,09	88,81	87,79	87,29	88,01	88,94	89,71
Douro	90,97	92,95	92,63	91,01	91,54	89,27	88,05	86,43	86,36	87,28	85,60
Terras de Trás-os-Montes	87,95	89,72	89,39	88,90	88,88	88,19	92,16	90,39	89,75	93,14	91,25
Centro											
Oeste	100,06	98,88	98,67	99,47	99,18	98,23	98,28	97,84	99,17	98,37	96,92
Região de Aveiro	99,03	100,27	99,71	100,21	99,33	99,97	100,64	101,03	101,48	101,75	101,33
Região de Coimbra	107,63	106,84	105,56	105,47	105,77	105,61	105,73	106,62	106,51	106,86	106,66
Região de Leiria	101,29	101,29	102,61	101,75	101,38	100,85	100,60	100,44	100,78	101,14	101,55
Viseu Dão Lafões	95,26	97,50	97,59	97,65	96,70	97,70	96,39	97,65	97,89	98,19	96,47
Beira Baixa	94,47	93,35	93,01	93,98	92,57	91,92	91,23	92,90	92,74	95,58	92,17
Médio Tejo	101,10	102,29	101,22	101,55	100,14	99,30	98,50	98,11	98,97	100,55	100,48
Beiras e Serra da Estrela	96,76	98,90	98,55	97,69	96,14	96,88	94,94	94,28	95,76	97,44	96,12
AM de Lisboa											
AM de Lisboa	106,94	106,52	107,10	107,09	107,13	107,17	107,59	107,15	106,62	105,51	105,79
Alentejo											
Alentejo Litoral	95,89	96,26	95,46	95,93	95,57	94,58	95,76	94,51	94,58	94,00	93,29
Baixo Alentejo	93,13	93,68	93,73	93,38	91,24	91,35	87,95	88,17	86,83	87,85	86,02
Lezíria do Tejo	99,90	99,40	98,67	98,83	99,09	96,65	94,34	94,77	95,80	96,44	98,30
Alto Alentejo	99,69	98,31	99,22	97,37	96,62	98,30	96,44	96,00	95,91	95,95	93,50
Alentejo Central	104,11	102,76	101,28	102,56	101,83	101,43	99,92	101,28	99,72	99,75	101,95
Algarve											
Algarve	95,26	93,57	94,22	93,96	94,13	94,39	95,54	95,62	94,54	90,39	91,94
RA dos Açores											
RA dos Açores	82,71	79,79	78,22	77,17	76,80	77,88	79,42	79,43	80,01	82,33	82,16
RA da Madeira											
RA da Madeira	85,33	86,09	86,42	85,06	84,34	85,09	86,29	87,74	88,95	88,93	88,09
Portugal	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: INE.

Os dados desagregados deste modo permitem ainda outra leitura. Embora o índice não seja o mais adequado a uma leitura da evolução do agregado nacional – uma vez que para qualquer ano o valor correspondente à unidade ‘Portugal’ é constante (100,00) –, é possível verificar as alterações da situação de cada NUTS III relativamente a esse agregado. Assim percebe-se que entre 2011 e 2021 várias dessas unidades se foram afastando negativamente e de modo mais acentuado do parâmetro nacional, nomeadamente as NUTS III Douro (que passou de 92,95, em 2012, para 85,60, em 2021), Baixo Alentejo (que passou de 93,73, em 2013, para 86,02, em 2021) e Alto Alentejo (que passou de 99,69, em 2011, para 93,50, em 2021).

A mesma tendência, ainda que não tão acentuada e mais concentrada no tempo, observou-se no caso do Algarve (que passou de 95,62, em 2018, para 91,94, em 2021, depois de em 2020 se ter cifrado em 90,39). É possível que, porque rápida e registada num território onde o setor do turismo tem preponderância, esta diminuição esteja relacionada com o efeito da pandemia de COVID-19.

O caso da AM de Lisboa justifica também menção. Durante vários anos a NUTS III que apresentou o valor do índice da dimensão ‘coesão’ que mais se afastou positivamente do parâmetro de referência nacional, a AM de Lisboa tem vindo a baixar desde 2017, tendo nos anos mais recentes, em 2020 e em 2021, sido ultrapassada pela Região de Coimbra e do Cávado, esta justamente a NUTS III que, entre 2011 e 2021, registou o maior crescimento deste índice.

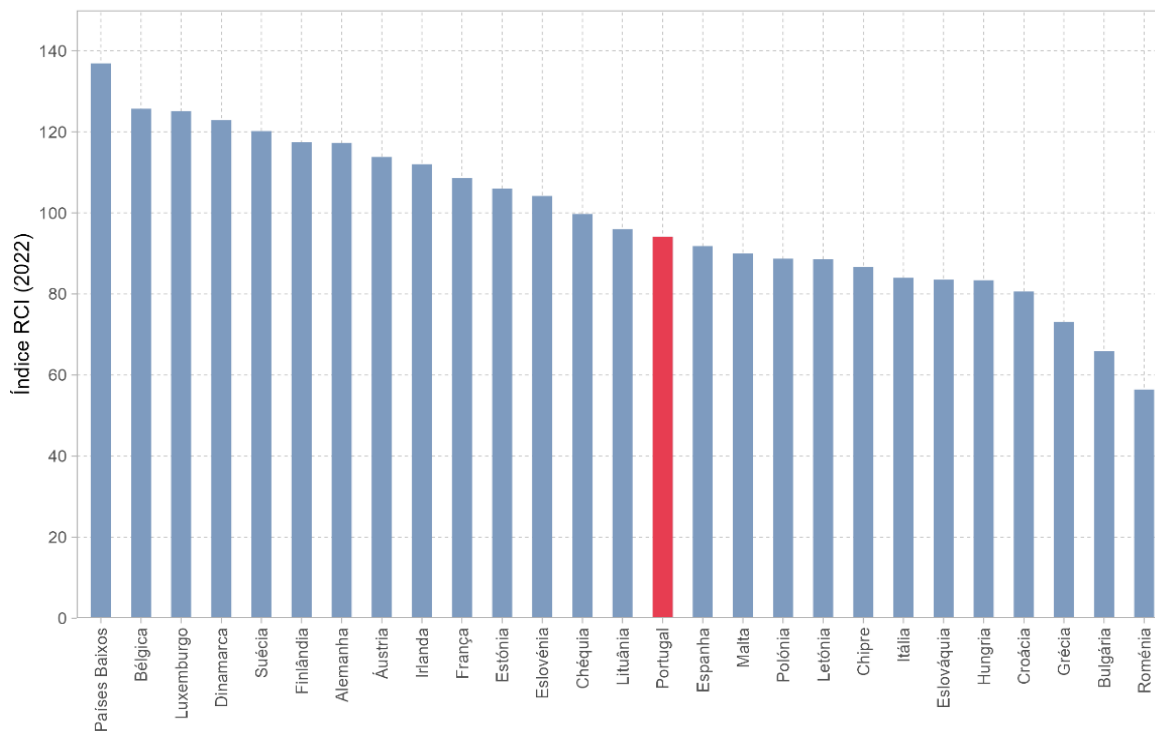
Em suma, este conjunto de tendências permite verificar que as dinâmicas territoriais não são homogêneas. Se em algumas unidades de território se percebe uma degradação do índice de coesão, noutras percebe-se uma melhoria. A questão que fica por responder com clareza maior é, considerando a dimensão socioeconómica das diferentes NUTS III e a descoincidência das dinâmicas de cada uma delas, qual o impacto dessa heterogeneidade no conjunto do país. Responder a isso exige um indicador de síntese diferente, que permita aferir a evolução da situação nacional e não apenas a evolução de cada unidade de território no quadro da situação nacional.

A inexistência de um indicador único para aferir a coesão territorial manifesta-se também no plano supranacional. No âmbito da União Europeia têm vindo a ser apresentados e propostos alguns índices que, não suprimindo tal lacuna, podem ser usados por aproximação.

Um desses índices é o índice de competitividade regional, composto por 68 indicadores, distribuídos por 11 pilares, correspondentes a 3 dimensões⁴⁴. Portugal ocupa a 13.^a posição no ranking desse índice, correspondente a um valor (94,1) um pouco abaixo do referente padrão do conjunto da UE ((100,0). Ainda assim melhor do que o observado na generalidade dos países da Europa do sul (como Espanha, Itália e Grécia) e do leste (como Polónia, Letónia, Eslováquia, Hungria, Bulgária e Roménia). Os países escandinavos (Finlândia, Suécia e Dinamarca), outros do centro e norte (como França, Irlanda, Alemanha, Áustria, Bélgica e Países Baixos) e do leste da Europa (Lituânia, Chéquia, Eslovénia e Estónia) apresentam uma situação melhor do que a portuguesa.

⁴⁴ Sobre a composição deste índice, ver Tabela 11, em anexo, e https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/RCI_2_0_2022_indicators_description.pdf.

Figura 29 - Índice de competitividade regional da União Europeia, por país (2022)

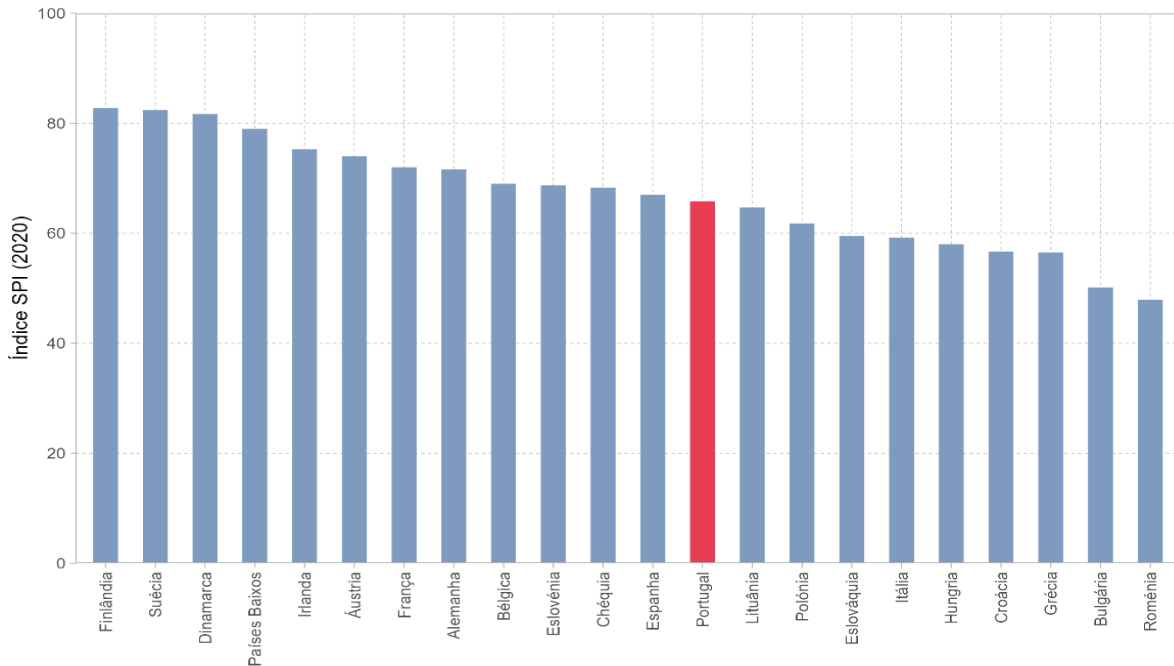


Fonte: Comissão Europeia (DG Regional and Urban Policy)⁴⁵.

Outro índice que se pode usar por aproximação para se perceber a situação dos diversos países em termos de coesão territorial no concerto da UE é o índice de progresso social, composto por 55 indicadores, distribuídos por 12 componentes, correspondentes a 3 dimensões⁴⁶. Portugal ocupa a 10.^a posição no ranking referente a esse índice, correspondente a um valor (65,8) próximo do registado para o conjunto da EU (66,7). Refira-se que o valor máximo possível deste índice é 100,0. Ainda que não existam dados para todos os países da EU – por falta de informação relativa a alguns indicadores, o índice foi calculado apenas para 22 dos Estados-membros –, verifica-se que também por esta perspetiva a situação portuguesa é melhor do que a observada em países da Europa do Sul (como Itália e Grécia) e do Leste (como Lituânia, Polónia, Eslováquia, Hungria, Bulgária e Roménia). Nos países escandinavos (Dinamarca, Suécia e Finlândia), nos do centro e norte (como Bélgica, Alemanha, França, Áustria, Irlanda e Países Baixos) e em alguns do leste da Europa (como Chéquia e Eslovénia) a situação é melhor do que a que existe em Portugal.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/.

⁴⁶ Sobre a composição deste índice, ver Tabela 11, em anexo, e https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/spi2020_indic_descr.xlsx.

Figura 30 - Índice de progresso social da União Europeia, por país (2020)

Fonte: Comissão Europeia (DG Regional and Urban Policy)⁴⁷.

A atenção às desigualdades expressas territorialmente e o consequente investimento em instrumentos e intervenções de promoção de desenvolvimento regional e local têm sido uma constante das políticas públicas nacionais. A partir da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), os diversos pacotes de fundos estruturais e de coesão foram um instrumento importante na aposta de diminuição das assimetrias regionais e de estímulo da capacidade competitiva dos diversos territórios, nomeadamente dos territórios de densidade baixa.

No início de 2016, o XXI Governo constitucional criou a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) e incumbiu-a de elaborar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial⁴⁸, o qual foi aprovado perto do final desse ano⁴⁹. Foram estabelecidos cinco objetivos para esse programa, visando um território interior mais coeso, mais competitivo, mais sustentável, mais conectado e mais colaborativo, correspondendo cada um deles a um eixo de intervenção e a um conjunto específico de medidas, perfazendo um total de 164⁵⁰. Além do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) foi ainda definida uma agenda para o interior⁵¹, de resposta a um conjunto de desafios principais e orientada para objetivos específicos, em territórios identificados⁵², em torno de oito dimensões:

⁴⁷ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Social-Progress-Index-2020/8qk9-xq96>.

⁴⁸ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016, de 22 de janeiro.

⁴⁹ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro.

⁵⁰ Ver anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro.

⁵¹ Ver anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro.

⁵² Ver anexo III da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro e Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

- Envelhecimento com qualidade;
- Inovação da base económica;
- Capital territorial;
- Cooperação transfronteiriça;
- Relação rural-urbano;
- Acessibilidade digital;
- Atratividade territorial;
- Abordagens, redes e participação.

Volvidos quase dois anos, na sequência do balanço da execução do PNCT e dos reajustamentos, da reorganização e da recalendarização das medidas aí contidas, foi aprovado o Programa de Valorização do Interior (PVI)⁵³, que corresponde ao PNCT acrescido de 65 medidas novas⁵⁴.

Já sob a vigência do XXII Governo constitucional foi aprovada a revisão do PVI⁵⁵, estabelecendo, numa lógica de transversalidade, quatro eixos de intervenção prioritária e distribuindo por eles as medidas em execução ou a executar⁵⁶. Esses quatro eixos de intervenção prioritária são os seguintes:

- valorizar os recursos endógenos e a capacidade empresarial do interior;
- promover a cooperação transfronteiriça para a internacionalização de bens e serviços;
- captar investimento e fixar pessoas no interior;
- tornar os territórios do interior mais competitivos.

Também durante 2016, considerando a avaliação da execução do programa de ação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cujo término sucedeu no final de 2013⁵⁷, foi determinada a alteração deste instrumento de planeamento e a elaboração de um plano de ação a dez anos novo⁵⁸. O produto dessa determinação foram a revisão do PNPOT e a conceção do plano de ação respetivo para o horizonte de 2030⁵⁹.

Para concretizar o seu conjunto de orientações e objetivos e para corresponder aos compromissos para o território propostos, o PNOT preconiza 50 medidas distribuídas por cinco domínios de intervenção.

O PNPOT está alinhado com a Estratégia Portugal 2030, assim como com conjunto de medidas vasto, congregadas e inscritas nas leis das GO para 2022-2026 e para 2023-2026. Um dos domínios de intervenção do desafio estratégico «Desigualdades» dessas leis está consignado precisamente à coesão territorial. Neste âmbito há a considerar ainda o Programa Nacional de Investimentos 2030 e

⁵³ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 6 de setembro.

⁵⁴ Ver anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, de 6 de setembro.

⁵⁵ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020, de 27 de março.

⁵⁶ Ver anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020, de 27 de março.

⁵⁷ Ver anexo da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro.

⁵⁸ Ver anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto.

⁵⁹ Ver anexo da Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

uma série de outros instrumentos de planeamento e de investimento, nomeadamente o PT 2020, o PT 2030 e PRR.

No quadro do OE para 2024 há várias medidas com incidência sobre a coesão territorial, a qualificação de territórios e a diminuição das assimetrias entre territórios. De entre elas destacam-se nomeadamente:

- o reforço do poder local e das condições de eficácia e de eficiência da administração autárquica;
- a prossecução do programa de recuperação e de requalificação de escolas;
- a redução em 30% das portagens do interior e do Algarve;
- a conclusão da eletrificação da linha do Algarve e da linha do Oeste entre Meleças e Caldas da Rainha;
- o lançamento de concursos para o primeiro troço da linha de alta velocidade;
- colocar em funcionamento o sistema de mobilidade do Mondego.

3. Análise dos impactos e dos efeitos de algumas medidas de política pública nas desigualdades

Este capítulo é composto por quatro exercícios de análise dos impactos e efeitos de uma seleção de medidas de política pública relevantes, incluídas no Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), no plano Famílias Primeiro, no programa Mais Habitação e no OE para 2024. Para cada medida ou bloco de medidas considerado é feita a sua descrição, seguindo-se a análise do seu impacto distributivo e a discussão das suas consequências e dos seus efeitos expectáveis no conjunto de dimensões elencadas no capítulo anterior.

A análise do impacto distributivo, baseada no modelo de microssimulação EUROMOD e nas estatísticas do inquérito às condições de vida e rendimento promovido com regularidade anual pelo INE, visa aferir os impactos e efeitos daquelas medidas sobre vários indicadores que medem as desigualdades em termos de rendimento: o coeficiente de Gini, o rácio S80/S20 e a taxa de risco de pobreza⁶⁰. O cálculo do impacto distributivo das medidas consiste na identificação da diferença entre o cenário base, sem a(s) medida(s), e o cenário de reforma, com a(s) medida(s). Os resultados apresentados, nomeadamente os figuras com a variação do rendimento disponível, são referentes ao conjunto da população de cada decil e não apenas à população abrangida pela medida. A secção 3.5.1. descreve detalhadamente a metodologia adotada no EUROMOD para o cálculo do impacto distributivo das medidas. Na Tabela 13 do Anexo é apresentada a percentagem de abrangidos em cada decil de rendimento, para cada medida analisada.

Sendo o EUROMOD um modelo de análise estática, que mostra o que acontece no momento imediatamente após a implementação das medidas, os exercícios de análise de impacto distributivo aqui apresentados não consideram dinâmicas eventuais de mudança, nomeadamente no comportamento dos indivíduos e dos agregados domésticos. De igual modo não são considerados efeitos de potenciais alterações do quadro macroeconómico nacional e internacional que possam afetar seja a eficácia das medidas de política pública analisadas, seja, por outras vias, o rendimento das pessoas.

A análise dos efeitos é uma análise complementar da análise do impacto distributivo. Assenta numa interpretação conjetural – informada teórica e historicamente – das consequências das medidas em causa num conjunto de planos de estruturação das disparidades socioeconómicas. Ou seja, nestoutra análise também têm relevo as decorrências não estritamente monetárias e o modo como tais decorrências afetam as condições e as oportunidades de vida dos diversos segmentos socioeconómicos num conjunto de dimensões, como o trabalho, a saúde, a educação, a habitação, a igualdade de género e a coesão territorial.

Sendo as medidas que têm sido mencionadas de tipo diverso, umas com incidência e impacto direto no rendimento, outras com incidência e consequências num conjunto de outras dimensões – porque orientadas sobretudo para responder imediatamente a problemas que não as desigualdades existentes

⁶⁰ A Tabela 12, no Anexo, apresenta as medidas de políticas que se encontram presentemente modeladas no EUROMOD.

–, importa que com esta análise complementar se possam identificar os efeitos que produzem algum resultado positivo do qual beneficiem ou possam beneficiar tanto alguns quanto todos os segmentos socioeconómicos.

Reitere-se que o conjunto dos exercícios contidos neste capítulo corresponde ao primeiro ensaio de um quadro e de uma estratégia de análise dos impactos e efeitos de medidas de política pública sobre as desigualdades. Considerando o modo complexo como se relacionam os diversos fatores de desvantagem socioeconómica e as dimensões das desigualdades, justifica-se o robustecimento analítico e metodológico de tais exercícios, a concretizar em próximos relatórios.

Refira-se ainda que os exercícios aqui apresentados foram limitados pela informação disponível, nomeadamente a informação estatística. Neste sentido, a análise dos efeitos foi fundada sobretudo em dados de contexto ou de partida – anteriores à vigência das medidas –, justificando-se, por isso, que venham a ser desenvolvidos estudos e realizadas investigações que, com fundamento empírico, permitam verificar os efeitos produzidos, em particular em que circunstância e com que intensidade se vieram a manifestar e que outros efeitos, mais extensos, duradouros ou diferidos, foram eventualmente gerados.

3.1. Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos

Os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da neutralidade carbónica implicam uma alteração dos padrões de mobilidade da população com vista à redução de emissões nos transportes (responsáveis em Portugal por 24% do valor total de emissões de gases com efeito de estufa).

O Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART) começou a ser implementado em 2019 (Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro), tendo como objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade que afetam a saúde, como a emissão de gases com efeito de estufa, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social. A aplicação do PART visava também atrair passageiros para o transporte público e constituir-se como uma ferramenta de coesão territorial, contribuindo para uma maior equidade dentro da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e da Área Metropolitana do Porto (AMP) e entre estas e o restante território nacional. A sua continuidade, em 2020 e nos anos seguintes, foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, prevendo-se que o financiamento deste seja feito por consignação de receitas do Fundo Ambiental. O PART é essencialmente um programa de financiamento das autoridades de transporte (metropolitanas e comunidades intermunicipais) para o desenvolvimento de ações que, nos termos do n.º 1 do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, promovam 1) a redução tarifária nos sistemas de transporte, 2) o aumento da oferta de serviço e 3) a expansão da rede⁶¹.

⁶¹ Diferente do PART, o PROTransp (Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio), criado em 2020, trata-se de um programa de financiamento das Comunidades Intermunicipais (CIM) para o desenvolvimento de ações que promovam o reforço e a densificação da oferta de transporte público coletivo em zonas onde a penetração deste modo de transporte é mais reduzido e

A medida com efeitos mais imediatos terá sido a implementação da redução tarifária nos sistemas de transporte, em particular nas AML e AMP, que, à data, contavam com cerca de 4,5 milhões de residentes, concentrando quase metade da população de Portugal continental. O inquérito à mobilidade realizado em 2017 pelo INE (IMOB 2017)⁶² permite caracterizar a situação de partida, prévia à implementação do PART, nos seguintes traços gerais:

- Cerca de 650 mil pessoas utilizavam o transporte público (TP) nas suas deslocações. A repartição modal das viagens realizadas em TP era de 16% na AML e de 11% na AMP. O TP era utilizado maioritariamente por mulheres, quer na AML quer na AMP (60% em ambas).
- O TP era sobretudo utilizado pelas classes de menores rendimentos. Em termos de segmentos dos utilizadores de TP por escalão de rendimento, quantitativamente, a maioria dos utilizadores encontra-se nos escalões médio-baixos de rendimento, dos 600 aos 1 500 euros/mês, estendendo-se ainda a um escalão médio (1 500 a 2 600 euros/mês) e diminuindo claramente nos escalões de rendimento mais elevado, refletindo o maior número de agregados familiares nos escalões intermédios de rendimento do que nos seus extremos. Por outro lado, atendendo à proporção de utilização do TP em cada segmento, verifica-se que a proporção de pessoas que usa o TP é muito superior nos escalões de rendimento inferior do que nos escalões de rendimento mais elevado (Tabela 2).
- Existia uma grande multiplicidade de combinações de passes e com valores muito díspares. Só na AML identificavam-se 97 combinações diferentes entre mais de 10 operadores de transporte, que poderiam ainda ser diferenciadas em termos de tarifa, em função da idade ou de apoios sociais. As tarifas base variavam entre cerca de 36 euros (passe urbano de Lisboa) e cerca de 145 euros, para quem se deslocasse entre Mafra e Lisboa, e cerca de 150 euros, para quem se deslocasse entre Sesimbra e Lisboa ou entre Setúbal e Lisboa (Tabela 3).

onde o potencial de ganhos de procura ao automóvel é superior, contribuindo assim para a promoção do transporte público coletivo, indução de padrões de mobilidade mais sustentáveis e descarbonização da mobilidade. Refira-se que o PROTransP não financia medidas de redução tarifária.

⁶² Instituto Nacional de Estatística 2017, Inquérito à mobilidade nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Tabela 2 - Utilização de transporte público, por categoria de rendimento (AML e AMP)

Categoria de Rendimento	Distribuição da população que usa TP por categoria de rendimento (AML+AMP)	Proporção da população que usa TP por categoria de rendimento (AML+AMP)
Menos de 430 euros	5%	17%
De 430 até menos de 600 euros	10%	17%
De 600 até menos de 1000 euros	21%	16%
De 1000 até menos de 1500 euros	24%	15%
De 1500 até menos de 2600 euros	20%	13%
De 2600 até menos de 3600 euros	7%	13%
De 3600 até menos de 5700 euros	3%	10%
De 5700 até menos de 7000 euros	0%	9%
7000 ou mais euros	1%	11%
Ns/Nr	8%	13%
TOTAL	100%	14%

Fonte: PlanAPP, a partir do tratamento de dados do INE

Tabela 3 - Preço dos passes a partir dos concelhos da AML para Lisboa

Concelho	Preço do passe para Lisboa (2018, pré-PART) (€)	Preço do passe para Lisboa (pós-PART) (€)	Diferença (€)	Diferença (%)
Alcochete	90,4	40	-50,4	-56%
Almada	69,7	40	-29,7	-43%
Amadora	50,8	40	-10,8	-21%
Barreiro	69,7	40	-29,7	-43%
Cascais	72,0	40	-32,0	-44%
Lisboa	36,7	30	-6,7	-18%
Loures	61,2	40	-21,2	-35%
Mafra	145,6	40	-105,6	-73%
Moita	127,4	40	-87,4	-69%
Montijo	90,4	40	-50,4	-56%
Odivelas	50,8	40	-10,8	-21%
Oeiras	69,7	40	-29,7	-43%
Palmela	139,7	40	-99,7	-71%
Seixal	89,5	40	-49,5	-55%
Sesimbra	149,5	40	-109,5	-73%
Setúbal	150,2	40	-110,2	-73%
Sintra	74,2	40	-34,2	-46%
Vila Franca de Xira	74,0	40	-34,0	-46%

Fonte: Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) e PlanAPP, a partir do tratamento de dados do IMT.

A redução tarifária na AML, implementada em abril de 2019, foi acompanhada de uma simplificação significativa dos títulos de transporte. Foi implementado o título “Navegante”, com apenas duas

configurações base: o “Navegante Municipal”, permitindo viajar em qualquer operador num só concelho da AML (com a tarifa de 30 euros), e o “Navegante Metropolitano”, permitindo viajar nos 18 concelhos da AML, em qualquer operador (40 euros). Estas configurações são complementadas com reduções tarifárias para grupos específicos: “Navegante Famílias”, em que a tarifa corresponde a dois títulos de transporte independentemente do número de pessoas do agregado (ou seja, 60 euros no caso Municipal, 80 euros no caso Metropolitano); “Navegante +65”, destinado a maiores de 65 anos, reformados e pensionistas, com um custo de 20 euros e abrangência metropolitana; e “Navegante 12”, destinado a crianças com idade até aos 12 anos, gratuito. Na AMP foi também implementado um título único “Andante”, em vigor desde 2019, para viagens entre dois municípios e até 3 zonas de transporte no valor de 30 euros e um título para viagens em toda a rede dos 17 concelhos da AMP (40 euros).

3.1.1. Análise do impacto distributivo

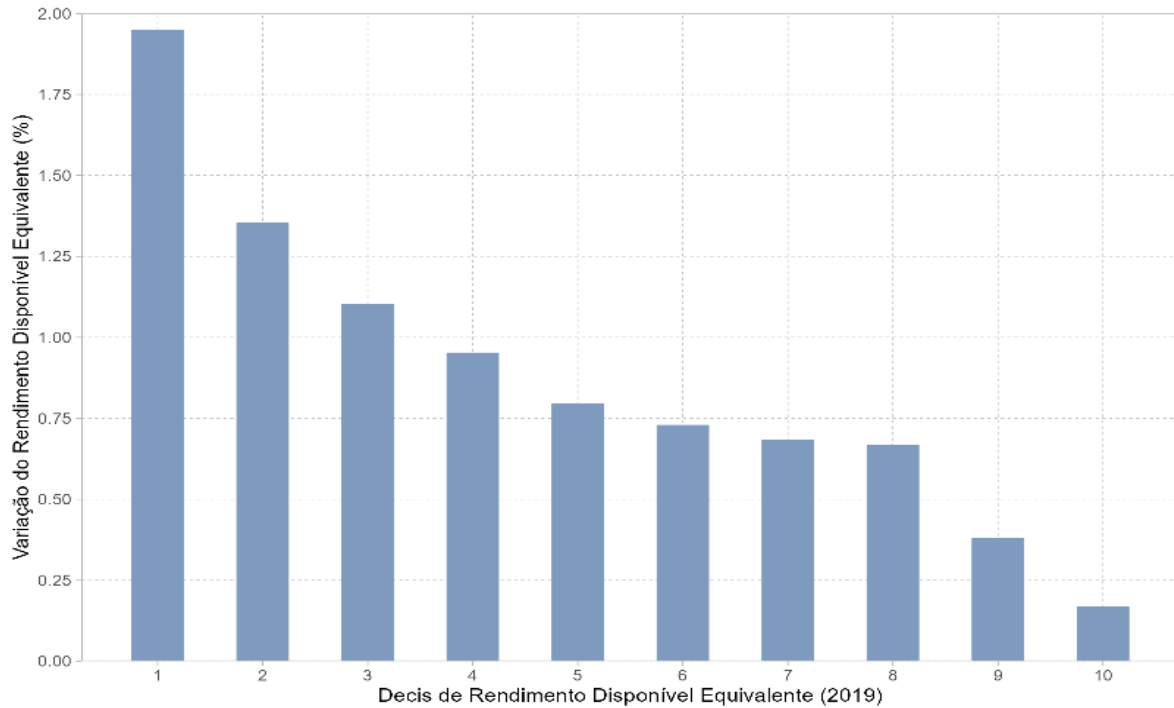
Medidas incluídas:

- Redução e simplificação do sistema tarifário na AML com criação de novos títulos Navegante Municipal (30 euros), Navegante metropolitano (40 euros) e Navegante família (80 euros Metropolitano).

A estimação do impacto redistributivo desta medida implicou fazer o cruzamento entre os dados do inquérito à Mobilidade nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa (IMob, 2017), que é a única fonte de inquérito existente sobre as despesas das famílias com transportes públicos, e do EU-SILC. O ponto 2. do Anexo metodológico detalha aprofundadamente a abordagem metodológica seguida para o cálculo do impacto distributivo do PART. Como o EU-SILC regista a região dos indivíduos apenas ao nível das NUTS II, a estimação do impacto do PART na variação do rendimento disponível é relativa apenas à Área Metropolitana de Lisboa, dado que não é possível corresponder os dados do IMob sobre a AMP aos do EU-SILC (Região Norte).

A redução e simplificação das tarifas nos transportes públicos (considerando apenas os habitantes na AML) tem um efeito progressivo do ponto de vista da variação percentual do rendimento disponível⁶³. Entre o 1.º e o 3.º decil, em média, o impacto foi superior a 1%. Do 2.º ao 8.º decil a variação atingiu um acréscimo do rendimento disponível entre 0,5 e 1% (Figura 31). O impacto desta medida reflete, em média, o número de habitantes que utiliza transportes públicos e tem passe metropolitano por decil – entre o 1.º e o 9.º, a medida abrange entre 15 e 20% da base populacional de cada decil, e no 10.º decil, cerca de 11% (Tabela 13, em anexo).

⁶³ A análise do impacto distributivo foi realizada a partir do EUROMOD. Na parte A1 do anexo metodológico apresenta-se a metodologia adotada no EUROMOD. A parte A2 do mesmo anexo descreve de forma detalhada a metodologia para o cálculo dos impactos distributivos do PART.

Figura 31 - O impacto distributivo do PART (AML)

Fonte: PlanAPP, com base no IMob (2017), no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2019), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Ainda que os resultados estejam circunscritos à AML, nesta região, o PART contribui para diminuição das desigualdades de rendimento, reduzindo o valor do índice de Gini e o rácio S80/S20 antes e após impostos e transferências sociais, bem como para a redução percentual da população em risco de pobreza em todos os grupos etários, particularmente entre os jovens e a população ativa (Tabela 4).

Tabela 4 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza

Indicadores de Desigualdade	2019	PART
Gini	30,4	-0.20
S80/S20	4,83	-0,05
Taxa de risco de pobreza		
0 – 14	17,84%	-0,61pp
15 – 24	20,45%	-2,17pp
25 – 49	13,38%	-0,57pp
50 – 64	17,66%	-0,51pp
65 – 79	19,00%	-0,25pp
80+	29,30%	-0,25pp
População	17,37%	-0,66pp
Limiar de pobreza	680,72 €	

Fonte: PlanAPP, com base no IMob (2017), no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019).

Nota: O cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2019), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

3.1.2. Outros efeitos

Quadro 1 - Efeitos do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (na área metropolitana de Lisboa)

	Trabalho	Rendimento	Pobreza	Saúde	Educação	Habitação	Igualdade de género	Coesão territorial
Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos	•	••	••	•	•	•	•	••

• - efeito moderadamente relevante; •• - efeito relevante; ••• - efeito muito relevante

Um ano após o início da implementação do PART e da simplificação tarifária, o balanço da medida demonstrava um aumento significativo da procura, traduzido num aumento de 18% dos passageiros na AML e num aumento de 38% de passes vendidos na AMP. Mais recentemente, o ministro do Ambiente e da Ação Climática referiu que, no âmbito do PART, foram realizadas 112 medidas de redução tarifária, 45 medidas de aumento da oferta (incluindo extensão de percursos e criação de transporte flexível) e uma redução do volume de tráfego automóvel (2% na AML; 2,6% na AMP), com consequência na melhoria da qualidade do ar e redução de emissões e níveis de ruído⁶⁴.

Na perspetiva das desigualdades é expectável que o PART tenha efeitos positivos em várias dimensões.

Em primeiro lugar, como indicado pelo exercício apresentado na secção 3.1.1., tem efeito relevante na dimensão “Rendimento”, uma vez que a redução tarifária, não constituindo, por si, um aumento de rendimento, permite uma redução significativa dos custos com transporte público, que correspondem a

⁶⁴ Comunicado (portugal.gov.pt).

uma despesa regular ou permanente, em particular para os agregados domésticos mais numerosos, para as pessoas residentes em zonas periféricas das áreas metropolitanas e indivíduos com rendimentos mais baixos.

Ao promover uma acessibilidade ao transporte mais equitativa, com uma cobertura territorial mais abrangente, aumenta-se o potencial de acesso à educação, ao trabalho, aos equipamentos de saúde, entre outros serviços. O aumento da acessibilidade nos territórios das áreas metropolitanas, mas também nas comunidades intermunicipais, tem um efeito relevante na dimensão “Coesão Territorial”⁶⁵.

A diminuição do custo dos passes na AML tem também um efeito relevante na dimensão “Pobreza”, pois, conforme a Tabela 2 - Utilização de transporte público, por categoria de rendimento (AML e AMP), são os segmentos com rendimento mais baixo aqueles que, em proporção, mais usam os transportes públicos.

Tendo em conta a situação anterior à implementação do PART, estimam-se ainda efeitos moderadamente relevantes nas dimensões “Trabalho”, “Saúde”, “Educação” e “Igualdade de género”⁶⁶.

Quanto a esta última dimensão, além de se verificar que as mulheres tendem a recorrer mais ao transporte público do que os homens e que dão maior importância a melhorias do sistema de transportes públicos⁶⁷, importa garantir que elas não sejam forçadas a encontrar formas mais dispendiosas ou ineficientes de chegar aos seus destinos com segurança, pois por vezes enfrentam preocupações de assédio e de exposição a violência⁶⁸. Para além disto, as mulheres tendem a ter padrões de deslocação complexos, envolvendo mais deslocações, um número de origens e destinos maior, e uma utilização do transporte menos concentrada nas horas de ponta⁶⁹. As políticas de integração tarifária e de alargamento da oferta, como o PART, contribuem assim para reduzir os efeitos das desigualdades de género e melhorar condições e oportunidades de participação das mulheres, podendo esperar-se efeitos a prazo pela sua combinação com outras medidas, designadamente de promoção de uma divisão mais igual do trabalho de cuidado com os homens.

⁶⁵ Condeço-Melhorado, A., Martín, J. C., & Gutiérrez, J. (2011). *Regional Spillovers of Transport Infrastructure Investment: A Territorial Cohesion Analysis*. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 11(4); Lopes, A. S., Orozco-Fontalvo, M., Moura, F., & Vale, D. (2023). *Mobility as a service and socio-territorial inequalities: A systematic literature review*. *Journal of Transport and Land Use*, 16(1), 215-240; Santos, S. (2016). Who are you calling sub/urban? Socio-spatial inequality and mobility in the Lisbon Metropolitan Area. *Portuguese Journal of Social Science*, 15(3), 387-407.

⁶⁶ Moreno-Monroy, A. I., Lovelace, R., & Ramos, F. R. (2018). *Public transport and school location impacts on educational inequalities: Insights from São Paulo*. *Journal of Transport Geography*, 67, 110-118; Silver, K., Lopes, A., Vale, D., & da Costa, N. M. (2023). *The inequality effects of public transport fare: The case of Lisbon's fare reform*. *Journal of Transport Geography*, 112, 103685; El-Geneidy, A., Levinson, D., Diab, E., Boisjoly, G., Verbich, D., & Loong, C. (2016). *The cost of equity: Assessing transit accessibility and social disparity using total travel cost*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 91, 302-316.

⁶⁷ EIGE. (2020). *Urban Mobility Gender-sensitive infrastructure* (https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20200514_mh0420047ena_pdfa.pdf).

⁶⁸ *Addressing Gender Disparities in Transportation* By Ania McDonnell | July 24, 2019 (<https://genderpolicyreport.umn.edu/addressing-gender-disparities-in-transportation/>).

⁶⁹ Ng, W. S., & Acker, A. (2018). *Understanding urban travel behaviour by gender for efficient and equitable transport policies*. International Transport Forum Discussion Paper.

A redução dos gastos em transporte público alavanca também a atratividade de locais de residência mais distantes dos centros urbanos, comparativamente menos onerosos, podendo contribuir positivamente para a dimensão “Habitação”⁷⁰.

Por fim, a redução da utilização do automóvel por via da utilização maior do transporte coletivo, contribui também com algum relevo para a dimensão “Saúde” através quer da diminuição das externalidades associadas ao transporte – redução de emissões de gases com efeito de estufa e de ruído e conseqüente melhoria da qualidade do ar e do ambiente urbano –, quer do aumento da atividade física associada às deslocações a pé de e para o transporte público.

3.2. Plano Famílias Primeiro

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2022, de 6 de setembro, o Governo estabeleceu um conjunto de medidas excecionais de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação. Neste exercício serão consideradas três dessas medidas:

- o apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais, que consiste numa compensação financeira de 125 euros atribuível a pessoas residentes em território nacional que declarem rendimentos em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, que tenham rendimentos declarados à Segurança Social ou que sejam titulares de certas prestações sociais atribuídas pela Segurança Social, com exceção das pessoas que, em 2021, tenham auferido rendimentos elevados⁷¹;
- o apoio excecional a pessoas dependentes, que consiste num apoio de 50 euros por pessoa dependente, que é independente do valor e da categoria dos rendimentos auferidos, sendo condicionado apenas à inserção da pessoa menor de 18 anos de idade em agregado familiar constante do sistema de informação da segurança social⁷²;
- o complemento excecional a pensionistas, atribuível a pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do sistema de segurança social e a pensionistas por aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente, residentes em território nacional, com exceção daqueles que auferiram pensões superiores a 12 vezes o indexante de apoios sociais⁷³.

O apoio excecional aos rendimentos de titulares de rendimentos e prestações sociais destina-se a pessoas residentes em território nacional que tenham declarado IRS em 2021 ou 2022 ou tenham recebido, em 2021 ou 2022, uma das seguintes prestações:

⁷⁰ Nurlaela, S., & Curtis, C. (2012). Modeling household residential location choice and travel behavior and its relationship with public transport accessibility. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 54, 56-64; Barter, P. (2001), *Linkages between Transport and Housing for the Urban Poor: Policy Implications and Alternatives*. Nairobi: UN-Habitat.

⁷¹ Ver artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

⁷² Ver artigo 2.º, n.º 4, alínea g) do Decreto-Lei n.º 57-B/2022, de 6 de setembro.

⁷³ Ver artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro.

- prestação de desemprego;
- prestação de parentalidade;
- subsídio de doença e doença profissional, prestado por um período não inferior a um mês;
- rendimento social de inserção, sendo maiores de 18 anos de idade;
- prestação social para a inclusão, sendo maiores de 18 anos de idade;
- complemento solidário para idosos, sem pensão atribuída;
- subsídio de apoio ao cuidador informal principal;
- inscritas como desempregado no Instituto do Emprego e Formação Profissional.

A atribuição deste apoio extraordinário, 125 euros por pessoa, destina-se a pessoas cuja declaração de IRS 2021 apresente rendimentos brutos até 37 800 euros.

A medida de complemento excepcional a pensionistas beneficia as pessoas que recebem uma pensão até 5 318,40 euros/mês. O valor do complemento corresponde a 50% do valor total auferido em outubro de 2022 a título de:

- pensões abrangidas pelas Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro – portanto as atribuídas pelo sistema de segurança social –, e Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto – portanto as atribuídas pela Caixa Geral de Aposentações;
- complemento por dependência;
- complemento por cônjuge a cargo;
- complemento extraordinário de solidariedade;
- complemento extraordinário de pensão de mínimos.

3.2.1. Análise do impacto distributivo

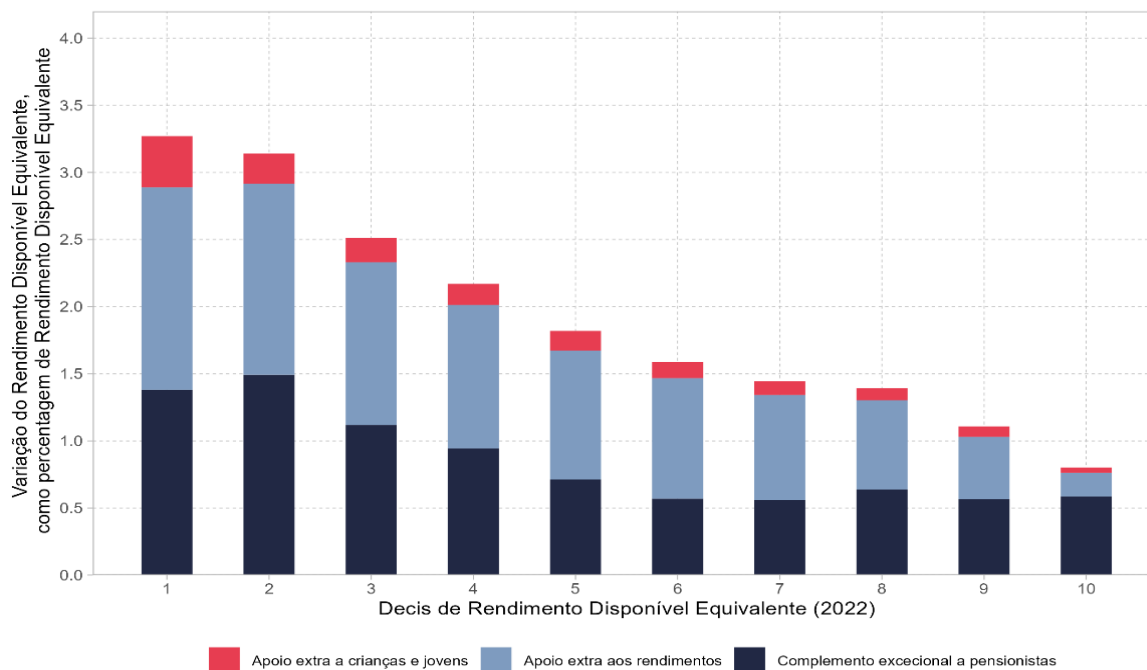
Medidas incluídas:

- Apoio extra aos rendimentos – apoio extraordinário de 125 euros a indivíduos com rendimentos e prestações sociais até 2 700 euros;
- Complemento extraordinário a pensionistas – transferência de 50% do valor das pensões recebidas em outubro de 2022 (para indivíduos com pensões até 5 318 euros por mês);
- Apoio extra a crianças e jovens – 50 euros por criança ou jovem;

O Plano Famílias Primeiro teve como objetivo apoiar as famílias no contexto do aumento da inflação durante o ano de 2022. O conjunto das políticas analisadas deste pacote teve um efeito progressivo na distribuição dos rendimentos, considerando a amplitude da variação percentual do rendimento disponível por adulto equivalente (Figura 32). Contudo, esta variação não foi uniforme ao nível das medidas. No caso das pensões, verifica-se uma diferença menor entre os decis inferiores e superiores. Isto deve-se ao facto de a variação de rendimento ser proporcionalmente idêntica para todos os pensionistas, mas o número de pensionistas é maior em termos relativos nos primeiros decis (Tabela 13, em anexo).

O Figura 32 mostra a variação percentual do rendimento disponível de cada medida por decil de rendimento. O apoio extra aos rendimentos, o apoio a crianças e jovens e o complemento excecional a pensionistas tiveram no seu conjunto um impacto superior a 3% do rendimento disponível⁷⁴ nos 1.º e 2.º decis, e entre 1,5 e 2,5% para os 3.º a 6.º decis.

Figura 32 - Variação percentual do rendimento disponível por adulto equivalente, por decil (%) – Plano Famílias Primeiro



Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2022).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2022), sem as medidas, e o cenário de reforma, com as medidas.

Estas medidas contribuíram para diminuição das desigualdades de rendimento, reduzindo o valor do índice de Gini e o rácio S80/S20. Contribuíram igualmente para a redução percentual da população em risco de pobreza em todos os grupos etários, particularmente entre os mais idosos (Tabela 5).

⁷⁴ Este valor representa o impacto médio para o total dos indivíduos por decil, ou seja, incluindo os agregados familiares não abrangidos em cada medida.

Tabela 5 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza

Indicadores de desigualdade e pobreza	2022	Apoio ext. aos rendimentos	Apoio exc. a pensionistas	Apoio ext. a crianças e jovens	Impacto conjunto
Gini	0.3090	-0.0021	-0.0011	-0.0004	-0.0036
S80/S20	4.8367	-0.0485	-0.0352	-0.0043	-0.1006
Taxa de risco de pobreza					
População	17.08%	-0.63pp	-0.74pp	-0.13pp	-1.47pp
0 – 14	15.52%	-0.31pp	-0.21pp	-0.22pp	-0.56pp
15 – 24	18.07%	-0.35pp	-0.37pp	-0.28pp	-0.75pp
25 – 49	12.75%	-0.36pp	-0.23pp	-0.16pp	-0.58pp
50 – 64	17.28%	-0.59pp	-0.46pp	-0.08pp	-1.14pp
65 – 79	21.08%	-1.05pp	-1.42pp	-0.03pp	-3.02pp
80+	30.89%	-2.32pp	-4.52pp	0.00pp	-6.60pp
Limiar de pobreza	602.41 €				

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2022).

Nota: O cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2022), sem as medidas, e o cenário de reforma, com as medidas.

3.2.2. Outros efeitos

Quadro 2 - Efeitos dos apoios excecionais ao rendimento inscritos no plano Famílias Primeiro

		Trabalho	Rendimento	Pobreza	Saúde	Educação	Habitação	Igualdade de género	Coesão territorial
Plano de Resposta ao Aumento dos Preços – Famílias Primeiro	Apoio excecional aos rendimentos		••	••				•	
	Apoio excecional a crianças e jovens		••	••				•	
	Complemento excecional a pensionistas		••	••				•	

• - efeito moderadamente relevante; •• - efeito relevante; ••• - efeito muito relevante

Como observado, as três medidas referentes ao Plano de Resposta ao Aumento dos Preços consideradas neste exercício contribuem para o aumento do rendimento da generalidade das pessoas e dos agregados domésticos, pelo que têm um efeito relevante na dimensão “Rendimento”. Têm um efeito nesta dimensão também pelo facto de, não obstante existir um contributo transversal para o aumento do rendimento, esse contributo ter um peso decrescente consoante os decis de rendimento – portanto é maior nos decis de rendimento mais baixo, menor nos decis de rendimento mais elevado –, conforme demonstrado na seção anterior e, antes, num estudo realizado pelo Banco de Portugal⁷⁵ e análise que figura no Programa de Estabilidade 2023 - 2027⁷⁶.

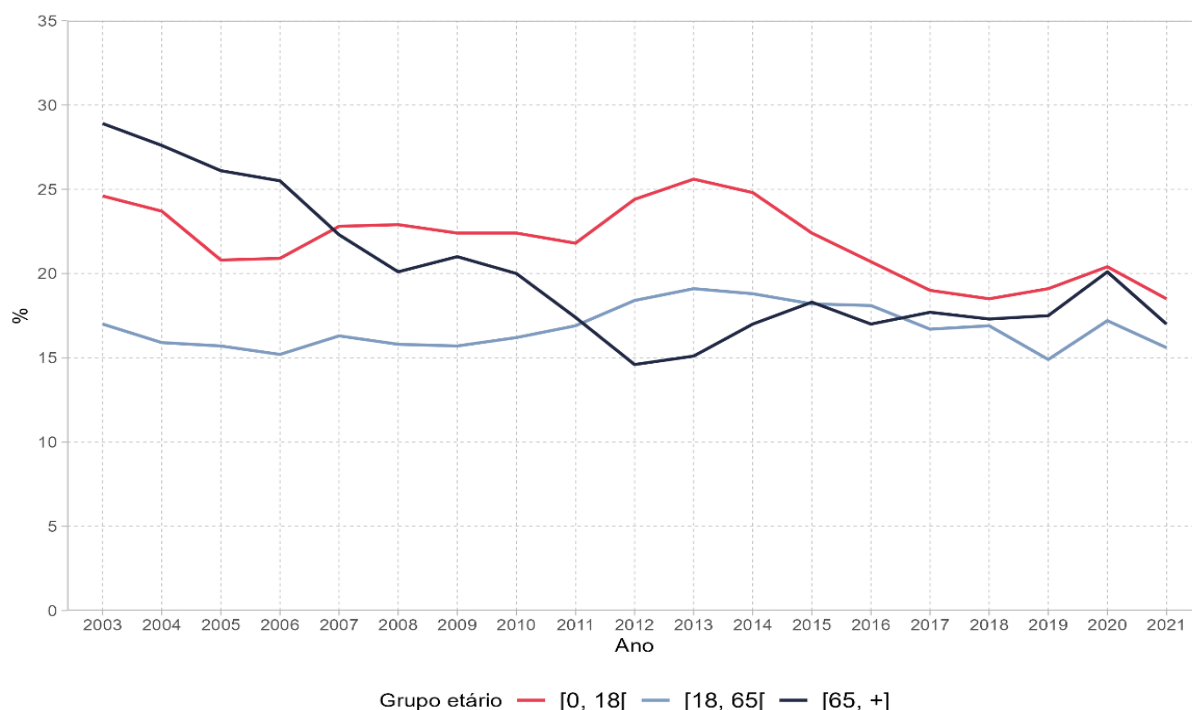
⁷⁵ *Boletim Económico – Dezembro 2022*, Lisboa, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, pp. 23-25.

⁷⁶ Programa de Estabilidade 2023 – 2027, pp. 13-15.

Uma nota a este propósito. O efeito da redistribuição progressiva do rendimento conseguida através da política fiscal e das políticas de proteção social é fundamental para a redução das desigualdades. Isto não significa que medidas de justiça universalista, com implementação transversal e não dirigida a categorias ou a segmentos socioeconómicos específicos, com resultado redistributivo pouco relevante ou nulo, não tenham importância. O princípio universalista associado à forma do Estado-providência e à promoção de políticas orientadas para a melhoria global das condições de vida é um princípio crucial do contrato social contemporâneo, contribuindo decididamente para um efeito de comunidade e de unidade.

Além disto, as três medidas de apoio excepcional ao rendimento têm um efeito relevante na dimensão “Pobreza”, pois, como referido, em termos relativos, são um contributo importante para o reforço do rendimento disponível das pessoas e dos agregados domésticos que constituem os decis mais baixos do rendimento, justamente aqueles em que há mais pessoas e agregados domésticos em situação de pobreza. Observa-se isso também pelo facto de os grupos etários com taxa de risco de pobreza mais elevada serem o grupo entre 0 e 18 anos de idade, em que estão as crianças e os jovens, e o grupo de 65 ou mais anos, em que está a maioria dos pensionistas.

Figura 33 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por grupo etário (%)



Fonte: INE

Pode considerar-se também que este conjunto de medidas tem efeito moderadamente relevante na dimensão “Igualdade de género”, na medida em que há mais mulheres do que homens em situação de risco de pobreza e nos decis de rendimento mais baixo.

3.3. Programa Mais Habitação

Uma das medidas incluídas no programa Mais Habitação⁷⁷, motivado em grande medida pelo aumento da inflação verificado após a agressão russa à Ucrânia e pela crise habitacional presente, corresponde ao apoio à renda, de que podem beneficiar os agregados domésticos que cumpram cumulativamente os critérios seguintes:

- tenham residência fiscal em Portugal;
- sejam titulares de contrato de arrendamento ou subarrendamento de primeira habitação, registado na Autoridade Tributária e celebrado até 15 de março de 2023;
- tenham uma taxa de esforço com o encargo de pagamento das rendas igual ou superior a 35%;
- tenham rendimento anual até ao limite máximo do 6.º escalão do IRS (38 632 euros, em 2023).

O valor do apoio à renda a atribuir é o que resultar da diferença entre a taxa de esforço real e o limiar de 35%, nunca podendo exceder 200 euros mensais.

3.3.1. Análise do impacto distributivo

Medidas incluídas:

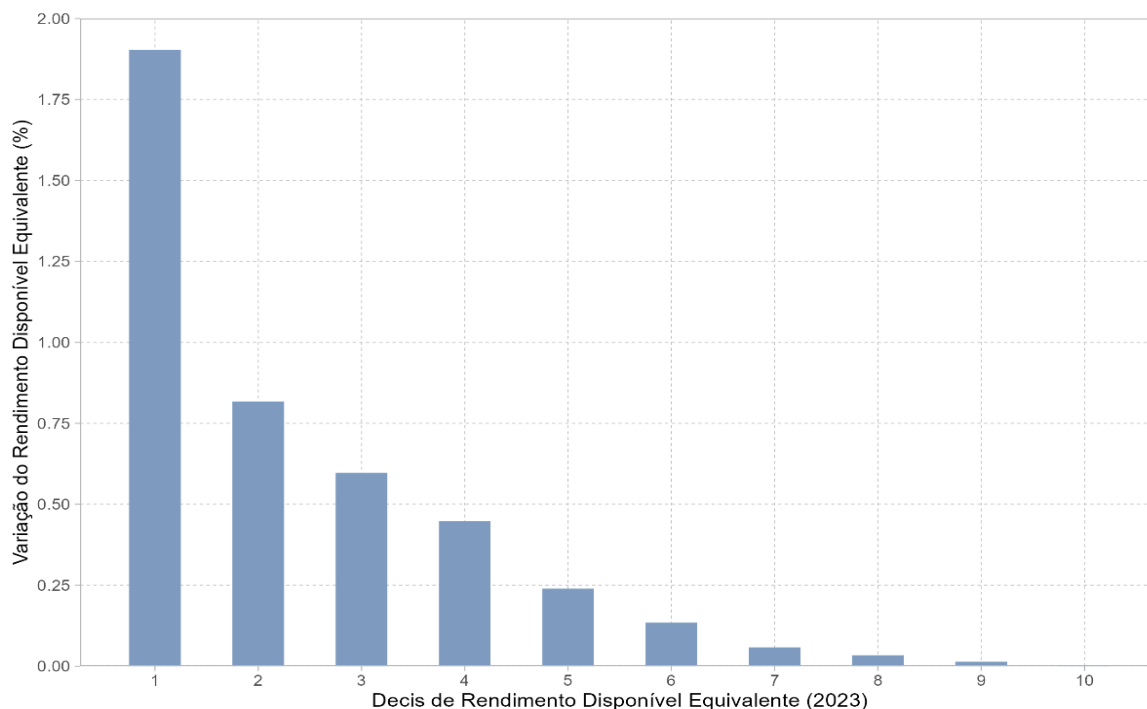
- Apoio às rendas – destinado a apoiar as famílias com uma taxa de esforço acima dos 35%. O apoio consiste na diferença entre o valor da taxa de esforço efetiva do agregado familiar e a taxa de esforço de 35%, até ao máximo de 200€ por mês;

A medida de apoio às rendas, do Programa Mais Habitação, procurou compensar as famílias cuja taxa de esforço se encontra acima de 35%. A medida tem um muito maior impacto relativo no 1.º decil de rendimento (aumentando, em média, 1,9% o rendimento disponível) e entre cerca de 0,5% e 0,8% no rendimento disponível médio do 2.º ao 4.º decil (Figura 34). Os agregados familiares destes decis constituem a principal população abrangida pela medida (Tabela 13, em anexo). Estes resultados são similares à análise que consta do Relatório do Orçamento do Estado de 2024⁷⁸.

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março.

⁷⁸ Relatório anexo ao OE 2024, pp. 17-19

Figura 34 - O impacto distributivo do apoio às rendas



Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Conforme mostra a Tabela 6, esta medida contribui para a diminuição da desigualdade e da taxa de risco de pobreza, sobretudo entre os mais jovens e os mais idosos.

Tabela 6 - Impacto nos indicadores de desigualdade e na taxa de risco de pobreza (apoio às rendas)

Indicadores de desigualdade e pobreza	2023	Apoio às rendas
Gini	0.3024	-0.0017
S80/S20	4.6052	-0.0531
Taxa de risco de pobreza		
População	15.72%	-0.47pp
0 – 14	12.75%	-0.19pp
15 – 24	16.64%	-0.71pp
25 – 49	11.67%	-0.36pp
50 – 64	16.84%	-0.39pp
65 – 79	19.84%	-0.66pp
80+	27.76%	-1.11pp
Limiar de pobreza	641.35 €	

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

3.3.2. Outros efeitos

Quadro 3 - Efeitos do apoio à renda inscrito no programa Mais Habitação

		Trabalho	Rendimento	Pobreza	Saúde	Educação	Habitação	Igualdade de género	Coesão territorial
Programa Mais Habitação	Apoio à renda		••	••	•		•••	•	•

• - efeito moderadamente relevante; •• - efeito relevante; ••• - efeito muito relevante

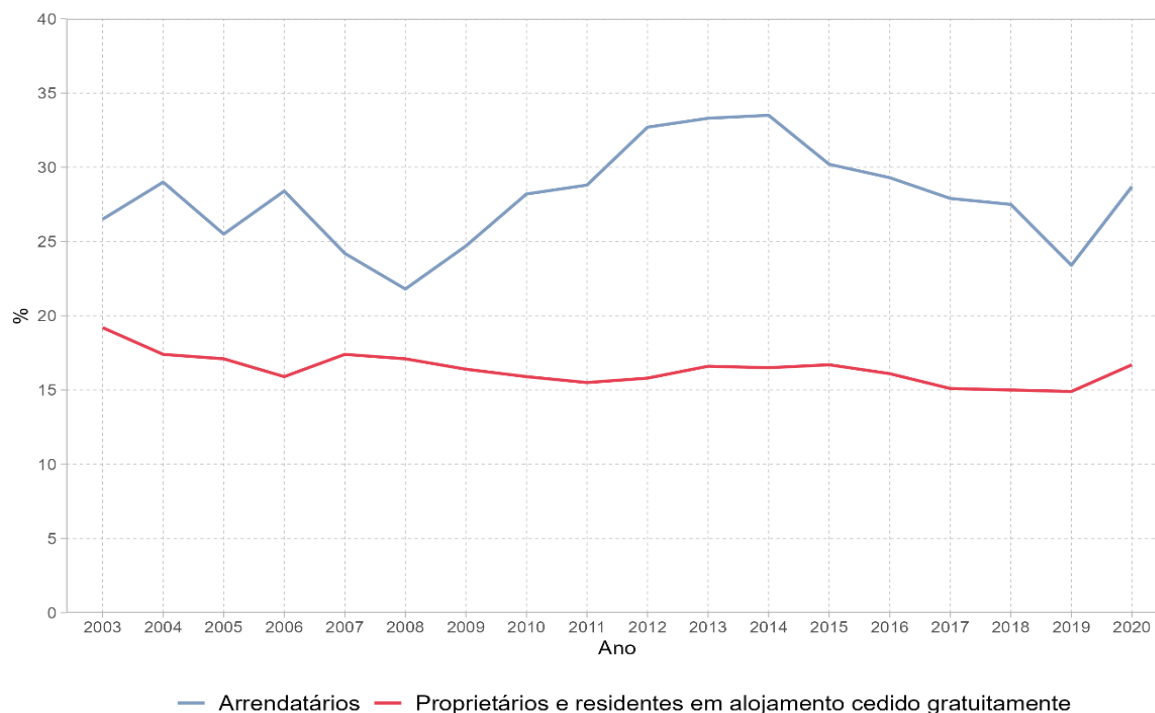
Uma dimensão em que a medida de apoio à renda tem efeito muito relevante é a dimensão “Habitação”. Constitui um apoio bastante importante para que os indivíduos ou agregados domésticos, nomeadamente aqueles em situação de esforço, possam preservar a casa onde residem, casa essa que é um elemento fundamental da estruturação da vida de qualquer pessoa.

Esta medida tem efeito relevante na dimensão “Rendimento”, porque funciona como apoio a um determinado tipo de despesa – a despesa com a habitação –, que é uma despesa fundamental. A este propósito, conforme observado na secção 2.6. –, em Portugal, em termos da taxa de sobrecarga – definida como a percentagem de agregados familiares que gastam 40% ou mais do seu rendimento em habitação –, em 2021, havia uma diferença substancial entre o quintil com o rendimento mais baixo e os restantes quatro (Figura 20). Embora não se disponha de dados mais atuais e precisos, é de admitir que, por causa dos aumentos sucessivos das taxas de juro de referência para o crédito à habitação que ocorreram, a taxa de sobrecarga com despesas de habitação tenha crescido também significativamente para os restantes decis de rendimentos, configurando-se, por isso, como um problema que afeta transversalmente os diversos segmentos socioeconómicos.

Verificado isto, percebe-se que esta medida tem efeito relevante também na dimensão “Pobreza”, no sentido em que o contingente de beneficiários da mesma é composto, em termos proporcionais, por um número maior de pessoas cujo rendimento é dos mais baixos, contribuindo para, além de uma diminuição das desigualdades *lato sensu*, a redução da pobreza⁷⁹.

⁷⁹ *Boletim Económico – Junho 2023*, Lisboa, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal, pp. 18-19.

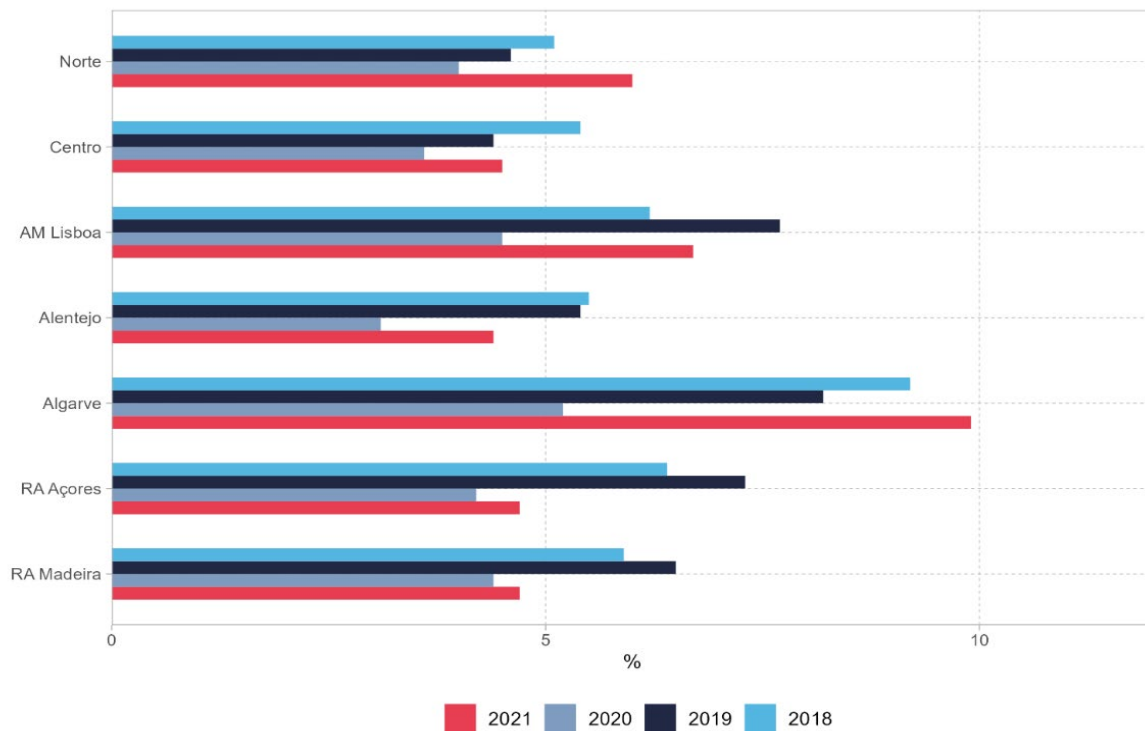
Figura 35 - Taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), por regime de ocupação da habitação (%)



Fonte: INE.

Nesta sequência, como notado anteriormente, sendo as mulheres mais vulneráveis a situações de pobreza e tendo, em média, rendimentos inferiores aos dos homens, esta medida tem algum efeito na dimensão “Igualdade de género”. Efeito tão ou mais importante no caso em que as mulheres são quem assegura em exclusivo ou na maior parte o rendimento do agregado doméstico em que existem pessoas dependentes, nomeadamente crianças, jovens e idosos.

Observa-se também que a taxa de sobrecarga das despesas com a habitação não tem uma distribuição territorial uniforme, sendo superior na NUTS II Algarve, em comparação com as restantes. Neste sentido, considerando a maior incidência numa parte do país onde se localiza um número mais elevado de casos de sobrecarga com as despesas de habitação, esta medida do programa Mais Habitação tem algum efeito na dimensão “Coesão territorial”, contribuindo para tornar mais equitativo o esforço de suportar as despesas com a habitação.

Figura 36 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação, por NUTS II (%)

Fonte: INE.

Refira-se ainda que garantir residência e conseguir mantê-la, por motivo evidente, é fundamental para garantir um conjunto de condições básicas de vida imprescindíveis ao bem-estar mínimo de qualquer pessoa. Neste sentido, por reforçarem a possibilidade de as pessoas terem e manterem a casa onde residem, esta medida tem um efeito moderado na dimensão “Saúde”.

Por fim, é de salientar que esta medida pode contribuir para a escolha de habitação em localizações cujo acesso aos transportes públicos seja mais fácil e permita o mais diverso tipo de deslocações, nomeadamente para a escola, o trabalho ou qualquer serviço a que seja necessário recorrer com frequência. Neste sentido, não é de descartar a hipótese de que esta medida tenha efeito noutras dimensões, como “Trabalho” e “Educação” e, por outra via, também na dimensão “Saúde”. Recorde-se, por exemplo, que é necessária residência no território nacional para se conseguir um contrato de trabalho⁸⁰.

⁸⁰ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=alteracoes-a-lei-dos-estrangeiros-simplifica-procedimentos>.

3.4. Medidas do Orçamento do Estado para 2024

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2024 (OE 2024) apresenta um conjunto de medidas com impacto no rendimento disponível das famílias. Entre as medidas com impacto mais significativo, destacam-se as referidas de seguida. Outras medidas com impacto relevante, ainda que indireto (por exemplo, sobre a gratuitidade das creches ou dos transportes para jovens), não foram consideradas nesta análise.

- Aumento das pensões de acordo com fórmula de atualização, garantindo aumentos superiores à inflação (6,2%, em média).
- Aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI), de 5858,63 euros para 6608,53 euros
- Reforço do Abono de Família em 22 euros mensais (264 euros/ano), na sua componente base.
- Reforço do Rendimento Social de Inserção (RSI), com a indexação do valor de referência a 45% do IAS
- Redução transversal do IRS, com atualização dos escalões e redução das taxas marginais.
- Reforço do IRS Jovem, com o aumento das isenções previstas no âmbito do regime do IRS Jovem assim como os respetivos limites de isenção.

Esta nota analisa o impacto redistributivo destas medidas, recorrendo ao modelo de microssimulação EUROMOD. A primeira secção apresenta o impacto conjunto das medidas no rendimento disponível das famílias e a segunda o seu impacto nos principais indicadores de desigualdade e da pobreza. A terceira secção apresenta uma análise *ceteris paribus* ou seja, uma análise do impacto de cada medida aplicada isoladamente. A última secção apresenta a metodologia adotada nesta nota.

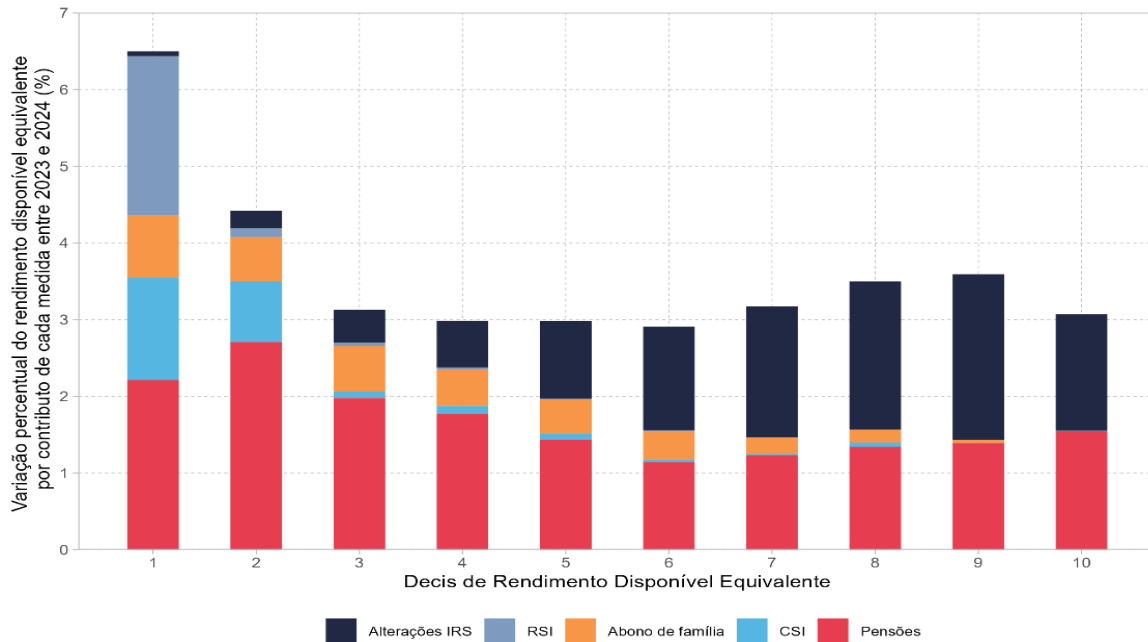
3.4.1. Análise do impacto distributivo

O impacto conjunto das medidas no rendimento disponível das famílias

A Figura 1 mostra o impacto conjunto das medidas no rendimento disponível das famílias, apresentando a sua variação percentual face às medidas de 2023. A modelação do impacto conjunto incorpora o aumento do Indexante de Apoios Sociais (IAS), de 480,43 euros para 510,22 euros. Globalmente, as medidas têm um impacto positivo na variação do rendimento disponível das famílias (Figura 37). O aumento das pensões e dos benefícios sociais (abono de família, RSI e CSI) tem um impacto significativo entre as famílias com menores rendimentos (1º e 2º decis), as maiores variações relativas de rendimento numa comparação inter-decis. Nos restantes decis observa-se um aumento num intervalo aproximadamente entre 3 e 4%, assistindo-se a um aumento maior entre o 7º e o 9º decil, fruto sobretudo da redução transversal do IRS. O impacto positivo das alterações no IRS poderá ser

nulo ou significativamente reduzido nos primeiros decis com o aumento do valor do mínimo de existência, não refletido nesta simulação. A Tabela 7 sintetiza o rendimento disponível médio (por adulto equivalente) por decil, antes e após políticas de 2024.

Figura 37 - Impacto conjunto das medidas no rendimento disponível das famílias



Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem as medidas, e o cenário de reforma, com as medidas.

Tabela 7 - Rendimento disponível médio (por adulto equivalente) por decil

Decil	Antes das políticas da Proposta de Lei do OE 2024	Após as políticas da Proposta de Lei do OE 2024
1	441,30 €	468,71 €
2	629,50 €	658,46 €
3	768,80 €	793,34 €
4	883,20 €	909,51 €
5	1002,30 €	1032,59 €
6	1144,00 €	1177,73 €
7	1302,10 €	1344,30 €
8	1513,80 €	1567,44 €
9	1881,10 €	1949,50 €
10	3050,50 €	3144,42 €

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem as medidas, e o cenário de reforma, com as medidas.

O impacto conjunto e de cada medida em indicadores da desigualdade e pobreza

O conjunto das medidas analisadas tem um impacto positivo na diminuição das desigualdades e da pobreza, conforme mostra a Tabela 8. Quanto às medidas de desigualdades, o conjunto das políticas diminui o rácio entre os 20% com mais rendimentos e os 20% com menos rendimentos. O Índice de Gini diminui ligeiramente, dado o efeito de quase neutralidade proporcionada pela combinação entre o aumento nas prestações sociais e a redução transversal no IRS. O impacto na diminuição da taxa de risco de pobreza é bastante significativo, reduzindo esse risco em cerca de 2,38 p.p.

A Tabela 8 apresenta igualmente o impacto isolado de cada medida, mantendo as restantes inalteradas (*ceteris paribus*). Neste enquadramento, verifica-se que as medidas que têm um impacto maior na redução da taxa de risco de pobreza são o aumento das pensões, o aumento do CSI e o reforço do abono de família. A contribuição da redução transversal do IRS para a diminuição da taxa de risco de pobreza deverá ser lida considerando que esta simulação não inclui a atualização do mínimo de existência.

Relativamente à desigualdade, as medidas que têm um contributo *ceteris paribus* maior para a sua redução são o aumento do CSI, das pensões, do abono de família e do RSI. Em sentido inverso, a redução do IRS contribui para o aumento das desigualdades.

É importante notar que o impacto conjunto das medidas difere da soma parcelar do efeito individual de cada medida, dada a interdependência entre algumas medidas (por exemplo, o aumento do IAS impacta nas pensões, no abono de família, no RSI, no CSI e noutros apoios sociais; o aumento das pensões tem um resultado diferente após a aplicação dos novos escalões e taxas marginais do IRS; entre outras interdependências).

Tabela 8 - O impacto das medidas na desigualdade e na pobreza

	2023	Pensões	CSI	Abono de Família	RSI	IRS	IRS Jovem	Impacto conjunto
Gini	0.3024	-0.0013	-0.0020	-0.0009	-0.0010	0.0033	0.0001	-0.0016
S80/S20	4.6052	-0.0397	-0.0918	-0.0300	-0.0417	0.0883	0.0014	-0.0896
Taxa de risco de pobreza								
População	15.72%	-1.16pp	-1.22pp	-0.18pp	-0.06pp	-0.15pp	0.00pp	-2.38pp
0 – 14	12.75%	-0.22pp	-0.01pp	-0.52pp	-0.24pp	-0.16pp	0.00pp	-0.93pp
15 – 24	16.64%	-0.34pp	-0.12pp	-0.28pp	-0.13pp	-0.23pp	0.00pp	-0.66pp
25 – 49	11.67%	-0.33pp	-0.04pp	-0.20pp	-0.05pp	-0.15pp	0.00pp	-0.70pp
50 – 64	16.84%	-0.69pp	-0.05pp	0.00pp	0.00pp	-0.23pp	0.00pp	-0.88pp
65 – 79	19.84%	-2.88pp	-4.80pp	0.00pp	0.00pp	-0.02pp	0.00pp	-6.81pp
80+	27.76%	-6.28pp	-6.77pp	-0.23pp	0.00pp	-0.02pp	0.00pp	-11.14pp
Limiar de pobreza	641.35 €							

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem as medidas, e o cenário de reforma, com as medidas.

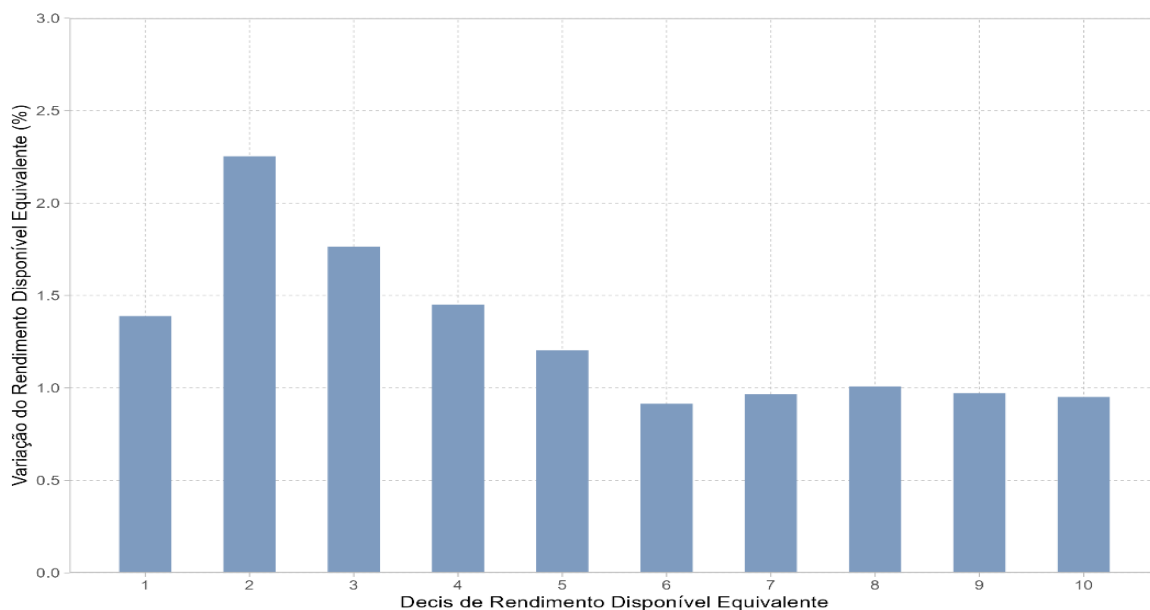
O impacto isolado de cada medida no rendimento disponível das famílias

Esta secção analisa o impacto de cada medida no rendimento disponível, num cenário *ceteris paribus*, isto é, considerando as restantes políticas inalteradas. Por esta razão, conforme referido anteriormente, dada a interdependência entre as medidas, o impacto isolado de cada medida é diferente do seu impacto quando se considera a implementação simultânea das medidas.

Aumento das pensões

O aumento das pensões apresentado na proposta de Lei do OE 2024, de 6,2%, tem um impacto significativo em todos os decis, sendo maior entre o 1º e o 5º decil, onde existe uma maior proporção de pensionistas, incluindo as pensões de natureza não contributiva (pensão de sobrevivência e pensão de invalidez). Apesar da transversalidade da medida ao longo de toda a distribuição, as maiores percentagens de abrangidos encontra-se nos 2º, 3º e 4º decis (ver Tabela 13, em anexo).

Figura 38 - O impacto isolado do aumento das pensões



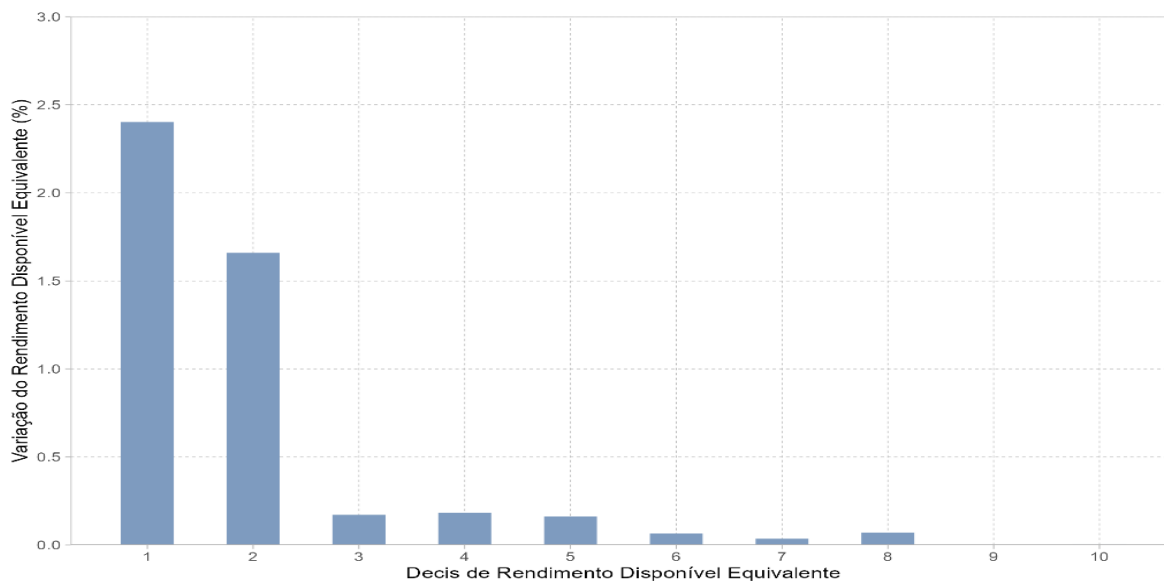
Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos (CSI)

O complemento Solidário para Idosos é atribuído a idosos com baixos recursos. A condição de recursos é definida pelo valor de referência do CSI que, ao ser atualizado de €5858,63 para €6608,53, tem um impacto significativo nos dois decis inferiores, onde se concentram os pensionistas com menos rendimentos (conforme mostra a Tabela 13, em anexo).

Figura 39 - O impacto isolado do aumento do valor de referência do CSI



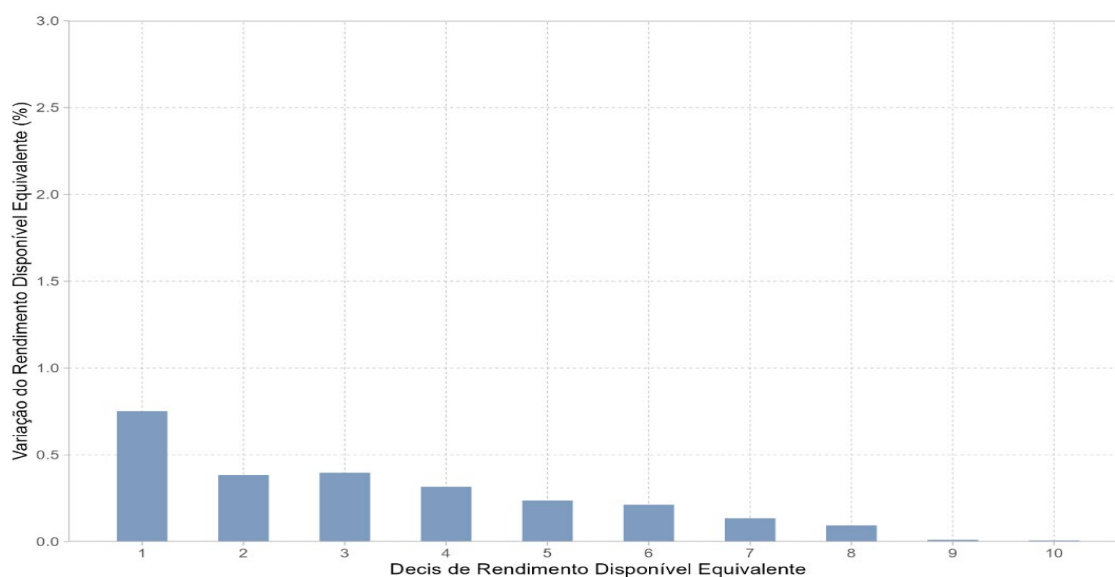
Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Reforço do Abono de Família

O reforço do abono em €22 por mês para crianças até aos seis anos de idade e até ao 4º escalão tem um impacto decrescente com o aumento dos rendimentos. Este efeito deve-se ao facto de o reforço do abono de família ser um valor igual em todos os escalões, pelo que a variação relativa do rendimento é maior entre os rendimentos mais baixos. Esta medida abrange sobretudo as famílias com filhos do 1º ao 8º decil (Tabela 13, em anexo).

Figura 40 - O impacto isolado do reforço do Abono de Família



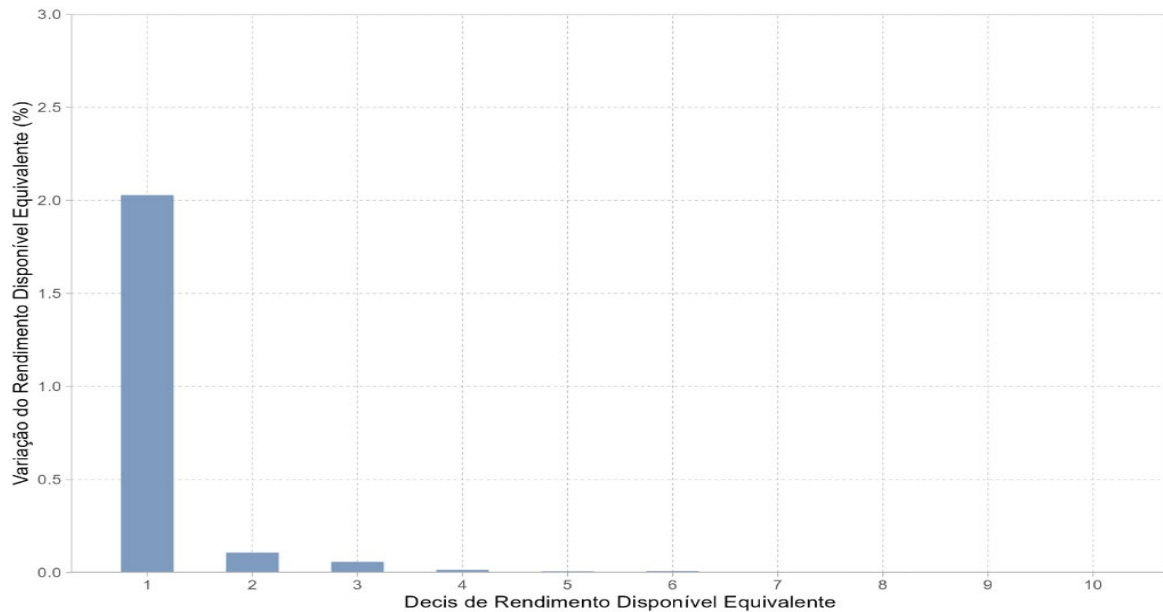
Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Reforço do Rendimento Social de Inserção (RSI)

O reforço do Rendimento Social de Inserção tem um efeito fundamentalmente no primeiro decil de rendimentos, onde se encontra a maior parte da população elegível para este apoio social (como mostra a Tabela 13, em anexo). Neste decil, o impacto da medida reflete-se num aumento de cerca de 2% do rendimento disponível por adulto equivalente. O impacto é relativamente marginal no 2º e 3º decil, e próximo de zero a partir do 4º decil.

Figura 41 - O impacto isolado do reforço do RSI



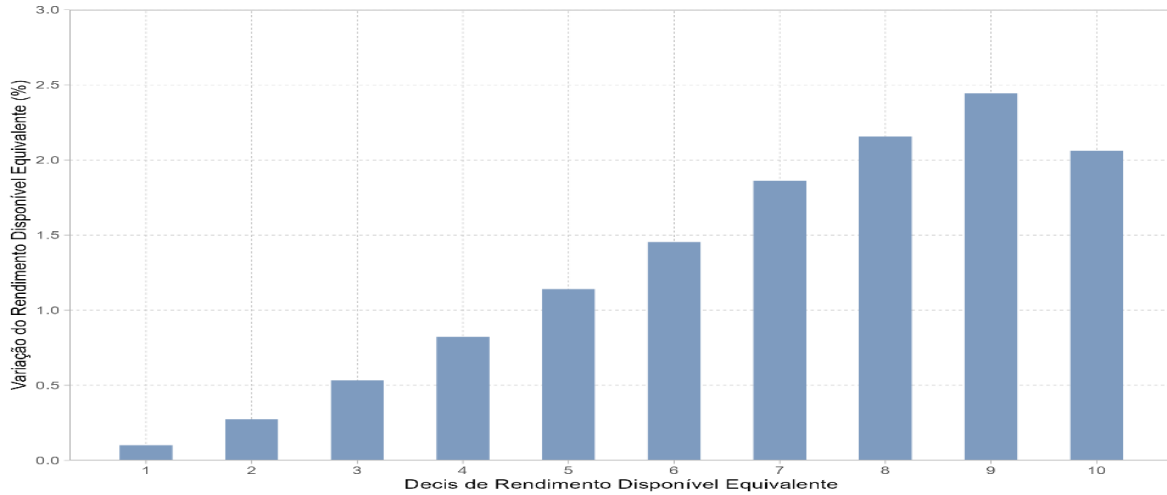
Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Redução transversal do IRS

A alteração dos escalões de IRS representa um acréscimo de rendimento disponível em praticamente todos os decis, com ganhos crescentes para os decis de rendimentos superiores. Nos decis inferiores há uma incidência elevada de rendimentos inferiores ou iguais ao salário mínimo nacional, casos em que os rendimentos estão isentos de IRS e em que a medida tem menor impacto. Conforme referido anteriormente, esta simulação não considera o aumento do mínimo de existência, cenário em que o impacto da redução do IRS seria nulo ou significativamente reduzido nos primeiros decis. A Tabela 13 apresenta a percentagem de abrangidos pela redução do IRS por decil, verificando-se que esta é significativamente baixa no 1º decil e bastante elevada do 5º ao 10º decil (entre 80% e 100%).

Figura 42 - O impacto isolado da redução transversal do IRS



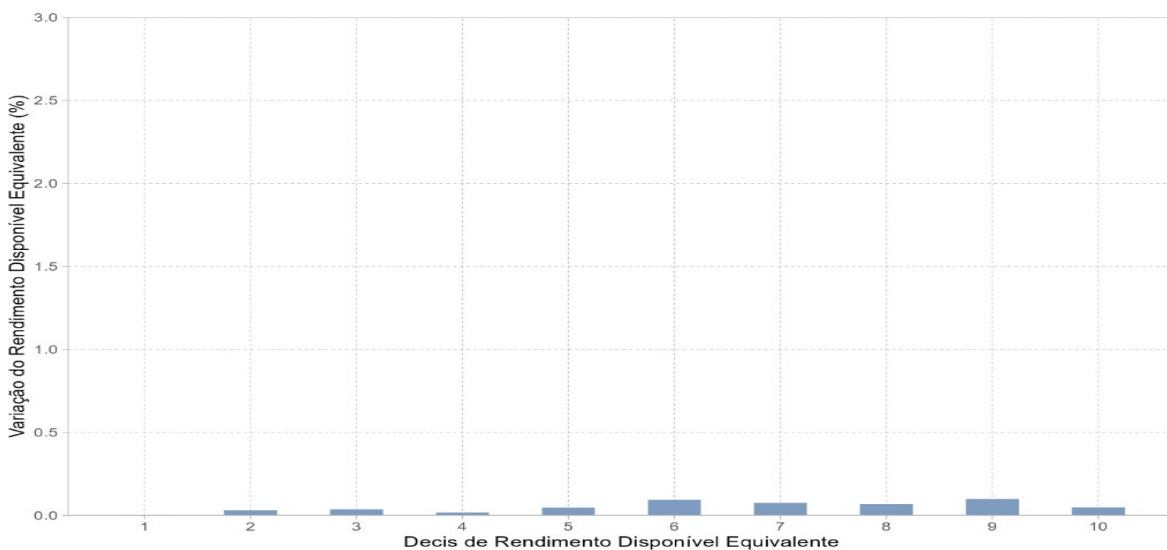
Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Reforço do IRS Jovem

O reforço do IRS Jovem aumenta o rendimento disponível equivalente médio em todos os decis exceto o primeiro, com maior incidência entre o 5º e o 10º decil. Face à medida do IRS Jovem que vigora em 2023, as taxas progressivas do IRS serão aplicadas apenas a uma parte do rendimento. Adicionalmente, a isenção de IRS é total no primeiro ano de atividade (75% no 2º e 3º anos; 50% no 4º ano e 25% no 5º ano). Tal como na redução transversal do IRS; esta medida abrange principalmente os jovens do 5º ao 10º decil de rendimento (Tabela 13, em anexo), razão pela qual o impacto distributivo é maior nestes decis.

Figura 43 - O impacto isolado do reforço do IRS Jovem



Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

3.4.2. Outros efeitos

Quadro 4 - Efeitos das medidas analisadas do Orçamento do Estado para 2024

	Trabalho	Rendimento	Pobreza	Saúde	Educação	Habitação	Igualdade de género	Coesão territorial
Medidas do Orçamento do Estado para 2024 analisadas	Aumento do Indexante de Apoios Sociais		•	•				•
	Aumento das pensões		••	••			•	•
	Aumento do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos		••	••			•	•
	Reforço do abono de família		•	••		•		•
	Reforço do Rendimento Social de Inserção		•	••				•
	Redução transversal do IRS		••					
	Reforço do IRS Jovem		•					

• - efeito moderadamente relevante; •• - efeito relevante; ••• - efeito muito relevante

O conjunto de 7 medidas do OE para 2024 consideradas aqui tem um efeito relevante na dimensão “Rendimento”. Como se observou na secção anterior, além de um aumento generalizado do rendimento disponível, calcula-se uma diminuição tanto para o coeficiente de Gini quanto para o rácio S80/S20, o que significa uma redução das disparidades existentes a esse nível. Justifica destaque o aumento do rendimento disponível no primeiro decil, estimado na ordem de 4,6%, valor claramente acima do que se estima ocorrer nos decis restantes.

O mesmo tipo de efeito se observa em relação à dimensão “Pobreza”, no sentido em que, em razão do tal agregado de medidas, se calcula que a taxa de risco de pobreza diminua 1 p.p. Contribuem para isto sobretudo o aumento do valor de referência do CSI e o reforço do RSI, não sendo de descurar também o contributo do aumento das pensões e do reforço do abono de família. Como se observa no Figura 37, estas são as quatro medidas que impulsionam o aumento do rendimento disponível dos dois decis de rendimento mais baixo.

Algumas das medidas têm efeito moderadamente relevante também na dimensão “Igualdade de género”, por incidirem sobre uma proporção maior de mulheres. O aumento das pensões é uma dessas medidas, pois as mulheres constituem 55,6% do total das pessoas beneficiárias de pensões – quase 2,9 milhões de pessoas –, sendo de destacar que, entre a parte beneficiária de pensões de sobrevivência – 859.019 pessoas –, 81,2% dessas pessoas são mulheres. Outra medida com efeito nesta dimensão é o aumento do valor de referência do CSI, no sentido em que quase 70% das pessoas beneficiárias dessa prestação social são mulheres.

Tabela 9 - Pessoas beneficiárias de pensões e de algumas prestações sociais, por sexo (%)

		Pensões (2021)				Prestações sociais (2022)	
		Invalidez	Sobrevivência	Velhice	Total (sem contagem dupla)	CSI	RSI
Homens		52,7	18,8	47,8	44,4	30,1	46,6
Mulheres		47,3	81,2	52,2	55,6	69,9	53,4
Total	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	240.010	859.019	2.313.410	2.888.340	162.646	262.545

Fonte: INE.

Pode antecipar-se igualmente que o reforço do abono de família venha a ter um efeito moderadamente relevante na dimensão “Educação”, porquanto, a partir dos 16 anos, o recebimento desta prestação social tem como condição que os jovens estejam matriculados numa escola e a frequentar o nível de ensino exigido para a idade respetiva, operando, por isso, como estímulo à manutenção ou ao prolongamento do trajeto escolar.

É de admitir ainda que as 5 medidas referentes ao aumento de prestações sociais, porque com incidência significativa nos territórios de baixa densidade, têm algum contributo, ainda que moderado, para a dimensão “Coesão territorial”. Dado esses territórios serem caracterizados por uma população mais envelhecida e com rendimentos comparativamente menores⁸¹, aquelas medidas, embora de implementação nacional, tenderão a atenuar mais nesses territórios as desvantagens associadas às disparidades de rendimento existentes.

⁸¹ Mauritti, R. (coord.) (2022), *Territórios de Bem-Estar: Assimetrias nos Municípios Portugueses*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

3.5. Notas metodológicas

3.5.1. Modelação do impacto distributivo das medidas no EUROMOD

A análise do impacto distributivo foi realizada a partir do EUROMOD, um modelo de microssimulação desenvolvido e atualizado pelo Joint Research Centre da Comissão Europeia (JRC). Este modelo permite quantificar o impacto das prestações sociais, das contribuições para a Segurança Social e dos impostos diretos sobre o rendimento no rendimento disponível médio por adulto equivalente⁸², bem como nas medidas de desigualdade e da pobreza, em cada Estado-membro da UE⁸³.

Uma análise completa do impacto distributivo do Orçamento do Estado teria de incluir o efeito da despesa e investimentos em serviços públicos (por exemplo, na saúde, na educação ou nos transportes) e dos restantes impostos, elementos que não se encontram atualmente incorporados no EUROMOD.

Sendo o EUROMOD um modelo de análise estática, importa referir que os resultados apresentados mostram o que aconteceria no período imediatamente a seguir à aplicação das medidas e do Orçamento do Estado, não considerando eventuais dinâmicas de mudança no comportamento dos indivíduos e das famílias suscitadas pelas políticas. Adicionalmente, não são considerados efeitos de potenciais alterações do quadro macroeconómico que possam afetar o nível dos rendimentos ou as políticas em análise, e vice-versa.

A base empírica do modelo é constituída pelos dados de inquérito do EU-SILC. Os dados mais recentes disponíveis do EU-SILC remontam ao inquérito realizado em 2021, com dados relativos aos rendimentos de 2020. Por se tratar de um ano significativamente afetado pela pandemia COVID-19, esta análise toma por base o inquérito de 2020, com dados de 2019. Contudo, o EUROMOD inclui um conjunto de fatores de atualização (variação de fatores como: inflação, PIB, salários, pensões, indexantes de apoios sociais, entre outros) que são aplicados às variáveis e aos parâmetros do modelo até ao último ano modelado, 2023.

Relativamente à Proposta de Lei do OE para 2024, dado que 2023 é o último ano modelado no EUROMOD, a estratégia de modelação consistiu em analisar as medidas de política como se estas tivessem ocorrido em 2023. Deste modo, a comparação entre o cenário base (2023) e o cenário de reforma (Proposta de Lei do OE para 2024) permite quantificar o impacto nominal que as medidas teriam no rendimento disponível das famílias no âmbito do sistema de políticas e do contexto socioeconómico de 2023.

⁸² O rendimento por adulto equivalente é uma ponderação aplicada ao rendimento de um agregado familiar. Para o seu cálculo, é adotada a escala de equivalência modificada da OCDE, em que o rendimento total do agregado familiar é ponderado pelos membros que o constituem da seguinte forma: o primeiro adulto tem o peso de 1; o segundo e seguintes adultos têm o peso de 0,5; e cada criança tem o peso de 0,3. Por exemplo, um agregado familiar com 2 adultos e 3 crianças, com um rendimento mensal total de 2250 euros, tem um rendimento equivalente de $2250 / (1+0,5+0,3+0,3+0,3) = 937,50$ euros.

⁸³ A tabela 12, em anexo, detalha o conjunto de prestações sociais, impostos e contribuições simuladas no modelo do EUROMOD.

3.5.2. Modelação do impacto distributivo do PART

Esta nota apresenta a metodologia de análise do impacto distributivo do PART. Para analisar o efeito do PART na variação do rendimento disponível das famílias, a estratégia seguida consistiu em apurar as despesas com os passes de transporte público antes e após a introdução do PART. A diferença entre estes dois valores de despesa por indivíduo foi assumida como constituindo um “subsídio direto” atribuído pelo Estado aos indivíduos, sendo somada ao rendimento disponível das famílias calculado no EU-SILC.

Os dados respeitantes às despesas com transportes públicos foram consultados a partir do Inquérito à Mobilidade (IMob), conduzido pelo INE em 2017 nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP). Dado que o IMob não teve edição posterior a esta data e o PART foi introduzido em 2019, não foi possível aferir se existiram alterações estruturais na procura por transporte público. Como se detalhará de seguida, dada a estrutura dos dados do IMob, foi necessário considerar alguns pressupostos com vista à imputação das despesas com transporte público antes e após o PART. Adicionalmente, como o rendimento disponível das famílias é apurado no EU-SILC e se pretende utilizar a amostra do EU-SILC para o cálculo do impacto do PART no rendimento disponível das famílias (por motivos de comparabilidade com outras medidas), realizou-se um processo de imputação por reamostragem (*Hot Deck Imputation*) dos dados do IMob para os dados do EU-SILC. Por último, o EU-SILC apresenta dados somente por região NUTS II, pelo que não foi possível analisar a variação do rendimento disponível no caso da AMP, apenas para a AML. Resumidamente, assumiram-se os seguintes pressupostos:

1. O PART não induz efeitos na procura por transportes públicos;
2. As famílias têm despesas com transporte equivalentes ao valor máximo do intervalo de despesas reportadas no IMob;
3. Os indivíduos do mesmo agregado com passe de transporte público têm subscrita a mesma modalidade de passe, ou seja, um passe com o mesmo preço base.

As próximas secções detalham a abordagem metodológica relativa a estes pressupostos, a metodologia de imputação dos valores de despesa com transporte público e o processo de transferência da informação do IMob para o EU-SILC.

Introdução

Os dados do IMob mostram que a distribuição das despesas com transporte não está associada com o rendimento de forma relevante. Com efeito, apesar das despesas superiores serem mais comuns em escalões de rendimentos mais altos e as despesas inferiores serem mais comuns em rendimentos mais baixos, o tipo de despesa com transporte mais comum é transversal a todos os escalões de rendimento, entre 30 € e 60 € por mês, conforme mostra a Tabela 10.

Tabela 10 - Despesa com transporte por escalão de rendimento

Rendimento / Despesas	Sem despesa habitual	< 10 €	10 € - 30 €	30 € - 60 €	60 € - 100 €	100 € - 200 €	200 € - 400 €	Ns/Nr
< 430 €	48%	12%	21%	15%	4%	1%	0%	0%
430 € - 600 €	47%	8%	17%	18%	8%	1%	0%	1%
600 € - 1000 €	46%	8%	14%	17%	10%	3%	0%	0%
1000 € - 1500 €	44%	7%	11%	19%	12%	5%	1%	1%
1500 € - 2600 €	48%	6%	11%	19%	11%	5%	1%	1%
2600 € - 3600 €	44%	7%	11%	18%	12%	6%	1%	0%
3600 € - 5700 €	49%	6%	15%	16%	7%	4%	1%	2%
5700 7000 €	56%	4%	8%	9%	21%	2%	1%	0%
> 7000 €	54%	7%	11%	12%	8%	7%	0%	1%
Ns/Nr	51%	4%	10%	17%	9%	2%	1%	6%

Fonte: PlanAPP, a partir do IMob, 2017.

O grau de associação entre estas variáveis, de acordo com o índice de correlação de Spearman, é de apenas 0,05, ou seja, praticamente inexistente. Para existir um impacto distributivo absoluto deveria observar-se uma relação inversa (índice de correlação negativo) entre estas duas variáveis.

Contudo, este cenário poder-se-ia alterar caso o impacto na procura por transporte público seja diferenciado por escalão de rendimento, sendo mais acentuado para famílias de menores rendimentos. Porém, os dados necessários para que tal efeito possa ser tido em conta não se encontram disponíveis (um novo IMob após o PART, por exemplo).

Imputação dos valores de despesa com transporte público antes do PART

O principal desafio da modelação prende-se com o facto de não existirem dados com atributos contínuos que caracterizem rendimentos e perfis demográficos e, simultaneamente, caracterizem as despesas e perfis de utilização de transportes. Por esta razão, a abordagem metodológica adotada foi a de recriar sinteticamente as distribuições de despesas e características de utilização de transportes públicos inferidas no IMob, tendo em conta as características demográficas e de rendimentos dos indivíduos na amostra do EU-SILC. Contudo, esta extrapolação apenas permite conservar os padrões relativos às características que são simultaneamente observadas em ambas as fontes de dados: rendimento, idade, nível de escolaridade, sexo, e dimensão do agregado familiar.

As despesas com transportes reportadas no IMob são apresentadas em categorias (e.g., entre 100 € e 200 €). Tal afigura-se como problemático devido ao objetivo de aferição de um valor numérico contínuo

e concreto que se aproxime da alteração do rendimento disponível que as famílias que recorrem a transportes públicos sentiram após o PART. Esta transformação de uma variável discreta em contínua dá origem a uma multiplicidade de cenários passíveis de considerar: um por cada opção metodológica que se possa tomar relativa à transformação deste intervalo num valor concreto. Por simplicidade, assumiu-se que as famílias despendem o valor máximo do intervalo que reportam.

Outra dificuldade prende-se com o nível de agregação a que estas despesas são reportadas: o IMob reporta as despesas com transporte ao nível do agregado familiar, enquanto a análise tem como unidade o indivíduo. Deste modo, é necessária uma estratégia de equivalência entre as despesas do agregado e o nível do indivíduo. Existindo diferentes tipos de passe que, antes do PART, apresentavam taxas de desconto fixas, assumiu-se uma taxa de desconto média por tipo de passe com desconto (e.g., 4_18, sub23, sénior, etc.) que refletisse a proporção de indivíduos que auferia determinado tipo de desconto⁸⁴.

Com base na percentagem de preço de passe que cada indivíduo paga e o valor total da despesa com transporte público no agregado, afetou-se a despesa individual com o passe. Por exemplo, um agregado com 3 passes de transporte, um deles inteiro e os restantes com 15% de desconto, que gastava 200 euros com transporte por mês. O valor do passe inteiro é determinado através do cálculo $200 \text{ €} / (1 + 0.85 + 0.85) = 74 \text{ €}$. Atribui-se esse valor de despesa ao indivíduo com passe inteiro (74 €) e 85 % desse valor aos passes com desconto (63 €). Este método de equivalência de despesas por indivíduo assume que, dentro do mesmo agregado, todos os indivíduos possuem a mesma modalidade de passe (e.g., metropolitano), embora alguns possam auferir desconto.

Transferência dos valores das despesas do IMob para o EU-SILC

A transferência de informação do IMob sobre despesas com transporte e tipos de passe sintéticas para os indivíduos presentes no EU-SILC – mantendo a distribuição condicional que se observa no IMob – foi realizado por reamostragem aleatória, seguindo a estratégia de *Hot Deck Imputation*. O processo de reamostragem permite aproximar a distribuição empírica de determinada variável por estratos (dados por combinação de características), de forma não paramétrica. Este consiste, para determinado estrato, em extrair aleatoriamente valores de determinada dada variável para uma nova amostra de determinada dimensão, com reposição de observações, repetindo-se o processo para cada estrato. Tal garante que, dentro de cada estrato, a distribuição da variável em causa na nova amostra seja igual à da amostra base.

Neste caso, uma vez que a nova amostra de chegada tem de corresponder ao EU-SILC, a dimensão de cada amostra por estrato é igual à dimensão (número de indivíduos) de dado estrato no EU-SILC. Isto é, existindo X indivíduos num dado estrato no EU-SILC, são extraídos X valores aleatórios do estrato correspondente no IMob. Sendo os estratos definidos por escalão de rendimento, idade, sexo, escolaridade e dimensão do agregado familiar, é de esperar que ambas as amostras tenham a mesma

⁸⁴ Por exemplo, existindo 50 indivíduos a auferir um desconto de 50% e outros 50 indivíduos a auferir um desconto de 60% no mesmo tipo de passe (e.g. 4_18), atribui-se o desconto fixo de 55% a esse tipo de passe, face ao valor base do passe da mesma modalidade (e.g., metropolitano).

distribuição de despesa condicional a estas características, tendo-se assim criado dados sintéticos que seguem o mesmo mecanismo gerador de dados que é possível inferir do IMob.

Além disso, importa ter em conta os pesos de amostragem das duas amostras (de partida e de chegada). Para este fim, definiu-se que cada observação do IMob (amostra de partida) seria escolhida para o processo de reamostragem com probabilidade equivalente ao seu peso amostral. Os pesos de amostragem da amostra de chegada (o EU-SILC) foram tidos em conta por via da repetição de observações de forma correspondente ao seu peso.

Imputação dos valores de despesa com transporte público após o PART

Baseado nos valores de despesa e tipo de passe imputados no passo anterior, estabeleceu-se uma correspondência entre estes e os valores de despesa esperados após o PART, conforme se sumariza na tabela seguinte.

Tabela 11 - Despesas e tipo de passe antes e após o PART

Antes do PART	Após o PART	Hipóteses sobre os passes
Passe inteiro sem redução com valor de despesa superior a 40 €	40 €	Assume-se que é passe metropolitano
Passe inteiro sem redução com valor de despesa entre 30 € e 40 €	30 €	Assume-se que é passe municipal
Passe Sub23 e 4_18 com valor de despesa superior a 26 €	26 €	O valor pós PART corresponde à média ponderada do valor do passe, tendo em consideração os dois tipos de escalão possíveis (A e B), de acordo com o número de passes vendidos por escalão em 2019. Assume-se que se trata de passes metropolitanos.
Passe Sub23 e 4_18 com valor de despesa superior a entre 20 € e 26 €	20 €	O valor pós PART corresponde à média ponderada do valor do passe, tendo em consideração os dois tipos de escalão possíveis (A e B) de acordo com o número de passes vendidos por escalão em 2019. Assume-se que se trata de passes municipais.
Passe crianças (<=12 anos)	0 €	
Passe sénior ou pensionistas e reformados	20 €	
Agregados familiares cujas despesas pós PART sejam superiores a 80 €	80 €, distribuídos equitativamente por cada indivíduo com passe no agregado.	Corresponde ao passe família

Fonte: PlanAPP, a partir do IMob, 2017.

4. Notas finais

Este relatório corresponde ao ensaio preliminar de um modelo de enquadramento e de análise das desigualdades em Portugal, assim como do impacto distributivo e dos efeitos das medidas de política pública sobre esse fenómeno. Este trabalho foi elaborado tendo em vista a aproximação e referência ao relatório sobre esta matéria, a incluir nos relatórios do Orçamento do Estado futuros.

Uma das características e valias deste relatório é não cingir a análise ao impacto distributivo das medidas de política pública. Embora a análise modelizada e mensurável desse impacto num conjunto de indicadores incontornáveis – coeficiente de Gini, rácio S80/S20, taxa de risco de pobreza – seja uma componente fundamental da análise das desigualdades, optou-se por uma perspetiva analítica mais ampla, sensível a outros efeitos num conjunto de dimensões relevantes. Este alargamento do foco e da estratégia de análise é importante por dois motivos. Por um lado, permite observar os efeitos das medidas de política pública além dos impactos que têm em termos de rendimento e pobreza, as dimensões que são consensual e tradicionalmente tratadas neste tipo de análise. Por outro lado, permite considerar medidas de política pública que não as focadas estritamente ou sobretudo no combate às desigualdades, pois outras há, com objetivos e prioridades diferentes – como, por exemplo, o PART e o apoio às rendas –, que também podem contribuir para reduzir as desigualdades ou mitigar os seus efeitos numa diversidade de planos.

Outro aspeto e valia deste relatório é apresentar uma caracterização panorâmica de um conjunto de dimensões relevantes no quadro da análise das desigualdades, em que, além da identificação das políticas públicas mais recentes associadas a cada uma dessas dimensões, se reporta o ponto de situação atual.

A este propósito, na dimensão do rendimento, observa-se que a desigualdade na distribuição do rendimento em Portugal é superior à registada no conjunto da UE, tendo sido interrompida em 2020 a trajetória de aproximação dos indicadores respetivos (Figura 7 e Figura 8).

Na dimensão trabalho, globalmente, tem havido uma evolução positiva, com o aumento da taxa de emprego (Figura 2), a diminuição da taxa de desemprego (Figura 3) e o aumento do salário mínimo nacional (Figura 5). Desde 2020, o peso das remunerações no PIB em Portugal e na UE voltou a ser muito próximo (Figura 4).

A mesma evolução global positiva se observa em relação à pobreza (Figura 9 e Figura 10). Ainda assim, note-se que o leque de políticas públicas concretizadas por via de transferências sociais no conjunto da UE consegue fazer baixar mais a taxa de risco de pobreza do que em Portugal (Figura 9).

Quanto à saúde e à habitação a situação nacional contrasta, porque pior, com a da UE, nomeadamente nos indicadores que medem o acesso aos bens e serviços correspondentes. Em termos de saúde, por exemplo, a proporção das despesas suportadas diretamente pelos agregados domésticos em Portugal é muito superior à da UE (Figura 14), o que afeta com maior intensidade aqueles com níveis de rendimento mais baixo (Figura 15). Em termos de habitação, destaca-se a existência de um número consideravelmente reduzido de fogos com renda social (Figura 21), a baixa despesa pública em habitação (Figura 23) e de um esforço significativo com despesas com habitação dos agregados

domésticos com rendimento mais baixo (Figura 20), problema que, com o aumento recente das taxas de juro – com impacto forte no crédito à habitação –, se estima ter-se estendido a agregados de níveis de rendimento mais elevados.

Situação diferente, porque melhor, observa-se em termos de educação ou de igualdade de género. Numa (Figura 16 e Figura 18) e noutra (Figura 24) dimensões, a tendência nacional é de melhoria e de aproximação, quando não de ultrapassagem, do padrão do conjunto da UE.

Relativamente a análises do impacto distributivo anteriores (elaboradas pelo Banco de Portugal e pelo GPEARl), este relatório apresenta, pela primeira vez, o impacto distributivo do PART, bem como o impacto distributivo de algumas das principais medidas da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2024.

Globalmente, do lado da despesa, o aumento das prestações sociais contribui para a diminuição das desigualdades e da pobreza, variando o seu impacto em função das condições de elegibilidade e de recursos das medidas. As medidas de carácter mais abrangente deste ponto de vista, como o Pacote Famílias Primeiro, ainda que tenha proporcionado um aumento do valor absoluto do rendimento disponível similar para vários decis de rendimento, têm um impacto relativo maior entre as classes de rendimento mais pobres. Na mesma linha, o reforço do abono de família impacta de forma mais acentuada nos decis com menos rendimentos. As medidas com um carácter mais dirigido a um determinado grupo da população têm um impacto muito relevante no combate às desigualdades e à pobreza, incluindo numa ótica de complementaridade com as restantes medidas. Por exemplo, o aumento das pensões aumenta o rendimento disponível nos vários decis de rendimento, diminuindo a taxa de risco de pobreza e as desigualdades, mas esta diminuição é reforçada com o aumento do valor de referência do CSI. Do mesmo modo, o papel do reforço do RSI contribui para a diminuição da taxa de risco de pobreza ao dirigir-se para o aumento do rendimento disponível das famílias com menores rendimentos. Outras medidas com um efeito importante do ponto de vista distributivo são o PART e o apoio às rendas, proporcionando a redução do impacto de despesas fixas nos transportes e na habitação, aumentando o rendimento disponível dos agregados familiares, principalmente entre os que têm menores rendimentos.

Do lado da receita, a redução transversal do IRS e o reforço do IRS Jovem, contribuem para a subida significativa do rendimento disponível entre as classes com rendimentos médios e altos (e poderão contribuir para outras vertentes das políticas públicas, como a promoção da qualificação e integração dos jovens no mercado de trabalho, e a retenção de jovens qualificados no país), mas têm um impacto de sinal contrário nas desigualdades, causando o seu aumento.

Sendo este relatório o produto de um primeiro ensaio, admite-se que, em consequência do aprofundamento da reflexão a ser feita sobre as desigualdades em Portugal, o modelo possa ser ajustado ou melhorado, nomeadamente por via do aumento do número das dimensões a considerar e do robustecimento do dispositivo analítico dos efeitos das medidas de política pública. Será importante, em particular, verificar de que modo dimensões como as alterações climáticas e a transição digital implicam ou geram impactos e efeitos socioeconómicos assimétricos, sem esquecer o que sucede com as discriminações com base na nacionalidade, na origem racial e étnica, na religião professada, na

orientação sexual, na identidade de género ou na idade. No aprofundamento da reflexão a ser feita, importará também que se percebam melhor as relações entre o modelo de desenvolvimento do país e o fenómeno das desigualdades.

Anexo

A tabela seguinte apresenta as políticas contempladas (e a forma como estas são tratadas no modelo) e não contempladas no EUROMOD, quanto aos benefícios, impostos e contribuições sociais, e serviços públicos.

Tabela 12 - Programação e simulações no EUROMOD

Benefícios		Impostos e contribuições sociais		Serviços públicos	
Política	Tratamento no EUROMOD	Política	Tratamento no EUROMOD	Política	Tratamento no EUROMOD
Pensão de sobrevivência	Incluído	IRS	Simulado parcialmente	Não contemplados no EUROMOD	
Pensão de invalidez	Incluído	IMT	Excluído		
Subsídio de doença	Incluído	IMI	Excluído		
Outros benefícios à família*	Incluído	IVA	Excluído		
Outros benefícios de assistência social*	Incluído	Contribuições do trabalhador por conta de outrem e da entidade patronal	Simulado		
Subsídio de educação*	Incluído	Contribuições dos trabalhadores independentes	Simulado parcialmente		
Subsídio de habitação*	Incluído				
Abono de família para crianças e jovens	Simulado				
Abono de família pré-natal	Simulado				
Subsídio parental	Simulado				
Subsídio social parental	Simulado				
Pensão de velhice	Simulado parcialmente				
Pensão social de velhice	Simulado parcialmente				
Complemento solidário para idosos	Simulado parcialmente				
Rendimento social de inserção	Simulado parcialmente				
Subsídio de desemprego	Simulado parcialmente				
Subsídio social de desemprego	Simulado parcialmente				

* Agregados no inquérito EU-SILC, impossíveis de separar.

Fonte: PlanAPP, a partir do Relatório EUROMOD Portugal, última versão (Rodrigues et al., 2022).

Legenda: incluído (dados do inquérito EU-SILC, não simulado); Simulado (medida simulada pelo modelo); Simulado parcialmente (algumas componentes da política não são simuladas); Não incluído (não incorporado no modelo).

Tabela 13 – Beneficiários das medidas 2019-2023 (em percentagem do total de indivíduos/agregados por decil)

Decil	PART (AML)	Apoio ext. aos rendimentos	Comp. exc. a pensionistas	Apoio ext. a crianças e jovens	Apoio às rendas
1	20.19%	81.4%	57.1%	29.7%	12.1%
2	20.06%	89.1%	64.3%	26.0%	9.1%
3	18.71%	92.4%	53.9%	27.4%	9.2%
4	17.62%	92.9%	51.3%	36.7%	7.1%
5	17.10%	92.6%	41.9%	36.6%	5.2%
6	17.39%	96.0%	37.3%	33.5%	2.8%
7	17.61%	94.2%	37.5%	33.7%	1.3%
8	18.51%	94.7%	39.7%	30.8%	1.1%
9	15.08%	89.9%	37.5%	33.5%	0.3%
10	11.32%	58.5%	39.9%	26.2%	0.1%
Pop.		87.9%	46.5%	31.2%	5.0%

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Tabela 14 – Beneficiários das medidas Proposta de Lei OE para 2024 (em percentagem do total de indivíduos/agregados por decil)

Decil	Pensões	CSI	Abono de família	RSI	IRS	IRS Jovem
1	35.5%	35.4%	16.3%	23.4%	7.4%	0.1%
2	58.0%	23.3%	10.4%	1.5%	21.7%	0.8%
3	51.1%	3.5%	11.9%	0.6%	49.2%	2.0%
4	48.0%	4.3%	12.3%	0.4%	72.0%	1.4%
5	40.9%	5.0%	14.0%	0.1%	84.5%	3.3%
6	36.9%	2.5%	12.9%	0.3%	92.3%	6.5%
7	38.4%	1.6%	9.2%	0.0%	94.3%	5.9%
8	38.2%	1.8%	6.3%	0.0%	94.0%	7.2%
9	38.6%	0.0%	1.2%	0.0%	95.6%	5.4%
10	40.3%	0.3%	1.0%	0.0%	96.2%	3.6%
Pop.	42.8%	8.4%	9.6%	3.0%	68.9%	3.5%

Fonte: PlanAPP, com base no EUROMOD e no EU-SILC (inquérito de 2020, com dados de 2019, atualizados para 2023).

Nota: o cálculo do impacto consiste na diferença entre o cenário base (2023), sem a medida, e o cenário de reforma, com a medida.

Tabela 15 - Composição do índice de competitividade regional e do índice de progresso social

Índice de competitividade regional		Índice de progresso social	
Dimensões	Pilares	Dimensões	Componentes
Básico	Instituições	Necessidades humanas básicas	Água e saneamento básico
	Macroeconomia		Nutrição e cuidados médicos básicos
	Infraestruturas		Segurança pessoal
	Saúde		Habitação
	Educação básica		Saúde e bem-estar
Eficiência	Ensino superior e aprendizagem ao longo da vida	Bases de bem-estar	Acesso a conhecimentos básicos
	Eficiência do mercado de trabalho		Acesso a informação e comunicações
	Tamanho do mercado		Qualidade ambiental
Inovação	Capacidade de resposta tecnológica	Oportunidade	Acesso a educação avançada
	Sofisticação empresarial		Liberdade pessoal e escolha
	Inovação		Direitos individuais
			Tolerância e inclusão



www.planapp.gov.pt



[PlanAPP](#)



[@planapp_](#)



[Newsletter](#)