

Introdução ao estudo

DESIGUALDADE DE RENDIMENTO E POBREZA EM PORTUGAL

Coordenador

Carlos Farinha Rodrigues

Rita Figueiras

Vítor Junqueira

RODRIGUES, Carlos Farinha

Professor do ISEG da Universidade de Lisboa. É investigador do CEMAPRE, Presidente da Direção do Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson-Correia da Serra, coordenador científico do Observatório das Desigualdades do CIES-IUL e assessor do Instituto Nacional de Estatística. Desde 2013 é coordenador do Mestrado em Economia e Políticas Públicas do ISEG. Doutorado em Economia, as suas áreas de investigação são: Distribuição do Rendimento; Desigualdade e Pobreza; Política Social; Avaliação de Políticas Públicas. Tem diversos estudos publicados em revistas nacionais e internacionais sobre desigualdade e pobreza em Portugal. É, desde 1996, o responsável nacional pela construção do modelo de microssimulação de políticas sociais Euromod. Em 2012 foi responsável pelo estudo “Desigualdades Sociais” promovido pela Fundação Francisco Manuel dos Santos.

FIGUEIRAS, Rita

Licenciada em Matemática Aplicada às Probabilidades e Estatística, pela Faculdade de Ciências, e pós-graduada em Análise de Gestão de Informação pela NOVA Information Management School. É técnica superior do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Os seus interesses de investigação centram-se nas áreas relacionadas com os sistemas de protecção social e os efeitos das políticas públicas.

JUNQUEIRA, Vítor

Licenciado em Economia pelo ISEG. Integrou os quadros técnicos do Instituto Nacional de Estatística e do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, onde é, actualmente, assessor. Desenvolve investigação nas áreas da segurança social, da pobreza e das desigualdades, fazendo parte da equipa nacional responsável pela implementação do modelo de microssimulação internacional Euromod. É, ainda, o autor do blogue Buracos na Estrada, dedicado a temas como protecção social, segurança social e distribuição de rendimentos.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 8.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Agosto de 2016

Director de Publicações: António Araújo

Título: Introdução ao estudo – Desigualdade do Rendimento e Pobreza
em Portugal, 2009-2014

Autores: Carlos Farinha Rodrigues (Coord.)
Rita Figueiras
Vítor Junqueira

Revisão de texto: Susana Pina

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8838-69-8
Depósito Legal 414 883/16

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade
dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Os autores desta publicação não adoptaram o novo Acordo Ortográfico.

A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra
deve ser solicitada aos autores e ao editor.

Introdução ao estudo

**DESIGUALDADE
DO RENDIMENTO
E POBREZA
EM PORTUGAL**

2009-2014

Introdução ao estudo

**DESIGUALDADE
DO RENDIMENTO
E POBREZA
EM PORTUGAL**

2009-2014

Carlos Farinha Rodrigues (Coord.)

Rita Figueiras

Vítor Junqueira

ÍNDICE

Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal

	Capítulo 1
11	Introdução
	Capítulo 2
13	A evolução dos rendimentos e das desigualdades
	Capítulo 3
17	O agravamento da pobreza monetária
	Capítulo 4
22	Privação material
	Capítulo 5
24	Desigualdade salarial
	Capítulo 6
25	Efeitos redistributivos das transferências sociais e dos impostos
	Capítulo 7
28	Conclusão

Capítulo 1

Introdução

Este estudo contribui para esclarecer as principais alterações ocorridas na distribuição do rendimento e nas condições de vida dos portugueses ao longo do período de vigência do *programa de ajustamento*, procurando responder às seguintes questões:

- Quais as consequências da profunda crise económica que Portugal enfrentou/enfrenta nos rendimentos dos diferentes grupos da população? Verificou-se um empobrecimento da classe média ou uma redução generalizada dos rendimentos familiares?
- Qual o impacto das políticas de austeridade sobre os rendimentos familiares nos diferentes escalões de rendimento? Os mais pobres foram efectivamente poupados às políticas mais agressivas de redução/contenção dos rendimentos? As famílias com maiores rendimentos foram as mais penalizadas pelas políticas adoptadas?
- Quais os efeitos, sobre os diferentes grupos sociais, das alterações introduzidas nas políticas sociais? A contracção das políticas sociais, tanto na sua abrangência como nos montantes atribuídos, alterou significativamente as condições de vida das famílias mais pobres?
- Quais as consequências do agravamento do desemprego e das mudanças introduzidas na legislação laboral na distribuição dos salários? O que se alterou na desigualdade salarial?
- Comparativamente a outros países da UE e, em particular, da Zona Euro, as políticas nacionais para contrariar os efeitos da crise económica foram mal ou bem-sucedidas? Quais foram os seus custos económicos e sociais?

Com este estudo pretende-se uma avaliação rigorosa, e tão aprofundada quanto a informação estatística disponível o permite, das consequências sociais de uma das mais profundas crises que Portugal atravessou nas últimas décadas; e uma análise, sempre que possível, das medidas implementadas pelas autoridades públicas para lhes fazer frente.

Capítulo 2

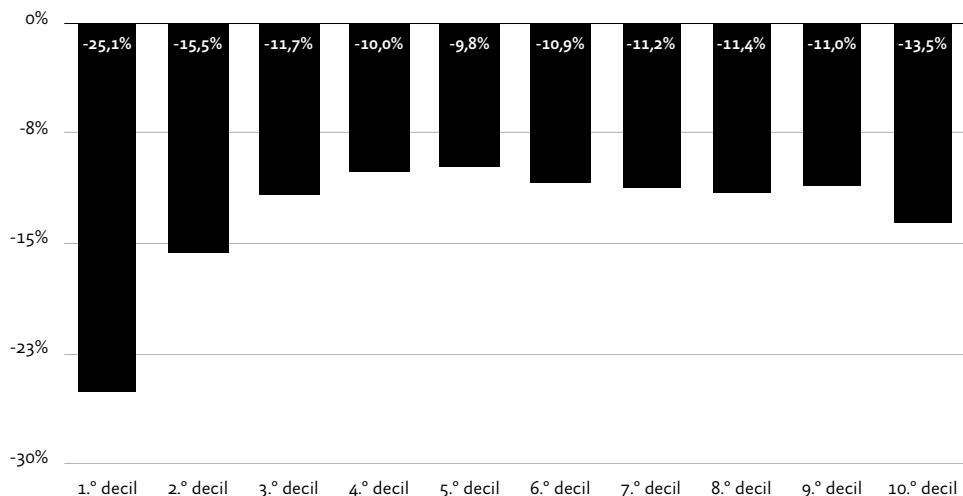
A evolução dos rendimentos e das desigualdades

A retracção dos rendimentos familiares ocorrida em Portugal entre 2009 e 2014, na ordem dos 5% em termos nominais, esteve em contraciclo com a evolução verificada no conjunto da União Europeia, onde os rendimentos familiares cresceram 6,5% (entre 2009 e 2013). Já quando comparado com o conjunto dos restantes países sujeitos a *processos de ajustamento*, por se encontrarem numa situação de défices externos e/ou de dívidas externas muito elevadas, podemos afirmar que o decréscimo do rendimento no nosso país foi dos mais moderados (4,3% na Irlanda, 9% na Espanha, ao passo que na Grécia, o caso extremo, a queda do rendimento nominal foi de 36,5%).

Contudo, o decréscimo médio nos rendimentos familiares nada nos diz sobre o seu impacto redistributivo e, em particular, sobre o grupo ou grupos que foram mais penalizados. A forma como os custos do *processo de ajustamento* foram repartidos entre a população portuguesa constitui um elemento essencial para a caracterização das políticas seguidas neste período e para a avaliação das suas consequências na distribuição do rendimento.

Utilizando os microdados dos Inquéritos às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) recolhidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), é possível analisar, em termos reais, a evolução do rendimento equivalente das famílias ocorrida ao longo da escala de rendimentos, durante 2009-2014. O gráfico 1 mostra que todos os decis têm um decréscimo do rendimento disponível como consequência da profunda crise económica e das políticas adoptadas. O rendimento dos 10% mais ricos diminui em cerca de 13%, o dos decis 3 a 7 desce entre 10% e 12%, enquanto o dos 10% mais pobres diminui 25%.

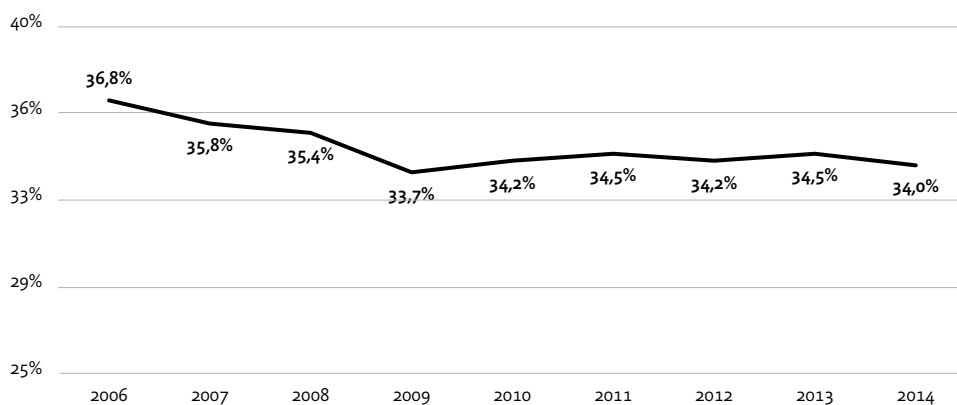
Gráfico 1 Variação do Rendimento Disponível por Adulto Equivalente, em termos reais, por decis, 2009-2014



Fonte: INE, ICOR 2010 e 2015. Cálculos dos autores.

Outro aspecto relevante é a quebra, pós-2010, do ciclo descendente da desigualdade que se registava desde o início do século. No período 2009-2014, o coeficiente de Gini estabilizou em torno de 34%, com ligeiras oscilações que não são estatisticamente significativas (gráfico 2).

Gráfico 2 Evolução do Índice de Gini, 2006-2014



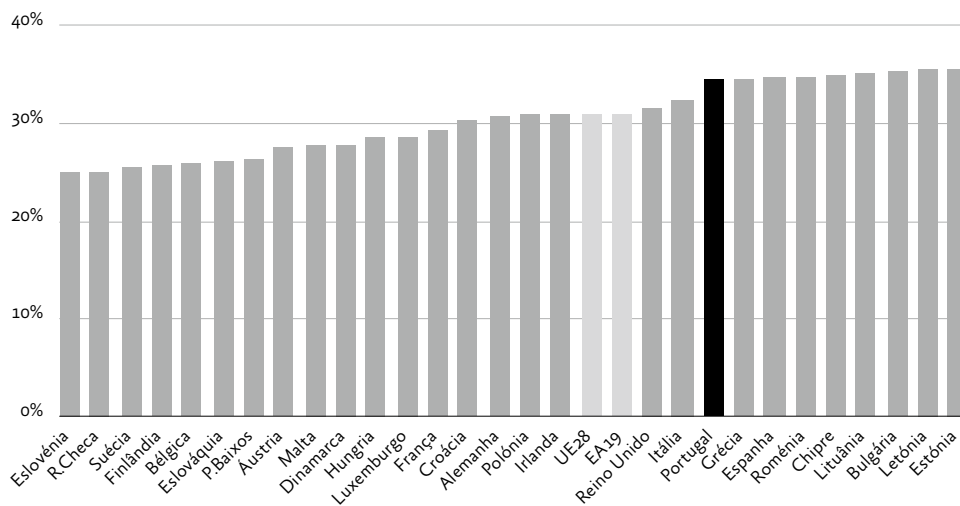
Fonte: INE, ICOR 2007 a 2015. Cálculos dos autores.

A análise dos extremos da distribuição, seja do rendimento dos indivíduos mais pobres, seja dos mais ricos, recorre a indicadores de desigualdade particularmente vocacionados para avaliar as assimetrias nessas zonas. Essa análise mostra que, entre 2009 e 2014, se registou em Portugal, um forte agravamento da desigualdade, visível no afastamento entre os extremos da distribuição e numa certa estabilização das assimetrias existentes na sua parte central. O rácio S_{90}/S_{10} , que mede a distância que separa os rendimentos dos 10% mais pobres dos rendimentos dos 10% mais ricos, subiu de 9,2 para 10,6. O indicador S_{95}/S_{05} , que compara o rendimento dos 5% mais pobres com o dos 5% mais ricos, aumentou de 14,7 para 18,7. Dado que o rendimento médio dos indivíduos situados na parte superior da distribuição não cresceu, o agravamento da desigualdade é, pois, indissociável da forte contracção dos rendimentos mais baixos.

A análise do contributo das diferentes fontes de rendimento é também fundamental para a compreensão das causas e da evolução da desigualdade na distribuição do rendimento. Considerando três (principais) tipos de rendimento equivalente (distribuição dos rendimentos privados, distribuição dos rendimentos privados mais pensões e distribuição do rendimento disponível), a evolução do coeficiente de Gini para estas três distribuições, ao longo do período 2006-2013, é caracterizada pelo forte agravamento da desigualdade associada aos rendimentos privados. Em relação às restantes distribuições, o acréscimo da desigualdade é pouco significativo.

Em termos europeus, a maioria dos países da UE regista um agravamento da desigualdade ao longo desse período. Note-se em particular que, com excepção da Irlanda, todos os países periféricos submetidos a processos mais ou menos formais de *ajustamento* acusaram um agravamento da desigualdade. No entanto, a evolução recente da desigualdade dos vários países da UE – desde 2009 – não tem modificado de forma significativa a posição relativa de Portugal como um dos países mais desiguais da Europa (gráfico 3).

Gráfico 3 Coeficiente de Gini do Rendimento Equivalente, 2013



Fonte: Eurostat, EU-SILC 2014.

Capítulo 3

O agravamento da pobreza monetária

As transformações observadas nos rendimentos familiares e na desigualdade no decorrer do *processo de ajustamento*, em 2009-2014, não poderiam deixar de se repercutir nos indicadores de pobreza. Apesar da natureza multidimensional do fenómeno da pobreza, a fazer extravasar em muito o âmbito da desigualdade do rendimento, os dois fenómenos estão profundamente interligados. A associação entre pobreza monetária e desigualdade económica surge ainda mais vincada no contexto europeu onde o indicador-base seleccionado da pobreza – a taxa de pobreza do rendimento monetário – está fortemente associado às assimetrias que se verificam na parte inferior da distribuição do rendimento. De facto, a taxa de pobreza é igual à proporção da população com rendimentos inferiores a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente.

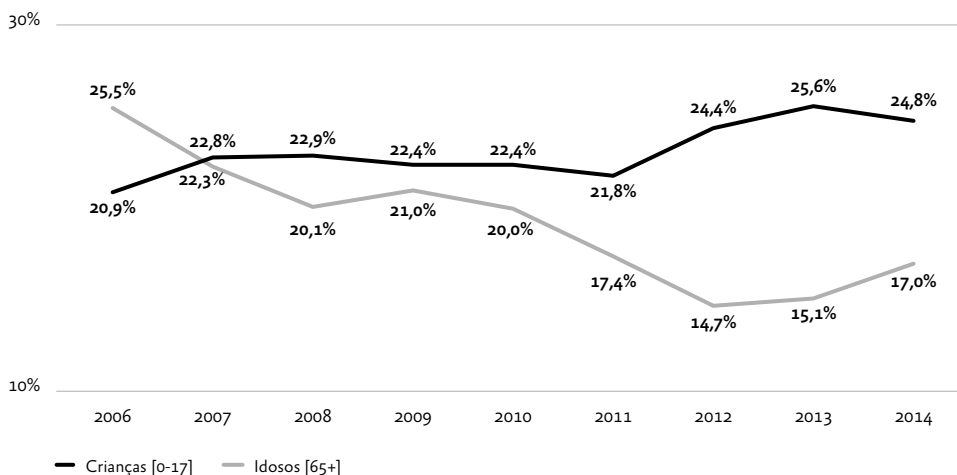
As consequências sociais da profunda crise económica e do *processo de ajustamento* traduziram-se não somente num acréscimo da população em situação de pobreza, mas igualmente numa pronunciada deterioração dos recursos da população pobre. Entre 2009 e 2014, a taxa de pobreza aumentou 1,6 pontos percentuais (ou 8,8%), passando de 17,7% para 19,5%, fazendo com que o número de indivíduos pobres em Portugal fosse de 2,02 milhões em 2014, ou seja, mais 116 mil do que em 2009.

A intensidade da pobreza regista um aumento muito acentuado, subindo mais de 6 pontos percentuais neste período, e atingindo 29% em 2014. Mais, o valor de 30,3% observado em 2013 foi o valor máximo alguma vez registado no nosso país neste indicador da pobreza.

Particularmente relevante na análise da pobreza monetária é a forma como esta se faz sentir nos diferentes grupos etários, particularmente nos mais vulneráveis: as crianças e os idosos. A situação destes dois grupos é, porém, substantivamente diferente. No caso da população idosa, a forte tendência

decrecente dos seus níveis de pobreza que se iniciou no início deste século manteve-se até 2012, mas inverteu-se em 2013 e 2014. Para as crianças e jovens, o *processo de ajustamento* foi profundamente penalizador conduzindo a um agravamento de 2,4 pontos percentuais na sua taxa de pobreza, como se vê no gráfico 4.

Gráfico 4 Evolução da Pobreza Monetária das Crianças e dos Idosos, 2006 – 2014



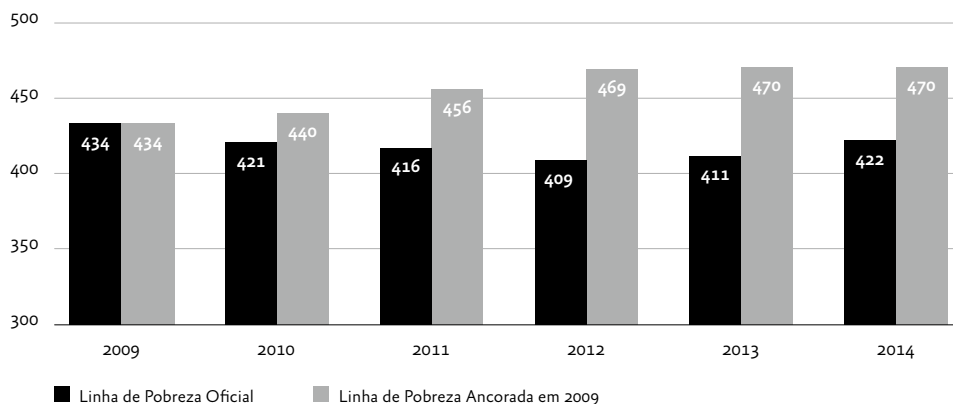
Fonte: INE, ICOR 2007 a 2015. Cálculos dos autores.

A crise económica e social em que o nosso país se encontra desde 2009 colocou também em evidência a fragilidade das metodologias e indicadores económicos mais utilizados para medir a pobreza monetária. O cálculo do limiar de pobreza oficial é, como vimos atrás, definido pelo Eurostat e pelo INE como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente. A linha de pobreza em cada ano é, assim, definida de forma relativa, estando dependente do nível e da distribuição do rendimento verificada nesse ano e, em particular, do valor do rendimento mediano no mesmo período. Em conjunturas de recessão económica, a queda dos rendimentos familiares pode conduzir à descida do valor do rendimento mediano e, conseqüentemente, à diminuição do valor da linha de pobreza. Esta “armadilha do rendimento mediano” é particularmente sensível a situações como a portuguesa em que a diminuição dos rendimentos de trabalho e das pensões afectou profundamente a zona da distribuição do rendimento onde se situa o valor mediano.

Consequentemente, a descida desigual dos rendimentos familiares, atrás apresentada, provoca uma diminuição do valor “oficial” da linha de pobreza. Ao longo destes anos de crise, o limiar de pobreza mensal para um indivíduo que viva só reduziu-se de 434 euros, em 2009, para 422 euros, em 2014; para um casal com dois filhos menores este limiar desceu de 911 para 886 euros. Uma consequência desta queda ‘técnica’ da linha de pobreza é que muitos indivíduos e famílias que anteriormente eram considerados pobres “saíram” dessa situação, mas apenas “artificialmente”: os seus recursos não aumentaram (podendo mesmo ter diminuído), mas foi a própria linha de pobreza que passou a ficar abaixo dos seus recursos.

Neste contexto, os indicadores de pobreza oficiais não revelam completamente a efectiva deterioração das condições de vida da população e tendem a subestimar o real agravamento das situações de pobreza. Na bateria de indicadores sobre pobreza e exclusão social do Eurostat existe um indicador que permite atenuar, ou mesmo anular, esta “armadilha”. A utilização da “linha de pobreza ancorada num determinado ano” permite utilizar a linha de pobreza estimada num ano, escolhido como o ano base, e actualizar o seu valor real, usando o Índice de Preços no Consumidor, para definir o limiar de pobreza nos anos subsequentes. É uma forma de aproximar, ainda que parcialmente, a linha de pobreza relativa de uma linha de pobreza absoluta, não condicionada pelas oscilações do rendimento mediano. O gráfico 5 permite confrontar a linha de pobreza “oficial” para os anos 2009-14 com a linha de pobreza ancorada em 2009. Utilizando esta linha de pobreza alternativa, o INE estimou que, entre 2009 e 2014, a incidência da pobreza registou um agravamento de 6,3 pontos percentuais, subindo de 17,9% para 24,2%. Este valor traduz de forma mais realista a alteração efectiva das condições de vida das famílias mais carenciadas em Portugal no decorrer da presente crise, e significa que cerca de 2,5 milhões de portuguesas e de portugueses se encontravam em situação de pobreza em 2014.

Gráfico 5 Linha de Pobreza Oficial e Linha de Pobreza Ancorada em 2009 (€/mês)



Fonte: INE, ICOR 2010 a 2014. Cálculos dos autores.

Utilizando a base de dados longitudinal do ICOR é possível caracterizar melhor a evolução da incidência da pobreza ao longo do período 2009-2012. Tendo como referência os indivíduos que permaneceram na amostra ao longo desses quatro anos, é possível detectar não somente o número de anos em que terão estado em situação de pobreza, como caracterizar o processo de entrada e saída dessa situação. Nesse período, um terço (32,6%) dos indivíduos viveu em situação de pobreza pelo menos durante um ano, o que revela o elevado nível de vulnerabilidade do conjunto da população, e que a situação de escassez efectiva de recursos é apenas captada de uma forma muito parcial pela análise tradicional anual dos indicadores de pobreza. Revela igualmente uma mobilidade significativa em torno da linha de pobreza, que tem sido realçada noutros estudos europeus.

A passagem por uma situação de pobreza foi transitória para a maioria: 12,6% dos indivíduos estiveram nessa situação apenas um ano, e só 8,2% aí permaneceram o período inteiro, mas correspondendo, respectivamente, a 24,5% e 41,5% da população pobre de 2012. Um factor preocupante é que cerca de um quarto dos indivíduos pobres em 2012 se encontravam pela primeira vez nessa situação, ou seja, não tinham sido pobres entre 2009 e 2011. Este resultado parece sugerir que a presente crise adicionou à pobreza tradicional, correspondente aos sectores sociais habitualmente mais vulneráveis às situações de pobreza, uma vaga de “novos pobres” provenientes de outros grupos sociais usualmente não afectados pela incidência da pobreza.

O aumento das situações de pobreza em Portugal nos anos mais recentes acompanhou uma evolução semelhante nos países da União Europeia e da Zona Euro. Entre 2009 e 2013, a incidência da pobreza aumentou 0,7 pontos percentuais na UE e 0,8 na Zona Euro. Com exceção da Grécia, Portugal foi o país em que a taxa de pobreza mais se agravou (9%), embora só ligeiramente mais do que em Espanha (7%), mas bastante superior à da Irlanda (3%).

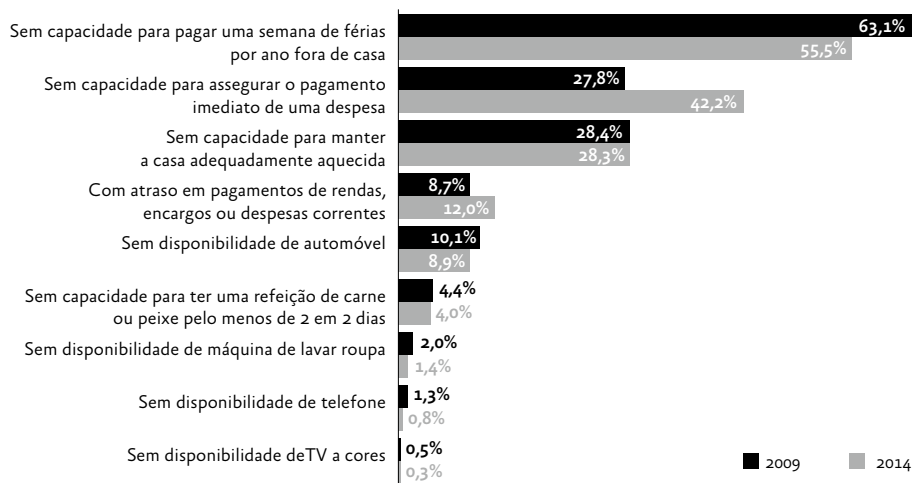
Capítulo 4

Privação material

Ainda que o rendimento monetário tenha um papel central nos estudos sobre o bem-estar das famílias, existem outros conceitos metodológicos importantes e úteis nesta matéria. Um deles é o conceito de privação material, que caracteriza o bem-estar dos indivíduos e das famílias a partir da quantificação da satisfação de um conjunto padrão de itens de conforto. Na União Europeia convencionou-se que um indicador de privação material pode ser estimado com base na resposta das famílias a um conjunto de nove itens (ver gráfico 6). Um indivíduo encontra-se em privação material quando no seu agregado se verifica a privação de, pelo menos, três desses itens. Encontrar-se-á em situação de privação material severa se não conseguir assegurar no mínimo quatro desses itens.

O indicador de privação material aumentou entre 2009 e 2014 cerca de 4 pontos percentuais, atingindo, no último ano, o valor de 25,7%, o valor mais elevado desde 2004. Cerca de um quarto da população mostra-se incapaz, portanto, de satisfazer pelo menos três dos nove requisitos considerados. A taxa de privação severa registou igualmente um aumento entre 2009 e 2014, mas menos acentuado.

Gráfico 6 Itens de Privação, 2009 –2014



Fonte: INE, ICOR 2009 e 2014. Cálculos dos autores.

A análise dos indicadores de privação material permite levar mais longe a investigação das dimensões materiais da pobreza, isto é, a possibilidade de considerar não somente os recursos monetários, mas também algumas dimensões dos níveis de vida e de consumo. Ser pobre não é exclusivamente a carência de um rendimento suficiente, mas traduz igualmente a incapacidade de acesso a bens e serviços que permitem usufruir de um nível de vida adequado à sociedade em que se vive.

Uma forma de ter em conta esta dupla dimensão da pobreza é considerar simultaneamente a taxa de pobreza monetária e de privação material como definidores da situação da pobreza através do conceito de pobreza consistente. Um indivíduo que esteja simultaneamente em situação de pobreza material e de privação é considerado como “pobre consistente”. Após um período de manutenção ou mesmo de ligeiro declínio até 2011, a taxa de pobreza consistente teve um aumento significativo, afectando 10,5% da população em 2013. A taxa de pobreza consistente das crianças e dos jovens é a mais elevada (14,4%) e sofreu um agravamento de 2,6 pontos percentuais entre 2009 e 2013, enquanto a dos idosos decresceu 2,2 pontos percentuais, representando quase metade do valor observado para o conjunto da população em 2013 (7,7%).

Capítulo 5

Desigualdade salarial

A actual crise parece não se reflectir de forma significativa nos indicadores de desigualdade salarial. A forte redução do emprego e a tendência geral, ainda que desigual, de descida dos salários parece de algum modo ter desempenhado um papel estabilizador na desigualdade dos rendimentos salariais. A saída do mercado de trabalho de uma parte significativa dos trabalhadores em situação de maior precariedade e com salários mais baixos pode explicar algum efeito equalizador. A compressão dos ganhos salariais na presente crise também terá dado um contributo importante para a manutenção dos níveis de desigualdade.

No decorrer do *processo de ajustamento* verificou-se uma forte contracção dos rendimentos do trabalho, e essa contracção afectou negativamente a maioria dos trabalhadores por conta própria. Apesar do elevado nível de mobilidade ascendente e descendente, cerca de 70% dos trabalhadores por conta de outrem mantiveram-se no mesmo decil ou no decil adjacente.

O perfil da desigualdade salarial em Portugal mantém as características encontradas em estudo anterior: um país com níveis salariais baixos em termos europeus, com uma forte assimetria na distribuição dos ganhos na parte superior da distribuição das remunerações e com elevados níveis de desigualdade salarial.

Os efeitos da presente crise, em particular o forte aumento do desemprego, e o *processo de ajustamento* que se lhe seguiu a partir de 2010 contiveram o agravamento da desigualdade salarial mas não alteraram o fundamental do padrão de desigualdade existente.

Capítulo 6

Efeitos redistributivos das transferências sociais e dos impostos

Importa também analisar a eficácia redistributiva das transferências sociais e dos impostos directos sobre a pobreza e a desigualdade.

No que concerne aos níveis de pobreza, o Eurostat baseia a análise desta eficácia em três indicadores: “taxa de risco de pobreza após transferências sociais”, “taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais, excluindo pensões” e “taxa de risco de pobreza antes de todas as prestações sociais”. Comparando os três indicadores, podemos avaliar a eficácia das transferências sobre a incidência da pobreza (quadro 1).

Quadro 1 Eficácia das Transferências Sociais na Redução da Incidência da Pobreza – 2006-2009-2014

	2006	2009	2014
Incidência antes de Pensões e Transferências Sociais	40,0 %	43,4 %	47,8 %
Incidência antes de Transferências Sociais	24,2 %	26,4 %	26,4 %
Efeito Redutor 1	- 39,5 %	- 39,2 %	- 44,8 %
Incidência após Transferências Sociais	18,1 %	17,9 %	19,5 %
Efeito Redutor 2	- 25,2 %	- 32,2 %	- 26,1 %

Fonte: INE, ICOR 2007,2010 e 2015. Cálculos dos autores.

As pensões reduziam a pobreza em cerca de 40% antes da crise, mas em 2014 reduziam 45%; enquanto as outras transferências sociais, com um efeito menos substancial, depois de aumentaram a sua contribuição em 2009, sofreram um corte em 2014, para 26%. Este comportamento diferenciado das pensões e das restantes transferências sociais reflecte não só o peso crescente das pensões no rendimento disponível (que não abrandou no decorrer da

presente crise) mas também a diminuição da importância relativa das outras transferências sociais, em resultado dos cortes que sobre estas incidiram ao longo do *processo de ajustamento*.

As alterações de estrutura do conjunto das transferências sociais, em particular as verificadas desde o início da actual crise, podem ser observadas no quadro 2. Registe-se o fraco peso das transferências assentes em *condição de recursos* no conjunto das transferências sociais. Sendo estas particularmente vocacionadas para apoiar as famílias em situação de maior fragilidade económica e social, não pode deixar de se destacar que foram precisamente estas transferências sociais que sofreram uma redução mais significativa.

Quadro 2 Prestações Sociais em % do PIB – 2006-2009-2013

	2006	2009	2013
Pensões Velhice	9,4	10,7	12,7
Pensões Sobrevivência	1,6	1,8	1,9
Saúde	6,5	7,0	6,2
Invalidez	2,2	2,0	2,0
Família/crianças	1,1	1,4	1,2
Desemprego	1,2	1,3	1,8
Exclusão Social	0,3	0,3	0,2
Sem Condição de Recursos	20,2	22,0	23,9
Com Condição de Recursos	2,1	2,5	2,2
Total	22,3	24,5	26,1

Fonte: Eurostat.

O impacto redistributivo das pensões, das restantes transferências sociais e dos impostos pode ser analisado no quadro 3. Para cada uma destas áreas de intervenção do Estado afere-se a sua eficácia na redução da desigualdade – expressa na respectiva contribuição para a diminuição do índice de Gini –, o seu peso relativo na composição do rendimento disponível e o seu nível de eficiência.

Quadro 3 Eficácia e Eficiência das Transferências Sociais e Impostos Directos – 2006-2009-2014

	2006	2009	2014
Eficácia das Pensões	0,020	0,029	0,018
Dimensão das Pensões	0,181	0,188	0,238
Eficiência das Pensões	0,112	0,152	0,076
Eficácia das Outras Transferências	0,022	0,030	0,021
Dimensão das Outras Transferências	0,048	0,055	0,051
Eficiência das Outras Transferências	0,466	0,542	0,403
Eficácia dos Impostos	0,042	0,039	0,065
Dimensão dos Impostos	0,182	0,247	0,356
Eficiência dos Impostos	0,230	0,159	0,182

Fonte: INE, ICOR 2007, 2010 e 2015. Cálculos dos Autores.

A eficácia das pensões e a das restantes transferências sociais são equiparáveis, tendo aumentado, ambas, em 2009 face a 2006, e decrescido em 2014. Como seria de esperar, os impostos são claramente o instrumento redistributivo mais eficaz na redução das desigualdades, aumentando a sua eficácia de forma muito significativa em 2014.

Em termos de eficiência, são as transferências sociais (excluindo pensões) que têm valores mais altos, mas com um decréscimo em 2014 relativamente aos dois anos anteriores. Pelo contrário, a eficiência dos impostos directos sobe em 2014, face a 2009, sugerindo assim um incremento do seu papel equalizador ao longo do *processo de ajustamento*.

Capítulo 7

Conclusão

Entre meados da década de 90 e final da primeira década deste século Portugal conseguiu resultados muito significativos na redução da desigualdade económica e das várias dimensões da pobreza monetária. No entanto, apesar desses progressos, Portugal continuou a ter valores de desigualdade e de pobreza superiores aos do conjunto dos países da UE, muito em particular em relação ao conjunto dos países da UE antes do alargamento ao Leste europeu.

A grave crise socioeconómica, que afectou as economias desenvolvidas a partir de 2008, com reflexos profundos em Portugal a partir de 2010, bem como as políticas que se seguiram tendo em vista a sua superação inverteram completamente a tendência para a redução da desigualdade.

Os rendimentos familiares sofreram um forte retrocesso entre 2009 e 2014. O rendimento real das famílias teve uma queda superior a 12% mas essa redução foi muito desigual penalizando mais fortemente os indivíduos de menores rendimentos.

A análise da mobilidade social ocorrida no período 2009-2012 é esclarecedora do impacto redistributivo da crise e do *processo de ajustamento*: 69% dos indivíduos viram o seu rendimento diminuir entre 2009 e 2012, com um quarto da população a ter um decréscimo do rendimento real superior a 30%.

Apesar da leitura dos indicadores de desigualdade ser, neste período de crise, mais complexa, o padrão do aumento das assimetrias na distribuição do rendimento é nitidamente identificável: o índice de Gini, a medida mais utilizada na avaliação da desigualdade, sofreu ligeiras alterações ao longo deste período parecendo sugerir que, para o conjunto dos rendimentos familiares, não se registaram variações significativas ou, quando muito, terá havido uma ligeira subida. Entre 2009 e 2014, este índice aumentou de 33,7% para 34,0%. No entanto, se considerarmos um outro indicador de desigualdade estimado

pelo INE, o rácio S90/S10, que mede a distância que separa os rendimentos dos 10% mais pobres dos rendimentos dos 10% mais ricos, verifica-se que, entre 2009 e 2014, este indicador passou de 9,2 para 10,6. Mais, o indicador S95/S05, que compara o rendimento dos 5% mais pobres com o dos 5% mais ricos, aumentou de 14,7 para 18,7. Assim, o aumento contínuo do fosso que separa as famílias e os indivíduos mais ricos dos mais pobres constituiu o principal traço da evolução das desigualdades ao longo destes anos de crise.

O agravamento da desigualdade seria certamente mais pronunciado se não tivesse sido acompanhado por um significativo aumento dos impostos directos e da sua eficiência redistributiva. Num país onde 70% do IRS incide sobre o último decil da distribuição de rendimento, e onde uma larga proporção da população não paga impostos directos, o aumento da carga fiscal gera necessariamente efeitos equalizadores que atenuam ou mesmo contrariam o agravamento das desigualdades geradas no mercado.

Portugal é um país com níveis salariais baixos em termos europeus, com elevados níveis de desigualdade salarial determinados predominantemente pelo significativo afastamento dos salários mais elevados do resto da distribuição. A presente crise e o *processo de ajustamento* posto em marcha após 2010 travaram o agravamento da desigualdade através da contenção assimétrica do conjunto dos ganhos, mas não alteraram o fundamental do padrão de desigualdade existente.

Entre 2009 e 2014, a taxa de pobreza aumentou de 17,9% para 19,5%. Este valor reconduz o país aos níveis de pobreza do início deste século. É necessário recuar a 2003 para encontrar um nível de pobreza superior ao verificado em 2013-2014. Uma das consequências mais dramáticas da crise económica e das políticas adoptadas nos anos recentes foi a subida da taxa de pobreza das crianças e dos jovens que aumentou 2,4 pontos percentuais nos anos 2009-2014. Também os indicadores de privação material subiram neste período, traduzindo uma clara degradação das condições de vida das famílias portuguesas.

A análise das dinâmicas de entrada e saída em situação de pobreza permitiu estimar que, nesse mesmo período, um terço (32,6%) dos indivíduos se encontrou em situação de pobreza pelo menos durante um ano, o que revela o elevado nível de vulnerabilidade do conjunto da população, e que a escassez efectiva de recursos somente é captada de uma forma muito parcial pela análise tradicional (ano a ano) dos indicadores de pobreza. No entanto, a passagem por

uma situação de pobreza foi transitória para a maioria: 12,6% dos indivíduos estiveram nessa situação *apenas* um ano, e só 8,2% aí permaneceram durante todo o período considerado. Um factor preocupante, agora identificado, é que entre os indivíduos que eram pobres em 2012, 24,5% encontravam-se pela primeira vez nessa situação, ou seja, não tinham sido pobres em 2009-11. Este resultado confirma de algum modo a teoria de que a presente crise empurrou para situações de pobreza indivíduos e famílias que antes pareciam estar imunes a essa situação.

Finalmente, os resultados permitem analisar dois dos mitos mais comuns sobre o que se passou nos últimos anos em Portugal. O primeiro é o de que as *políticas de austeridade*, como os cortes dos salários e das pensões, conseguiram isentar as famílias e os indivíduos mais pobres. O segundo, aceite por muitos comentadores críticos do *processo de empobrecimento*, é o de que a crise foi particularmente sentida pela classe média. Contudo, ambos os mitos não são mais do que... mitos. A realidade, infelizmente, é bem diferente. Na verdade, no período 2009-2014, enquanto o rendimento dos 10% mais ricos registou um decréscimo real de cerca de 13%, os rendimentos dos decís intermédios (3 a 7) desceram entre 10 e 12%. Já o rendimento dos 10% mais pobres diminuiu nada menos do que 25%.

Múltiplos factores contribuíram para este resultado, tão diferente dos mitos propagados sobre os efeitos da crise: por um lado, a crise económica em si mesma, e muito em particular a exclusão de largos milhares de trabalhadores por conta de outrem do mercado de trabalho, que teve efeitos devastadores – o facto de os mais pobres não terem sido directamente afectados pelos cortes nos salários e nas pensões não chegou para compensar esses efeitos; por outro lado, as alterações introduzidas nas transferências sociais, em particular no Rendimento Social de Inserção, no Complemento Solidário para Idosos e no Abono de Família, foram, elas sim, determinantes no aumento da pobreza e, simultaneamente, no agravamento das condições de vida das famílias mais pobres. O recuo destas políticas sociais, no auge da crise económica, quando elas mais se revelavam necessárias, constituiu inequivocamente um factor de empobrecimento e de fragilização da coesão social.

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenador da Área de Políticas Sociais:
Pedro Pita Barros

Outros estudos

Desigualdade económica em Portugal [2012]

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

Informação e saúde [2013]

Rita Espanha

Custos da saúde: passado, presente e futuro [2013]

Coordenador: Carlos Costa

Mortalidade infantil em Portugal [2014]

Coordenadores: Xavier Barreto e José Pedro Correia

Determinantes da fecundidade em Portugal [2016]

Maria Filomena Mendes, Paulo Infante, Anabela Afonso,
Andreia Maciel, Filipe Ribeiro, Lídia Patrícia Tomé
e Rita Brazão de Freitas

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em www.ffms.pt

Este estudo contribui para esclarecer as principais alterações ocorridas na distribuição do rendimento, na desigualdade económica e nas condições de vida dos portugueses ao longo do período de vigência do *programa de ajustamento*, entre 2010 e 2014. Trata-se de uma avaliação rigorosa, e tão aprofundada quanto a informação estatística disponível o permite, das consequências sociais de uma das mais profundas crises que Portugal atravessou nas últimas décadas, e uma análise das medidas implementadas pelas autoridades públicas para lhe fazer frente. Como se alteraram os rendimentos dos diferentes grupos da população? Verificou-se um empobrecimento da classe média ou uma redução generalizada dos rendimentos familiares? A desigualdade económica agravou-se ou diminuiu? Quais os efeitos, sobre os diferentes grupos sociais, das alterações introduzidas nas políticas sociais e fiscal? A contracção das políticas sociais alterou significativamente as condições de vida das famílias mais pobres? Estas são algumas das questões a que este estudo visa dar resposta.