

Foto da Capa: Trabalho preparatório da delegação portuguesa ao Encontro Europeu de Pessoas em Situação de Pobreza 2021

ÍNDICE

1. Introdução.....	5
2. Panorama económico e social de Portugal: uma síntese.....	6
3. A situação de pobreza e exclusão social em Portugal.....	8
Principais dados sobre a pobreza a nível nacional	8
A pobreza e os grupos mais vulneráveis	11
A pobreza energética e habitacional	13
Pobreza alimentar	15
O contributo das transferências sociais e a desigualdade em Portugal	18
4. Medidas de austeridade ou financiamento dos Direitos Sociais... uma escolha a fazer.....	19
5. Recomendações.....	31
6. Bibliografia.....	33
7. Anexos.....	36

1. Introdução

O Poverty Watch¹ 2023 procura traçar um retrato da situação do país em matéria de pobreza e exclusão social, com especial foco na situação atual de forte inflação e aumento do custo de vida.

Verdade é que a inflação subiu de forma demasiado rápida em 2022, com picos entre julho e outubro do ano passado. Como resposta o Banco Central Europeu (BCE) aumentou as taxas de juro de forma a estabilizar os preços. Segundo o BCE, o objetivo é fazer regressar a inflação a 2% a médio prazo². Mas este aumento das taxas de juro tem provocado um impacto considerável nos créditos habitação, com as taxas Euribor (a 3, 6 e 12 meses) a subirem de forma contínua e a traduzirem-se num aumento das prestações devidas pelas famílias aos bancos. A situação não promete abrandar, visto que o BCE anunciou a 14 de setembro uma nova subida da inflação fixando-a nos 4%. Esta situação já mereceu uma resposta do Governo relativamente à apresentação de novas medidas que possam estabilizar o crédito habitação.

O presente Poverty Watch não tem um enfoque único nesta situação, mas sim nas questões do rendimento, ou seja, procura traçar uma análise de algumas das medidas de apoio ao rendimento que têm sido implementadas, uma vez que as famílias sentem-se “esmagadas” com o aumento contínuo das despesas. Procura-se conjugar um olhar sobre o cenário mais macroeconómico nacional e a situação social das pessoas. Para o efeito é possível também ver ao longo do documento alguns testemunhos de pessoas que vivem em situação de pobreza³ e que refletiram sobre estas questões. A participação dos membros do Conselho Nacional de Cidadãos e dos Conselhos Locais na construção deste relatório tem sido permanente e é de extrema relevância. Um agradecimento a todos os que colaboraram para a realização deste relatório, quer do ponto de vista da experiência de vida, quer profissional e mesmo académica.

Em termos metodológicos o Poverty Watch analisa os últimos dados disponíveis pelas entidades oficiais, como o INE e o Eurostat, contemplando as mudanças que ocorreram no país no último ano e desde que foi publicado o Poverty Watch anterior (setembro de 2022).

¹ O Poverty Watch é um documento anual que a EAPN Portugal elabora desde 2017. Este relatório procura dar conta da situação do país em matéria de pobreza e exclusão social e todos os anos tem um enfoque temático diferente. Enfoque este que resulta de uma proposta da EAPN Europa e dos contributos das redes nacionais. Todos os poverty watch que são elaborados pelas redes nacionais contribuem para o Poverty Watch Europeu elaborado pela EAPN Europa e que é publicado no final do ano ou início do ano seguinte.

² Consultar: BCE, *Aumentamos as taxas de juro. O que significa esta decisão para si?*, 21 de julho de 2022 (atualizado em 23 de setembro de 2022): https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/interest_rates.pt.html

³ Foram realizados dois momentos de debate com os membros do Conselho Nacional de Cidadãos da EAPN Portugal e um com os membros do Conselho Local de Cidadãos da Guarda. Os Conselhos Locais são grupos de trabalho compostos por pessoas que vivem ou já viveram em situação de pobreza e/ou exclusão social e são dinamizados pela EAPN Portugal.

2. Panorama económico e social de Portugal: uma síntese

- Inflação:** depois de um período longo de baixa inflação, o Índice de Preços no Consumidor (IPC) começou a aumentar em 2021, fixando-se o valor anual em 1.3% (0,0% ano anterior), mas atingindo em dezembro desse ano o valor de 2.74% (variação homóloga). A tendência de aumento manteve-se e acelerou significativamente ao longo de 2022, começando a desacelerar apenas no quarto trimestre. O valor anual fixou-se em 7.8% (seis vezes maior do que no ano anterior). Para os valores registados, contribuíram sobretudo os produtos energéticos (cujos preços aumentaram continuamente desde abril de 2021, registando a variação máxima – 31.66% – em junho de 2022) e os produtos alimentares (cujos preços aumentaram continuamente desde dezembro de 2021, registando a variação máxima – 20.09% – em fevereiro de 2023). No primeiro semestre de 2023, o IPC seguiu uma trajetória descendente, situando-se em 8.0% e 4.4%, respetivamente no primeiro e segundo trimestres.⁴
- Rendimento Disponível Bruto das Famílias (RDBF):** em 2022 e face ao ano anterior, o Rendimento Disponível Bruto das Famílias aumentou, em termos nominais, 7.8%. Tal como vinha acontecendo desde o terceiro trimestre do ano anterior, o principal contributo para o aumento nominal do RDBF veio das remunerações, impulsionadas pelo crescimento do emprego. As prestações sociais (líquidas de contribuições) contribuíram positiva e significativamente para o crescimento do rendimento disponível bruto apenas no quarto trimestre de 2022. Em termos reais, o RDB ajustado das Famílias *per capita* (que inclui o valor dos bens e serviços disponibilizados às famílias pelas Administrações Públicas e Instituições Sem Fins Lucrativos) aumentou 1,1% relativamente ao ano anterior. No mesmo período, o consumo aumentou 5.0%.⁵
- Desemprego:** a taxa de desemprego fixou-se, em 2022, em 6.0%, menos 0.6 p.p. que no ano anterior. Durante o primeiro semestre do ano, a taxa de desemprego continuou a seguir a trajetória de queda iniciada no quarto trimestre de 2020. No entanto, no segundo semestre de 2022, verificou-se uma inversão dessa trajetória: no primeiro trimestre de 2023, a taxa de desemprego situou-se em 7.1% depois de ter atingido o valor mínimo pós-pandemia – 5.7% – no segundo trimestre de 2022. Neste período, a evolução da taxa de desemprego reflete, sobretudo, o crescimento da população empregada, que perdura até ao segundo trimestre de 2023, apesar do aumento que também se observa na população ativa por contrapartida da redução da população inativa.⁶
- Emprego:** assiste-se a uma evolução positiva dos dados do emprego. No 2º trimestre de 2023 a população empregada (4 979.4 mil pessoas) aumentou 1.1% em relação ao 1º trimestre deste

4

Fonte:

INE

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0002386&seTab=tab0

⁵ INE, *O saldo externo da economia fixou-se em -0.6% do PIB em 2022_4º trimestre de 2022*, Destaque do INE de 24 de março de 2023 -

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=539377546&DESTAQUESmodo=2

⁶ INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego*, 31 de julho 2023

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593942405&DESTAQUESmodo=2

ano. Este aumento ocorreu, sobretudo, devido à evolução do conjunto dos setores da indústria, construção, energia e água (com mais 72.2 mil novos trabalhadores empregados, o que corresponde a um aumento de 6.1%) e, dentro deste conjunto, à evolução das atividades de construção (com 40.7 mil novos trabalhadores empregados, o que corresponde a um aumento de 13.3%). No entanto, o emprego criado ainda reflete um cenário de precariedade e Portugal permanece com uma taxa significativa de trabalhadores pobres.

- **Risco de Pobreza:** a taxa de risco de pobreza, que corresponde à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos anuais por adulto equivalente inferiores a 6 608€ (551€/mês), desceu para 16.4% em 2021. Igual descida verifica-se na taxa de privação material e severa e na taxa de privação material e social. Os dados de 2022 apontam, no entanto, uma subida da taxa de intensidade laboral per capita muito reduzida. Apesar da evolução positiva destes indicadores, continua a persistir em Portugal um conjunto de problemáticas que traçam um cenário social menos positivo.
 - A sobrecarga das despesas com habitação é particularmente preocupante para as pessoas em risco de pobreza
 - A falta de acessibilidade à habitação está a alcançar níveis preocupantes, verificando-se um aumento das rendas ao nível nacional e, em alguns territórios de Portugal, de forma bastante grave
 - Portugal permanece no grupo dos 5 países da UE27 com a maior proporção de pessoas com incapacidade de manter as suas casas adequadamente aquecidas
 - O indicador da privação material relativo à incapacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) de 2 em 2 dias subiu ao nível nacional
 - O ano de 2022 registou um aumento considerável dos preços, em particular dos preços dos produtos alimentares e dos preços 'habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis'
 - A adequação do sistema de proteção social, em particular de medidas como o Rendimento Social de Inserção permanecem preocupantes e pouco eficazes no combate à pobreza

3. A situação de pobreza e exclusão social em Portugal

Principais dados sobre a pobreza ao nível nacional

Os indicadores convencionais – taxa de risco de pobreza e taxa de risco de pobreza ou exclusão social – registam, quer em 2021, último ano para que se dispõe de dados relativos ao primeiro indicador, quer em 2022, último ano para que se dispõe de dados relativos ao segundo indicador – uma diminuição do risco de pobreza ou risco de pobreza e exclusão social, respetivamente.

Em 2021, a **taxa de risco de pobreza**, que corresponde à proporção de habitantes com rendimentos monetários líquidos anuais por adulto equivalente inferiores e 6 608€ (551€/mês), desceu para 16.4% (era de 18.4% em 2020). Em termos globais, existiam nesse ano 1 696 milhares de pessoas em risco de pobreza.⁷

No que se refere à **taxa de risco de pobreza ou exclusão social** (indicador AROPE) e a 2022, os últimos dados do Eurostat⁸ indicavam também uma descida deste indicador⁹ para Portugal: 20.1% (2 084 milhares de pessoas) por comparação com 22.4% (2 312 milhares de pessoas) em 2021. O indicador AROPE refere-se à soma das pessoas que se encontram em risco de pobreza, em situação de privação material e social grave ou que vivem num agregado familiar com uma intensidade de trabalho muito baixa. Este indicador é relevante pois permite monitorizar o cumprimento da meta de redução da pobreza até 2023. Recordemos que no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a Comissão Europeia comprometeu-se em reduzir a pobreza em 15 milhões de pessoas, sendo 5 milhões de crianças. Para o cumprimento desta meta todos os Estados Membros definiram metas nacionais (ver tabela 1 em anexo).

A meta estabelecida para 2030 originou mudanças na composição de dois indicadores que compõem o indicador de pobreza ou exclusão social. Neste momento, para além do indicador da taxa de risco de pobreza, são considerados ainda a taxa de privação material e social severa e o indicador de intensidade laboral muito reduzida. A taxa de privação material e social severa refere-se à *proporção da população que sofre uma carência forçada de pelo menos 7 dos 13¹⁰ itens de privação (6 relacionados com o indivíduo e 7 relacionados com o agregado familiar)*; o indicador de intensidade laboral muito reduzida está neste momento mais alargado, ou seja, *refere-se a pessoas dos 0 aos 64 anos que vivem em agregados familiares em que os adultos (pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos, mas excluindo os estudantes com idades entre os 18 e os 24 anos e as pessoas reformadas de acordo com a sua situação económica atual autodefinida ou que recebem qualquer pensão (exceto pensão de sobrevivência), bem como as pessoas com idades compreendidas entre os 60 e os 64 anos que são inativas e vivem num agregado familiar em que o principal*

⁷ INE; *Rendimento e Condições de Vida 2022*, Destaque do INE de 20 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=541059446&DESTAQUESmodo=2

⁸ Eurostat, *Living conditions in Europe – poverty and social exclusion*, publicado a 14 junho 2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230614-1>

⁹ ILC_PEPS01N__custom_7102502. Atualização em 07.07.2023

¹⁰ É importante referir que o número de itens também foi alargado de 9 para 13.

rendimento são as pensões) trabalharam um tempo de trabalho igual ou inferior a 20% do seu potencial total de tempo de trabalho combinado durante o ano anterior¹¹.

Em termos de dados, a **taxa de privação material e severa**¹² para Portugal, em 2022, foi de 5.3% (em 2021 foi de 6.0%). Em termos de **privação material e social**¹³ a taxa foi de 12.0% em 2022 (em 2021 foi de 13.5%). No gráfico seguinte é possível perceber a situação do não acesso/privação para cada um dos treze itens que compõem o indicador:

Gráfico 1: Itens de privação material e social, Portugal, 2021-2022



Fonte: INE, Rendimento e Condições de Vida 2022

Da análise do gráfico é possível verificar o agravamento em 2022 da percentagem de pessoas que não têm 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;
- manter a casa adequadamente aquecida;
- ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) de 2 em 2 dias.

¹¹ Consultar: Eurostat, *Glossary: at risk of poverty or social exclusion (AROPE)*: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE))

As mudanças apontadas marcam a passagem da Estratégia Europa 2020 para a Europa 2030 na qual encontramos as metas que foram definidas pelo Plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

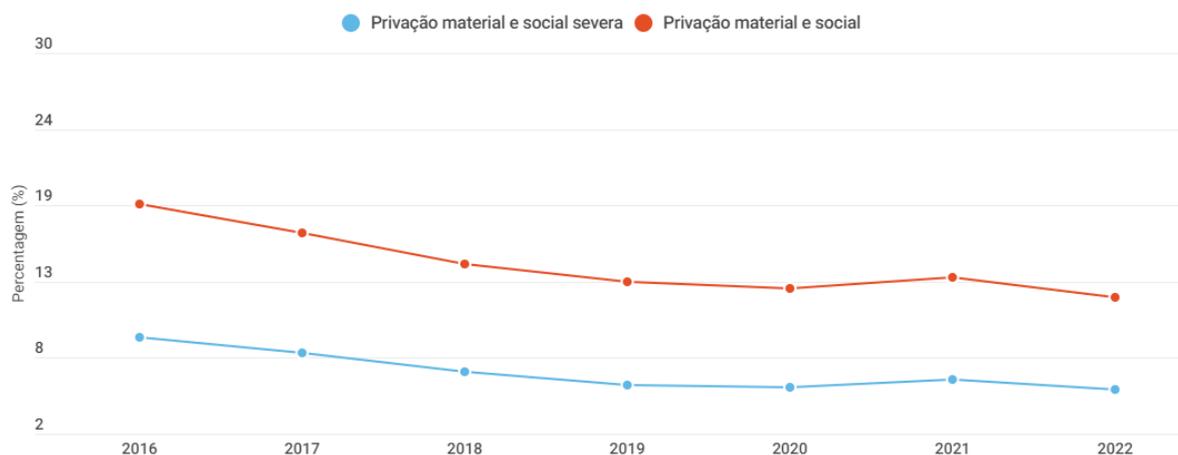
¹² ILC_MDSD11. Atualização em 07.07.2023

¹³ Refere-se às situações em que não existe acesso a pelo menos 5 dos treze itens definidos pelo indicador. É severa quando não se acede a pelo menos 7 dos treze.

Este assunto será analisado mais à frente neste relatório.

No gráfico seguinte é possível ver a evolução deste indicador e do indicador de privação material e social desde 2016 até 2022 (ano em análise neste relatório):

Gráfico 2: Indicadores de privação material e social (2016-2022)¹⁴



Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos; gráfico feito por Infogram

No que se refere à **taxa de intensidade laboral per capita muito reduzida**¹⁵, os dados do Eurostat já se referem a 2022 e indicam uma subida neste indicador para Portugal (5.6%, que compara com 5.3% em 2021).

Olhando às ligações entre estes 3 indicadores podemos ver no quadro seguinte a percentagem e o número de pessoas que se encontram em diferentes situações de vulnerabilidade:

Quadro 1: Interseções¹⁶ entre a taxa de risco de pobreza, a privação material severa e a baixa intensidade laboral (2022):

		%	Nº (milhares)
População em risco de pobreza	Não está em privação	11.7	1 208
	Não tem baixa intensidade de trabalho		
		2.2	224

¹⁴ Carlos Farinha Rodrigues, *Pruvação e Exclusão Social. Pobreza e exclusão social. Os principais indicadores de prruvação material das famílias portuguesas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/privacao-e-exclusao-social>

¹⁵ ILC_LVHL11N, atualização de 07.07.2023

¹⁶ ILC_PEES01N__custom_7105200 atualização de 07/07/2023

População em risco de pobreza	Não tem baixa intensidade de trabalho		
População em risco de pobreza	Não está em privação	1.8	186
	Tem baixa intensidade de trabalho		
População em risco de pobreza	Está em privação	0.8	78
	Tem baixa intensidade de trabalho		
População que não está em risco de pobreza	Está em privação	0.1	15
	Tem baixa intensidade de trabalho		
População que não está em risco de pobreza	Não está em privação	1.4	146
	Tem baixa intensidade de trabalho		
População que não está em risco de pobreza	Está em privação	2.2	225
	Não tem baixa intensidade de trabalho		

Fonte: Eurostat

A pobreza e os grupos mais vulneráveis

Para perceber a realidade da pobreza é fundamental olhar para os grupos que mais são atingidos por este flagelo. Os números continuam a ser mais graves em determinados grupos populacionais e é fundamental perceber quais de modo que as medidas que são definidas possam responder às especificidades dos mesmos.

As **mulheres** continuam a ser um dos grupos mais vulneráveis à pobreza. Segundo o último Inquérito ao Rendimento e Condições de vida, em 2021, 16.8% das mulheres encontravam-se em risco de pobreza. Uma percentagem inferior a 2020, em que esta taxa atingia 19.2%, mas superior à dos homens, quer em 2021 (15.9%), quer em 2020 (17.5%).

Relativamente aos grupos etários a taxa de risco de pobreza diminuiu em todos os grupos, mas continua a ser significativa no grupo das **crianças** com idades entre os 0-17 anos (18.5%), logo seguido pelo grupo das **pessoas idosas** com idades (65+ anos) (17.0%) e, por fim, os adultos com idades entre os 18 e 64 anos (15.6%).

No caso dos agregados familiares verificou-se que a taxa de risco de pobreza aumentou para as **famílias constituídas por 2 adultos e duas crianças** (12.8% em 2021; 11.8% em 2020). Esta situação de aumento não se verificou em mais nenhuma tipologia de agregado, no entanto, é importante referir que as **famílias monoparentais** (um adulto com pelo menos uma criança) continuam a ser particularmente vulneráveis à pobreza. Em 2021 a taxa de risco de pobreza para estes agregados foi

de 28%. É ainda de realçar que no caso dos agregados sem crianças, a situação é particularmente vulnerável junto das **pessoas isoladas com 65+ anos** (25.9%).

No quadro seguinte é possível ver a situação de vulnerabilidade das diferentes tipologias de agregado.

Quadro 2: Taxa de risco de pobreza após as transferências sociais, por composição do agregado familiar, 2020-2021 (%)

Agregado familiar	2020	2021
Total, sem crianças dependentes	17.2	14.8
1 adulto sem crianças	24.2	22.5
1 adulto com menos de 65 anos, sem crianças	18.5	17.7
1 adulto com 65 + anos, sem crianças	28.1	25.9
2 adultos ambos c/ menos de 65 anos, sem crianças	15.6	14.1
2 adultos, pelo menos 1 c/ 65 + anos, sem crianças	19.9	14.4
Outros agregados, sem crianças	11.7	11.1
Total, com crianças dependentes	19.7	18.0
1 adulto c/ pelo menos 1 criança	30.2	28.0
2 adultos com 1 criança	12.3	11.0
2 adultos com 2 crianças	11.8	12.8
2 adultos com 3 + crianças	29.4	22.7
Outros agregados, com crianças	26.3	23.5

Fonte: INE, Rendimento e Condições de Vida-2022

O **nível de escolaridade** é outro fator de vulnerabilidade à pobreza. Em 2021, 22% da população com escolaridade até ao **ensino básico** encontrava-se em risco de pobreza. À medida que o nível de escolaridade aumenta verificamos que o risco de pobreza vai diminuindo: 13,8% da população que concluiu o ensino secundário estava em risco de pobreza, e para quem terminou o ensino superior esse risco foi de 5.5%. Em todos os níveis verificou-se uma diminuição face aos valores de 2020.

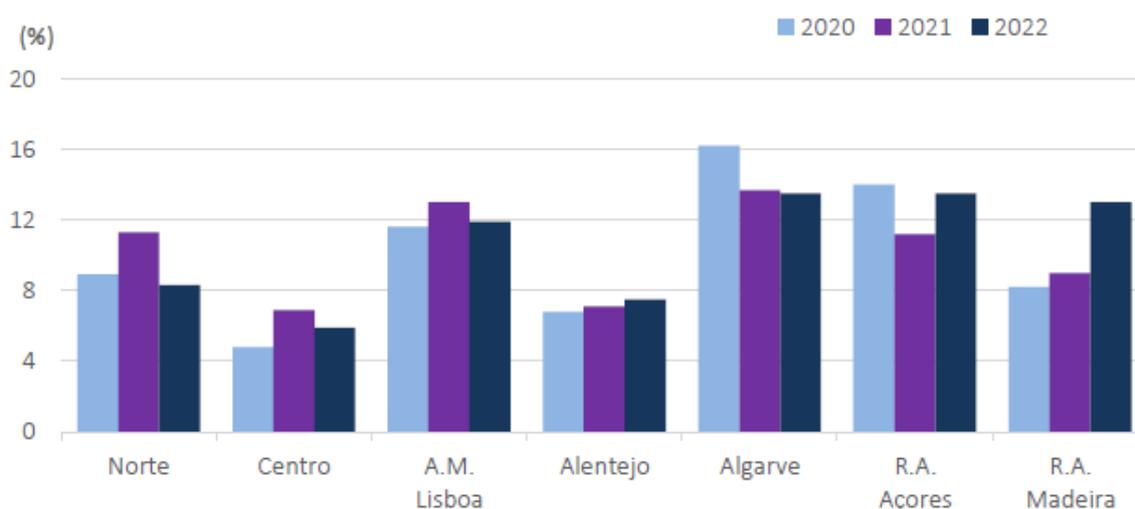
A **condição perante o trabalho** é outro fator que precisa de ser analisado. Nem sempre estar empregado significa estar fora de uma situação de pobreza: a percentagem de **trabalhadores empregados pobres** em Portugal, em 2021, foi de 10.3% (em 2020 foi de 11.2%). No entanto, estar numa situação de desemprego continua a ser fator de grande vulnerabilidade à pobreza: 43.4% da população desempregada estava em risco de pobreza (em 2020 foi de 46.5%). Para os reformados, esta taxa chegou aos 14.9% (em 2020 foi de 18%) e para os outros inativos foi de 27.8% (em 2020 foi de 30.8%).

A pobreza energética e habitacional

Segundo o INE¹⁷, em 2022, as pessoas em risco de pobreza vivem em condições de maior sobrelotação (19.2%) do que as pessoas que não estão em risco de pobreza (7.2%). A taxa de sobrelotação é mais significativa para as crianças com idades entre os 0-17 anos (15.6%) e é mais visível em áreas densamente povoadas (10.8%).

No gráfico seguinte é possível ver a taxa de sobrelotação nas várias regiões do país, com destaque para o Algarve e Açores, ambos com 13.5%, logo seguidos pela Madeira (13.0%).

Gráfico 3: Taxa de sobrelotação da habitação, NUTS II, 2020-2022



Fonte: INE, 2020-2022

É importante referir que existem grupos em Portugal que se encontram particularmente vulneráveis à pobreza habitacional. Embora não existam dados concretos, algumas entidades apontam a situação das comunidades ciganas e migrantes. O relatório da Amnistia Internacional 2022/2023¹⁸ destaca relativamente a Portugal os *relatos de desalojamentos forçados que deixaram as pessoas em piores condições de habitação – incluindo, em alguns casos, sem-abrigo –, uma situação que afetou desproporcionalmente as pessoas de etnia cigana e afrodescendentes*; assim como as várias notícias que revelaram *a forma como trabalhadores migrantes, principalmente de países do sul da Ásia, empregados no setor agrícola na região sul de Odemira, eram alvo de condições de trabalho abusivas e viviam em condições de habitação inadequadas*. Uma notícia da CNN Portugal¹⁹ de março deste ano, referiu igualmente um diagnóstico realizado pela Câmara Municipal de Braga que apontava a existência de *uma centena de moradores a residir em lojas ou em garagens*. O Presidente da Câmara Municipal referiu que seriam imigrantes, mas também nacionais.

¹⁷ INE; *Rendimento e Condições de Vida 2022*, Destaque do INE de 20 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquese&DESTAQUESdest_boui=541059446&DESTAQUESmodo=2

¹⁸ Amnistia Internacional, *Amnesty International Report 2022/23. The State of the World's Human Rights, 2023*. Disponível em português em: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/pt/>

¹⁹ Braga deteta mais de 100 pessoas a residir em lojas e garagens na cidade, CNN Portugal, 06.03.2023 <https://cnnportugal.iol.pt/habitacao/pobreza/braga-deteta-mais-de-100-pessoas-a-residir-em-lojas-e-garagens-na-cidade/20230306/6405f22d0cf2dce741ae3fd0>

Várias investigações jornalísticas nos últimos meses em resultado de duas²⁰ situações dramáticas que ocorreram nos dois grandes centros urbanos, Porto e Lisboa, vieram revelar as fracas condições habitacionais²¹ a que estão sujeitas a população imigrante e os preços elevados que pagam por um quarto, uma cama, ou beliche: 10 euros por uma cama²²; um quarto por cinco mil euros²³.

Numa entrevista à Agência ECCLESIA²⁴, André Costa Jorge, Diretor do Serviço Jesuíta aos Refugiados referiu que os *preços da habitação se tornaram “muito gravosos” para os migrantes, exigindo novas respostas políticas e da sociedade civil. “A grande maioria dos migrantes e refugiados não consegue aceder ao mercado de habitação privado, apesar de a Constituição Portuguesa definir que o acesso à habitação é um dos direitos fundamentais”*.

A situação dos preços da habitação afeta cada vez mais a população em geral, e em particular a mais vulnerável.

Segundo o INE, em 2022, 19.4% da população em risco de pobreza encontrava-se em sobrecarga das despesas com habitação, por comparação com 2.2% da população que não está em risco de pobreza. A taxa de sobrecarga das despesas com habitação²⁵ atingiu 5.0% em 2022 (em 2021 foi de 5.9%), registando-se, porém, uma redução da taxa mediana de 10.5% (em 2021) para 10.2%.

No 1º trimestre de 2023²⁶, a renda mediana dos 24 300 novos contratos de arrendamento atingiu 6.74€/m², um acréscimo de 9.4% face ao 1º trimestre de 2022. O número de novos contratos de arrendamento (24 300) foi menor do que o registado no 1º trimestre de 2022 (24 727).

No que se refere ao valor das rendas, estas foram superiores ao valor nacional, nas sub-regiões Área Metropolitana de Lisboa (10,26 €/m²), Algarve (7,81 €/m²), Região Autónoma da Madeira (7,73 €/m²) e Área Metropolitana do Porto (7,29 €/m²). O Diagnóstico das Condições Habitacionais Indignas²⁷ para a Área Metropolitana de Lisboa indicava que *nos últimos 4 anos e meio, o valor*

²⁰ Em fevereiro de 2023 ocorreu um incêndio na Mouraria, em Lisboa, num rés-do-chão de um prédio onde viviam 22 pessoas em beliches e colchões; em abril, no Porto, desabou um prédio no centro da cidade onde num só apartamento viviam 10 pessoas. Ambas as situações referem-se a pessoas imigrantes.

²¹ Em Arroios há 20 mil imigrantes ilegais e alguns vivem "em condições desumanas", JN, 12.03.2023. <https://www.jn.pt/pais/noticias/lisboa/lisboa/em-arroios-ha-20-mil-imigrantes-ilegais-e-alguns-vivem-em-condicoes-desumanas-15823249.html/>

²² Em Lisboa, há imigrantes a pagar 10 euros por cama em espaços sobrelotados e em mau estado, SIC notícias, 11.02.2023. <https://sicnoticias.pt/pais/2023-02-11-Em-Lisboa-ha-imigrantes-a-pagar-10-euros-por-cama-em-espacos-sobrelotados-e-em-mau-estado-86c9a90c>

²³ Um quarto para cinco por mil euros: a vida de inúmeros imigrantes em Lisboa e Porto, Público, 22.05.2023. <https://www.publico.pt/2023/05/22/local/reportagem/quarto-cinco-mil-euros-vida-inumeros-imigrantes-lisboa-porto-2050332>

²⁴ Sociedade: *Maioria dos migrantes e refugiados não consegue aceder ao mercado de habitação privado*, Agência ECCLESIA, 15.05.2023. <https://agencia.ecclesia.pt/portal/sociedade-maioria-dos-migrantes-e-refugiados-nao-consegue-aceder-ao-mercado-de-habitacao-privado-jrs-portugal-c-video/>

²⁵ Proporção de pessoas que vivem em agregados familiares em que o rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível (deduzidas as transferências sociais relativas à habitação) é superior a 40%. Fonte: INE.

²⁶ INE, *Estatísticas de Rendias da Habitação ao nível local, 1º trimestre de 2023 – dados provisórios*, 27 de junho 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593987651&DESTAQUESmodo=2

²⁷ Ana Pinho, Luís Carvalho, David Vale (Coord. Científica), *Diagnóstico das Condições Habitacionais Indignas. Habitação PRR-AML 2021/2026*, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, novembro 2022. Disponível em:

mediano das rendas por m² de habitação na AML aumentou 53%. O mesmo relatório estimava que dos agregados com residência fiscal na AML, 62% (cerca de 942 mil) encontram-se em situação de inacessibilidade habitacional, ou seja, se tiverem de recorrer ao mercado, não encontrarão no seu município de residência uma habitação adequada sem ter de despende mais de 40% do seu rendimento em encargos com a habitação, seja por via da aquisição, seja do arrendamento. O relatório estimou que à escala nacional existirão 2.8 milhões de agregados em situação de inacessibilidade habitacional e que na Área Metropolitana de Lisboa, residem 1/3 dos agregados nessa situação.

Segundo o INE, no que se refere às condições habitacionais, em particular a proporção da população que vive sem banheira, duche e retrete no interior do alojamento aumentou para 0.4% da população em geral (era 0.3% em 2021) e para 1.3% da população em risco de pobreza (era de 0.7% em 2021). Esta realidade leva-nos para a situação da **pobreza energética** no país. Segundo os dados do EU-SILC, divulgados pelo Eurostat²⁸, em 2022, Portugal era o quarto país da União Europeia, juntamente com a Lituânia, com 17.5% da população com incapacidade de manter as suas casas adequadamente aquecidas. Acima de Portugal encontravam-se países como a Bulgária (22.5%), Chipre (19,2%) e Grécia (18.7%). Há mais de um milhão de agregados familiares (cerca de três milhões de pessoas) cuja despesa com energia representa mais de dez por cento do total de rendimentos; 2,5 milhões de pessoas (24,4% dos portugueses) moram em casas com problemas de infiltrações, humidade ou elementos apodrecidos.

É conhecida a correlação existente entre a pobreza monetária e a pobreza energética, sendo que 35.8%²⁹ dos agregados familiares que não conseguem aquecer a casa vivem em risco de pobreza. Também os agregados constituídos apenas por um elemento têm maior dificuldade em aquecer a casa, sendo que neste aspeto temos de nos lembrar particularmente das pessoas idosas.³⁰ Vimos no ponto anterior que junto desta população a privação relativamente ao item *sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida* subiu em 2022. Facto ao qual também não é alheio o aumento expressivo dos preços dos produtos energéticos que se registou desde abril de 2021 e que se intensificou em 2022.

Pobreza Alimentar

É difícil fazer um diagnóstico sobre a pobreza alimentar em Portugal. Do ponto de vista concetual, pobreza alimentar tem inerente a ideia de *impossibilidade ou de incerteza sobre a possibilidade de no futuro garantir alimentação adequada. Expressa a ideia de que “Não consumo mais e melhor porque não quero, mas porque tenho um conjunto de privações que me limitam nas escolhas”*³¹.

https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS63752D8AC7909/DCHI_SUMARIO_EXECUTIVO_AML_.PDF

²⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230911-1>

²⁹ ILC_MDES01_custom_6037256. Atualizado em 11.07.2023

³⁰ Parecer da EAPN Portugal sobre a Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050 - EAPN

³¹ Ana Vizinho; Cristina Mamede; Elizabeth Santos e Paula Cruz, *O APOIO ALIMENTAR EM PORTUGAL: uma análise das necessidades alimentares e dos recursos mobilizados para a sua satisfação na perspetiva do cumprimento do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada*, ACTUAR, Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento, junho de 2021. O presente relatório foi elaborado pela EAPN Portugal no âmbito de uma

O indicador da privação material relativo à *incapacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) de 2 em 2 dias* permite traçar uma leitura desta realidade. Este indicador subiu em Portugal em 2022, o que é revelador da maior vulnerabilidade da população, especialmente num contexto de forte inflação e aumento do custo de vida. É de realçar também, que segundo os dados do Eurostat³², esta incapacidade é mais comum entre as pessoas em situação de pobreza (que estão abaixo dos 60% da mediana do rendimento): em 2022, 7.2% desta população encontrava-se nesta situação (uma percentagem superior aos 3.0% para a população em geral). Estes valores correspondem a um aumento, entre 2021 e 2022, da incidência de situações de privação de refeições regulares de carne e peixe: os valores de 2022 comparam com 5.9% e 2.4% em 2021, respetivamente para famílias com rendimentos abaixo de 60% do valor mediano e para o total da população.

No quadro seguinte é possível perceber como evolui este indicador tendo em conta determinadas tipologias de agregado:

Quadro 3: Incapacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano) de 2 em 2 dias (%)

Tipologias	Abaixo dos 60% da mediana de rendimento	Total da população
Pessoas singulares	14.3	5.2
Um adulto com menos de 65 anos	13.3	4.1
Um adulto com mais de 65 anos	14.8	6.0
Pessoa singular com crianças	14.7	5.2
Dois adultos	9.1	3.1
Agregados sem crianças dependentes	9.9	3.8
Agregados com crianças dependentes	5.0	2.2
Total	7.2	3.0

Fonte: Eurostat, ILC_MDES03__custom_7116795. Atualizado em 11.07.2023

A evolução desfavorável da incapacidade financeira para ter uma refeição de carne ou peixe de dois em dois dias não pode ser desligada do comportamento dos preços em geral e dos preços dos produtos alimentares em particular. 2022 foi um ano de aceleração do ritmo de crescimento do nível geral de preços (7.8%) e, em especial, dos preços dos produtos alimentares (13.0%). Este facto, conjugado com o aumento dos preços do conjunto 'habitação, água, eletricidade, gás e outros

consultoria ao Projeto Alimentação é Direito! Fortalecimento da implementação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição, promovido pela ACTUAR.

³² ILC_MDES03__custom_7116795. Atualizado em 11.07.2023

Eurostat, *How many people can afford a proper meal in the EU?*, News articles, 10.07.2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230710-1>

combustíveis' (12.8%), sem que tenha ocorrido um aumento equivalente dos rendimentos nominais das famílias, origina uma quebra do poder de compra que explica a evolução registada pelos dados oficiais.

Um inquérito realizado pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião para o Jornal Público, RTP e Antena 1, um quarto dos inquiridos (26%) referiu ter dificuldades em pagar as despesas de alimentação em algum momento ao longo do último ano. A compra de produtos alimentares e os gastos de saúde são apontados como os principais constrangimentos da vida das pessoas. De realçar também que 45% dos inquiridos referiram que aumentaram a compra de produtos de marca branca dos supermercados; 51% referem que mantêm esse hábito (só 4% diminuíram a compra desses bens). No que se refere à qualidade dos alimentos comprados, 74% dizem ter mantido o hábito de consumir alimentos do mesmo tipo de qualidade; 20% indicam ter passado a adquirir bens de menor qualidade e só 6% referem ter alterado a qualidade dos produtos para melhor.

É importante olhar também para o número de beneficiários do programa alimentar em Portugal – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC) – que se dirige a famílias e pessoas que se encontrem em situação de carência económica e inclui medidas específicas de apoio alimentar. Dos números apresentados no quadro verificamos, apesar de uma redução³³ do número total de pessoas que recebem ajuda alimentar, um aumento no número de pessoas migrantes apoiadas, assim como de pessoas idosas e de pessoas com deficiência. Já anteriormente referimos a maior vulnerabilidade da população idosa no indicador de privação material. A redução do

Quadro 4: Indicadores de resultados em matéria de ajuda alimentar distribuída, 2021-2022

Indicador	2021	2022
Número total de pessoas que recebem ajuda alimentar	170.383	154.023
Número de crianças com idade igual ou inferior a 15 anos	46.375	41.907
Número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos	11.681	12.062
Número de mulheres	92.323	83.841
Número de migrantes, pessoas de origem estrangeira, minorias (incluindo comunidades marginalizadas, como os ciganos)	14.000	14.823
Número de pessoas com deficiência	1.310	1.343
Número de sem-abrigo que recebem ajuda alimentar.	84	68

Fonte: POAPMC_Relatório de execução anual 2022

³³ Esta redução não é explicada no relatório de execução do POAPMC referente a 2022. No entanto, podemos inferir que alguns dos beneficiários que recorreram ao programa durante a pandemia, poderão ter saído, entretanto e poderão ter ocorrido também desistências. O facto do cabaz do programa nem sempre ser entregue completo, em virtude dos atrasos nas contratações públicas, poderá ter levado a desistências do programa.

Em virtude da falta de alguns produtos na composição do cabaz do POAPMC, o Governo decidiu apoiar estes beneficiários em 30€ mensais. Este apoio foi prolongado em maio deste ano, tendo o Governo justificado *o contexto do mercado e a situação socioeconómica internacional*³⁴.

O contributo das transferências sociais e a desigualdade em Portugal

Em Portugal as transferências sociais³⁵ têm um impacto considerável na redução da pobreza. Antes de qualquer transferência social, considerando apenas os rendimentos do trabalho, de capital e as transferências privadas, 42.5%³⁶ da população estaria em risco de pobreza em 2021. Relativamente a este valor, as pensões de reforma e sobrevivência reduzem o risco de pobreza em 21.0 pontos percentuais, fixando, no mesmo ano, a taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões em 21.5%. Por seu turno, as transferências sociais relacionadas com a doença e incapacidade, família, desemprego e inclusão social contribuíram para uma redução adicional de 5.1 pontos percentuais o que conduz, em 2021, a uma taxa de risco de pobreza após todas as transferências sociais de 16.4%³⁷.

O indicador de desigualdade também diminuiu em Portugal. Em 2021, o coeficiente de Gini foi de 32.0% em 2021 (era 33.0% em 2020); o rácio S80/S20 foi de 5.1 (era de 5.7) e o rácio S90/S10 foi de 8.5 (era de 9.8)³⁸.

³⁴ Mais informações: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=governo-prolonga-apoio-de-30-euros-para-alimentacao-das-familias-mais-carenciadas>

³⁵ INE; *Rendimento e Condições de Vida 2022*, Destaque do INE de 20 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=541059446&DESTAQUESmodo=2

³⁶ <https://www.pordata.pt/portugal/taxa+de+risco+de+pobreza+antes+e+apos+transferencias+sociais-2399>

³⁷ Os dados relativos a 2022 ainda não estão disponíveis

³⁸ **Coeficiente de Gini:** indicador de desigualdade na distribuição do rendimento que visa sintetizar num único valor a assimetria dessa distribuição. Assume valores entre 0 (quando todos os indivíduos têm igual rendimento) e 100 (quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo); **Rácio S80/S20** é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos; **Rácio S90/S10** é um indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 10% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 10% de menores rendimentos. Fonte: INE – Metainformação

4. Medidas de austeridade ou financiamento dos Direitos Sociais... uma escolha a fazer³⁹

No Poverty Watch de 2022,⁴⁰ e ainda no rescaldo da pandemia, os membros dos conselhos locais de cidadãos começaram a apontar as suas dificuldades para “responder” ao elevado custo de vida. A subida dos preços dos bens essenciais, como a alimentação, a energia, os transportes/combustíveis, dominaram a reflexão que na altura foi feita. Conceitos, aparentemente novos, como a pobreza alimentar, a pobreza energética e pobreza habitacional proliferaram nos discursos e na comunicação social neste último ano. Nas duas últimas décadas, nunca se falou tanto de inflação e do seu impacto na vida das famílias.

Quando o Poverty Watch foi publicado em 2022 ainda foi possível fazer referência ao Novo Pacote de Medidas de apoio às famílias que o Governo aprovou em Conselho de Ministros a 5 de setembro de 2022. Entretanto novas medidas foram sendo implementadas para fazer face às dificuldades crescentes das famílias. Iremos no presente capítulo fazer referência a algumas dessas medidas.

Importante será dizer que em dezembro de 2021 o Governo assumiu um compromisso único no combate à pobreza quando aprovou a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, *como elemento central do objetivo de erradicação da pobreza, enquadrado no desafio estratégico de redução das desigualdades*. A aprovação do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em março desse ano e o estabelecimento de metas até 2030, sendo uma delas a da redução da pobreza na Europa em 15 milhões (sendo 5 milhões de crianças) impulsionou a definição desta Estratégia. Poderemos ter aqui uma oportunidade de desenvolver uma abordagem integrada e intersectorial de combate à pobreza e de promoção dos Direitos Sociais, no entanto, até ao momento ainda não foi apresentado o seu plano de ação. A referência à Estratégia é, no entanto, relevante pois algumas das medidas que procuram responder às necessidades mais prementes das famílias mais vulneráveis estão aqui inscritas.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021. incluiu um conjunto de objetivos⁴¹ a atingir até 2030, contribuindo assim para os objetivos europeus de redução da pobreza:

³⁹ Ao longo deste capítulo irão surgir testemunhos dos membros do Conselho Nacional de Cidadãos (CNC) e do Conselho Local de Cidadãos (CLC) da Guarda que refletiram nas temáticas do presente poverty watch. Para o efeito foram realizadas 2 reuniões com os membros do CNC (31 de julho e 8 de setembro) e uma reunião com o CLC da Guarda (28 de julho). Os Conselhos Locais de Cidadãos são grupos de trabalho dinamizados pela EAPN Portugal compostos por pessoas que vivem ou já viveram em situação de pobreza e/ou exclusão social. Existem 19 conselhos locais e um Conselho Nacional que é composto por 1 representante de cada um dos conselhos locais. O Poverty Watch é um dos documentos que costuma ser preparado em colaboração com o Conselho Nacional. Os testemunhos estão assinalados a itálico.

⁴⁰ EAPN Portugal, *Poverty Watch Portugal 2022*, Porto, setembro 2022. Disponível em; <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/documentos/povertywatch2022/>

⁴¹ A Estratégia não indica o ano de referência dos dados.

- reduzir a taxa de pobreza monetária para a população total em 10%, o que representa uma redução de 660.000 pessoas em situação de pobreza;
- reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças, o que representa uma redução de 170.000 crianças em situação de pobreza;
- aproximar o indicador de privação material infantil da média europeia, em pontos percentuais;
- reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres, o que representa uma redução de 230 000 trabalhadores em situação de pobreza;
- reduzir a diferença da taxa de pobreza dos diferentes territórios para um máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional.

A Estratégia tem 6 eixos estratégicos principais:

- a) Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias;
- b) Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza;
- c) Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza;
- d) Reforçar as políticas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos
- e) Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local;
- f) Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional.

As medidas que o Governo tem vindo a implementar procuram atenuar o impacto do aumento generalizado dos preços dos bens e serviços, mas também das taxas de juro que determinam o valor dos encargos com o crédito à habitação que tem um peso considerável no orçamento das famílias portuguesas.

Segundo o Eurostat, a sobrecarga das despesas com a habitação⁴² foi, em 2022, de 5.0% (5.9% em 2021). O arrendamento também não é solução uma vez que o preço das rendas tem vindo igualmente a aumentar nos últimos anos. Seja pela via do pagamento das prestações associadas ao crédito bancário, seja pela via da renda devida ao senhorio, as despesas com a habitação consomem uma parcela crescente do rendimento das famílias portuguesas. O *Relatório sobre Portugal – 2023* da Comissão Europeia⁴³ assinala esta situação referindo que a *percentagem de pessoas*

⁴² A taxa de sobrecarga das despesas com a habitação refere-se à *percentagem da população que vive num agregado familiar em que as despesas totais de habitação (líquidas de subsídios de habitação) representam mais de 40% do rendimento disponível total do agregado familiar (líquido de subsídios de habitação)*. Mais informações em Eurostat: Housing cost overburden rate - [ILC_LVHO07A](#)

⁴³ Comissão Europeia, *Relatório sobre Portugal – 2023*, Bruxelas, 24.05.2023 SWD(2023) 622 final. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2023-european-semester-country-reports_en
Este relatório (“Country Report”) integra o processo do Semestre Europeu e é um dos documentos que compõem o chamado Pacote da Primavera (“Spring Package”) que é publicado em maio. Os “country report” fazem o balanço da execução dos planos de recuperação e resiliência, analisam a evolução económica e social e os desafios enfrentados pelos Estados-Membros e fornecem uma análise prospetiva da sua resiliência. No seguimento deste relatório a Comissão apresenta recomendações aos países (“Country specific recommendations”) que, com a mudança do Semestre, fazem agora parte também do pacote da primavera.

sobrecarregadas pelos custos com a habitação também aumentou, enquanto a oferta de habitação social e de habitação a preços acessíveis continua a ser reduzida e aponta-a como preocupante o mercado da habitação nacional e as suas implicações para a estabilidade financeira dado que, em Portugal, 90% dos contratos de crédito à habitação têm taxas variáveis e o aumento da taxa Euribor pode fazer crescer substancialmente os pagamentos mensais associados aos empréstimos. Os agregados familiares em tensão financeira podem chegar a uma situação de incumprimento dos seus empréstimos hipotecários. O relatório refere, porém que uma das atenuantes desta situação é que a percentagem de rendimento disponível necessária para cobrir o pagamento mensal médio das hipotecas em Portugal continua a ser suportável para a maioria dos agregados familiares⁴⁴, situando-se muito abaixo do nível observado há uma década. Uma “leitura” da realidade que parece não corresponder ao que as famílias sentem, uma vez que a evolução dos rendimentos das famílias não acompanhou o ritmo do crescimento dos preços, o que é especialmente penalizador num país em que os rendimentos são baixos. Há o sentimento generalizado que os Rendimentos não acompanham as crescentes subidas da inflação.

“Somos claramente um país de rendimentos baixos. Vemos que a subida dos salários, por exemplo, não acompanha a subida dos preços. Não se consegue absolutamente comprar/arrendar casa. Não é possível contrair empréstimo”

(Membro do Conselho Nacional de Cidadãos - CNC)

Os vários testemunhos dos membros do Conselho Nacional de Cidadãos apontam dificuldades na gestão do rendimento mensal e refletem muitos dos testemunhos que foram sendo relatados pela própria comunicação social ao longo deste ano. Há o entendimento generalizado que as “*peças vivem de mês a mês*” e de que se tem de fazer opções diárias que passam pela redução na qualidade dos produtos de alimentação e na procura dos produtos mais baratos e/ou de marcas brancas; deixam de passear, viajar, fazer férias; adquirem roupas mais baratas:

“a ginástica que faço: não compro roupa. E férias, passo as férias cá dentro. Não comer fora como norma. Fazer contratos de arrendamento dentro do orçamento”

“Os manuais⁴⁵ são úteis, porque há pessoas que precisam de uma linha condutora. Mas as pessoas já reduzem porque o dinheiro não chega. Corta-se na alimentação, mas com mais criatividade e com alimentos de qualidade inferior”.

“A energia é outro onde se corta. Na medicação também. A pessoa escolhe...”

“Faço restrições, por exemplo, não ligar o forno.”

“Na roupa e cuidados pessoais também se restringe. A cultura está muito cara. Incomportável”.

(Testemunhos dos membros do CNC)

É interessante a referência à cultura que tem surgido cada vez mais nos discursos. A cultura é central à inclusão das pessoas, mas as pessoas que vivem em situação de pobreza sentem que este é um setor inalcançável e, em plena crise, ainda mais:

“Prezo muito o lazer, a que todos deveríamos ter direito, mas temos de cortar. Até ao nível do acesso à cultura estamos limitados. Se não houver vários rendimentos no mesmo agregado familiar, com partilha de

⁴⁴ O relatório refere que 90% dos empréstimos hipotecários têm uma taxa de esforço inferior a 27%.

⁴⁵ Refere-se às várias orientações que vão sendo passada às pessoas de como devem poupar no dia-a-dia.

despesas, torna-se muito difícil. O indispensável apoio familiar, nesse sentido, não permite alcançar uma vida autónoma. Os salários oferecidos no estrangeiro são sempre mais aliciantes”.

(Membro do CNC)

O rendimento, nomeadamente a falta deste, está na base das maiores preocupações das famílias. Assim como o desconforto com o pagamento que se faz em termos de impostos. Mas olhemos primeiro aos rendimentos das famílias, até porque o Governo apresentou um conjunto de medidas que procuram apoiar o rendimento das famílias ao mesmo tempo que controla o impacto da inflação.

Segundo os últimos dados do INE⁴⁶ a remuneração bruta total mensal média por trabalhador (por posto de trabalho) em junho de 2023 aumentou 6.7% situando-se nos 1 539€ (era 1 442€ em junho de 2022). A remuneração bruta regular mensal média (que exclui os subsídios de férias e Natal) aumentou 6.8%, ou seja, em junho de 2023 situou-se nos 1 215€ (era 1 137€ em junho de 2022); a remuneração bruta base mensal média por trabalhador aumentou 7.2%, ou seja, foi de 1 144€ em junho de 2023 (em junho de 2022 foi de 1 067€). Uma análise realizada pelo Jornal Público⁴⁷ refere que este aumento da remuneração *não chega para compensar a subida de 12.4% registada no índice de preços no consumidor durante o mesmo período*, o que se traduz, em média, numa perda de poder de compra dos trabalhadores na ordem dos 3%.

No destaque do INE de abril deste ano⁴⁸ é, também, referido que *a distribuição da remuneração bruta mensal em Portugal em qualquer dos anos em análise é assimétrica positiva com uma elevada concentração de trabalhadores nos escalões de rendimentos mais baixos*. Este é um dado de extrema relevância para o contexto nacional. Em 2021 o intervalo de remunerações entre os 850€ e 900€ era o mais frequente (categoria modal), correspondendo-lhe 7.6% dos trabalhadores. No mesmo ano, a média da remuneração bruta mensal nos anos em análise do intervalo remuneratório situou-se entre 1 400€ a 1 450€; por sua vez, a mediana de rendimento, ou seja, a remuneração que divide os 50% de trabalhadores que recebem aquele valor ou menos e os 50% que recebem acima do mesmo, era de 1 050€ a 1 100€. O facto da mediana ser inferior à média é mais um sinal da concentração de trabalhadores nos escalões de rendimentos mais baixos.

Se olharmos para os dados recentes do emprego⁴⁹ verificamos igualmente que no 2º trimestre de 2023 a população empregada (4 979.4 mil pessoas) aumentou 1.1% em relação ao 1º trimestre deste ano. Este aumento ocorreu, sobretudo, devido à evolução do conjunto dos setores da indústria, construção, energia e água (com mais 72.2 mil novos trabalhadores empregados, o que corresponde

⁴⁶ INE, Remuneração bruta mensal média por trabalhador. Junho de 2023, 10.08.2023 Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=594477854&DESTAQUESmodo=2

⁴⁷ *Preços ainda superam salários desde o início da crise inflacionista*, Público, 11.08.2023. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/08/11/economia/noticia/precos-superam-salarios-dois-anos-desde-inicio-crise-inflacionista-2059885>

Ver no anexo 2 o gráfico que demonstra esta disparidade.

⁴⁸ INE, *Remuneração bruta mensal média por trabalhador tendo como referência informação da Autoridade Tributária* 2019-2021, 12.04.2023 Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=606765498&DESTAQUESmodo=2

⁴⁹ INE, *Estatísticas do Emprego. 2º Trimestre de 2023*, 09.08.2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593942616&DESTAQUESmodo=2

a um aumento de 6.1%) e, dentro deste conjunto, à evolução das atividades de construção (com 40.7 mil novos trabalhadores empregados, o que corresponde a um aumento de 13.3%). No que se refere ao tipo de emprego e vínculo, o aumento do emprego ocorreu, sobretudo, na categoria dos trabalhadores por conta de outrem (110.8 mil; 2.7%) e no grupo de trabalhadores com contrato a termo (68.1 mil; 12.2%). Isto é, o crescimento do emprego está muito associado ao crescimento num setor (a construção) em que a remuneração média é inferior à média da economia⁵⁰ e a vínculos contratuais precários (contratos a termo).

Estes dados são importantes pois são reveladores de um país onde os baixos salários e a precariedade caracterizam a situação de muitos portugueses que se veem a braços com um aumento significativo do custo de vida.

Como resposta o Governo lançou um conjunto de medidas de apoio ao rendimento, como por exemplo, o apoio extraordinário de 125€ que foi atribuído, apenas uma vez, e no mês de outubro de 2022, a cada cidadão com rendimento até 2700 euros brutos mensais⁵¹. No caso de agregados com filhos, a este apoio acresceu um outro de 50€ por cada descendente.

Em 2023 o Governo apresentou também o apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis no valor de 30€/mês como forma de *compensar o aumento conjuntural de preços*⁵².

Uma outra medida prende-se com a Garantia para a Infância que é composta por três medidas: criação de uma prestação que complementa o abono de família; aumento do valor do abono de família das crianças e jovens com idade inferior a 18 anos integrados nos primeiro e segundo escalões de IRS e a criação do Complemento Garantia para a Infância⁵³. No caso específico do complemento a Portaria refere que *este visa assegurar que os beneficiários do abono de família até aos 17 anos, inclusive, que não obtenham um valor total anual de (euro) 600, entre o valor do abono de família atribuído e a dedução à coleta a que se refere o artigo 78.º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, apurada na liquidação de IRS efetuada no ano em que foi pago o abono, recebem a respetiva diferença, sendo que no primeiro pagamento, a efetuar no primeiro trimestre de 2023, este valor de referência de (euro) 600 respeita a beneficiários do abono com idade igual ou inferior a 72 meses, e para beneficiários do abono com idade superior a 72 meses o valor de referência é de (euro) 492*. Estamos perante montantes anuais extremamente baixos (600€ / 492€). É verdade que se pretende combater a pobreza extrema, mas o valor de referência por ser tão baixo poderá deixar de fora famílias que também se encontram em grande vulnerabilidade.

Uma outra medida implementada prende-se com as pensões. Foi anunciado em abril deste ano pelo Governo uma atualização extraordinária de 3,57% das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência. O aumento⁵⁴, que tem por base "o valor de dezembro de 2022, com efeitos a partir de 1 de julho",

⁵⁰ Em 2021, a remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem era igual a 934,5 Euros na Construção e 1082,8 Euros no conjunto dos setores de atividade económica.

⁵¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=apoios-extraordinarios-pagos-as-familias-a-partir-de-20-de-outubro>

⁵² Mais informações em: https://www.seg-social.pt/noticias/-/asset_publisher/kBZtOMZgstp3/content/apoio-extraordinario-as-familias-mais-vulneraveis

⁵³ Portaria nº 55/2023 de 1 de março que Aprova a regulamentação do Complemento Garantia para a Infância. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/55-2023-207986502>

⁵⁴ Informação recolhida da Deco proteste: <https://www.deco.proteste.pt/investe/reforma/direitos/noticias/2022/12/aumentos-pensoes-reforma-2023-superiores-previsto>

aplica-se a todas as pensões em pagamento até 12 IAS (Indexante de Apoios Sociais). Isto é, beneficia os pensionistas que se reformaram até ao ano passado e auferem não mais de 5 765,16€ por mês.

Os pensionistas começam a receber em julho esta atualização extraordinária de 3.57% que se traduziu nos seguintes valores:

- nas pensões cujo montante seja igual ou superior a 291,48 euros e inferior ou igual a 960,86 euros, o aumento não pode ser inferior a 9,93 euros;
- nas pensões com valor superior a 960,86 euros e igual ou inferior a 2.882,58 euros, o aumento mínimo é de 34,30 euros;
- nas pensões superiores a 2.882,58 euros e até 5.765,16 euros, terão um aumento que não pode ser inferior a 102,91 euros.

O que é o IAS – Indexante de Apoios Sociais⁵⁵

O IAS é o referencial que é usado para o cálculo e atualização das prestações sociais. Criado pela Lei nº 53-B/2006 tinha como referência o salário mínimo nacional. A atualização do IAS depende do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice de Preços no Consumidor. Em 2007, ano em que entrou em vigor, o valor do IAS foi de 397.86€. Entre 2009 e 2016, o IAS manteve-se nos 419.22€ em virtude da crise económica. Esta situação teve um impacto relevante nas prestações sociais desses anos, pois acabaram por ficar inalteradas num momento de forte crise económica. Entre 2021 e 2022 aumentou 1% e em 2023 foi atualizado em 8.4% passando para 480.43€. Esta alteração levou a um aumento no valor das prestações sociais.

Este valor da pensão reflete também o novo modelo⁵⁶ de retenção na fonte do IRS e que para muitos pensionistas irá traduzir-se numa redução do valor de imposto pago mensalmente. Sobre isto, foram publicadas em dezembro de 2022 novas tabelas de retenção que isentam as pensões de velhice até 762€. Aplicado também em julho deste ano, este modelo de retenção transitório visa garantir, de acordo com o Governo, que “os pensionistas que tenham sido aumentados têm, de facto, um aumento de rendimento líquido”. Na prática, significa que os valores de retenção serão menores e o rendimento líquido disponível no final do mês mais elevado, ainda que o montante de reembolso IRS, no ano seguinte, seja também inferior ao habitual.

Este aumento intercalar surge após o pagamento em outubro do ano passado do equivalente a meia pensão e da revisão do valor dos aumentos das pensões que entraram em vigor em janeiro de 2023. De que se tratou esta revisão do valor?

- houve uma atualização do indexante de apoios sociais (IAS) de 443.20€ em 2022 para 480.43€ em 2023. Isso levou a que as pensões fossem todas atualizadas.

No que se refere à pensão social do regime não contributivo (esta pensão é atribuída às pessoas que não descontaram para a Segurança Social, atingiram a idade da reforma e fazem parte de um agregado de baixo rendimento), o valor subiu para 224.24€. A esta pensão acresce ainda o

⁵⁵ CGD, Indexante dos apoios sociais: qual é a importância do IAS?, disponível em: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/protecao/Pages/indexante-apoios-sociais.aspx>

⁵⁶

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Documents/Oficio_circulado_20258_2023.pdf

complemento extraordinário de solidariedade, cujo valor está fixado em 19,53€ (mais 91 cêntimos face ao ano anterior), para quem tem menos de 70 anos, e em 39,03€ (um acréscimo de 1,80€ face a 2022) para quem já completou 70 anos de idade. Em maio de 2023 contabilizavam-se 27.016 beneficiários do regime de pensão social, sendo quase 67% destes beneficiários mulheres.

As pensões mínimas no regime da Segurança Social passaram para:

- 291,48€ (mais 13,43€ do que em 2022), para carreiras contributivas inferiores a 15 anos;
- 305,77€ (mais 14,09€), para carreiras contributivas entre 15 e 20 anos;
- 337,41€ (mais 15,55€) para carreiras contributivas entre os 21 e os 30 anos;
- 421,75€ (mais 19,43€), para carreiras contributivas entre os 31 e mais anos.

Segundo a Pordata, o valor (mensal) da pensão mais baixa de velhice, invalidez ou sobrevivência paga pela Segurança Social em Portugal é de 291.48€ (dados de 2023⁵⁷).

É de realçar, por um lado, o baixo valor desta pensão (não chega a 300€) e por outro lado, há que reconhecer que ao nível das pensões, houve uma atualização extraordinária das pensões até 658.22€ que se consubstanciou numa atualização de 10€.

É importante também referir que Portugal tem um Complemento Solidário para Idosos o que, por si só, reflete a vulnerabilidade a que estão sujeitos muito beneficiários de pensão de velhice/sobrevivência ou invalidez. Em 2022 o número de beneficiários do Complemento Solidário para Idosos foi de 162 646 e o valor médio da prestação foi de 110.51€. Quase 70% eram mulheres. Com a atualização do IAS, este complemento também foi atualizado. Em 2023, o valor a receber mensalmente pode ser no máximo 488.22€. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza prevê no Objetivo estratégico 4.1, a *Convergência do valor de referência do Complemento Solidário para Idosos com o limiar de pobreza*. Em 2021, o limiar de pobreza era de 551€/mês. A revisão do valor ainda está aquém do limiar.

Notícias do início do mês de agosto referiam que o número de beneficiários deste complemento caiu 14% em junho em virtude da reavaliação dos rendimentos dos beneficiários que inclui rendimentos de capital, rendas ou património imobiliário, ou o património dos descendentes. Em declarações ao Jornal de Negócios, Ana Vasques, presidente do Instituto da Segurança Social, referiu que “há um conjunto de beneficiários que por terem outros rendimentos de capital, prediais, de património imobiliário [excluindo habitação própria] acabaram por deixar de reunir as condições”⁵⁸ apesar de se ter verificado um aumento do valor atribuído.

Preocupa-nos esta situação, uma vez que, tal como é referido no 1º capítulo deste relatório, a fome e a pobreza energética são realidades que atingem de forma significativa as pessoas idosas. E as pessoas que vivem sozinhas estão particularmente vulneráveis. Numa situação de forte inflação com forte impacto no preço dos alimentos e da energia isto é particularmente preocupante. É importante

57

<https://www.pordata.pt/Portugal/Valor+minimo+mensal+das+pensoes+do+regime+geral+da+Seguranca+Social+pensoes+de+velhice++invalidez+e+sobrevivencia-103>

⁵⁸ Consultar: Mais de 20 mil pensionistas perderam o complemento solidário para idosos em junho, Expresso, 02.08.2023: <https://expresso.pt/revista-de-imprensa/2023-08-02-Mais-de-20-mil-pensionistas-perderam-o-complemento-solidario-para-idosos-em-junho-3ac43564> ; 21 mil pensionistas perdem CSI com reavaliação de rendimentos, Jornal de Negócios, 01.08.2023: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/21-mil-pensionistas-perdem-csi-com-reavaliacao-de-rendimentos>

não esquecer que tendencialmente as pessoas idosas também enfrentam maiores custos com medicação, e, como tal, o aumento do custo de vida pode vulnerabilizar ainda mais este grupo populacional levando-as a ter que tomar decisões no que é mais urgente comprar e/ou mesmo não comprar de todo.

Uma prestação relevante que se dirige a populações em grande vulnerabilidade prende-se com o Rendimento Social de Inserção (RSI). Uma das grandes questões inerentes a esta prestação prende-se com a adequação do seu valor que está em 189.66€ (100%/um titular). O RSI⁵⁹ é calculado em função da composição do agregado familiar e dos rendimentos do agregado familiar (ou do indivíduo, se viver sozinho). O montante atribuído não é fixo, pois pode variar de acordo com a composição do agregado. Também na Estratégia Nacional de Combate à Pobreza esta prestação é destacada, ou seja, *pretende-se reavaliar e aperfeiçoar o Rendimento Social de Inserção, de forma a assegurar a sua centralidade no quadro das políticas sociais de combate à pobreza, o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência*. A EAPN Portugal⁶⁰ em vários momentos já realçou que esta prestação é central, mas precisa de sofrer alterações significativas em termos de adequação, acessibilidade e cobertura.

A 28 de setembro de 2022 a Comissão Europeia apresentou a proposta de Recomendação com o objetivo de assegurar que os Esquemas de Rendimento Mínimo nos Estados Membros são adequados, inclusivos e chegam a todas as pessoas que necessitam. No entanto, tal como a EAPN teve oportunidade de referir na altura nenhum Esquema de Rendimento Mínimo dos países europeus corresponde às efetivas necessidades dos beneficiários e a *soft law* na União Europeia não tem garantido progressos suficientes e sustentáveis na redução da pobreza. Para a EAPN, a única forma de garantir um Rendimento Mínimo adequado em toda a UE é através de uma Diretiva, com requisitos e disposições mínimos, que devem incluir cobertura, acessibilidade, adequação, caráter facilitador e atualizações regulares dos valores. Aguardamos, por isso, com alguma expectativa que mudanças poderão ocorrer nesta prestação nos próximos anos.

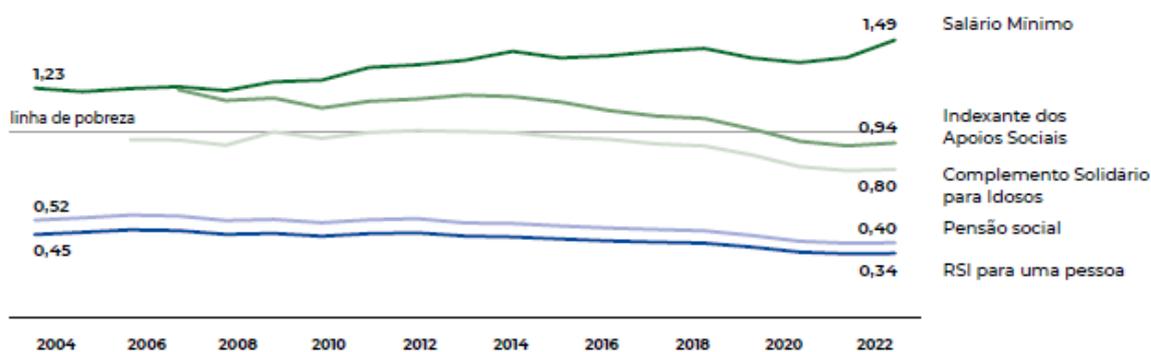
No gráfico seguinte podemos ver o peso de algumas das prestações que referimos e como estas se diferenciam/distanciam da linha de pobreza, nomeadamente, o RSI.

Gráfico 4: valor das prestações de garantia mínima de rendimento em proporção da linha de pobreza relativa.⁶¹

⁵⁹ Mais informações em: <https://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>

⁶⁰ Consultar: EAPN Portugal, *Análise à recomendação do Conselho Europeu sobre rendimento mínimo adequado para assegurar uma inclusão ativa*, Em Análise nº 40, março 2030. Disponível em: <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/03/Em-analise-no40-EAPN-Portugal.pdf>; EAPN Portugal, *25 anos de Rendimento Social de Inserção - Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza*, julho de 2021. Disponível em " <https://arquivo.eapn.pt/documento/727/25-anos-de-rendimento-social-de-insercao-melhorar-a-sua-eficacia-na-luta-contr-a-pobreza>; EAPN Europe, *EAPN Position Paper on Adequate Income*, May 2020, disponível em: https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/09/EAPN-2020_EAPN-Position-Paper_Adequate-Minimum-Income-4630.pdf

⁶¹ Ricardo Paes Mamede (Coord.), *Reformas Estruturais. O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023*, IPPS_ISCTE, julho 2023. Disponível em: https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2023/07/18/1689679499826_WEB_RPP_IPPS_2023.pdf



Fonte: https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2023/07/18/1689679499826_WEB_RPP_IPPS_2023.pdf

Uma outra medida que o Governo implementou passa pelo IVA 0 num cabaz de 46 alimentos.

O impacto do IVA 0 não foi nenhum. Os supermercados fazem é marketing. As pessoas compram quase ao mesmo preço. O Governo tentou ganhar popularidade com esta medida, mas o seu efeito foi nenhum nas famílias. Mesmo que o impacto seja 10 euros num mês, o que é isso na vida das famílias? Nada.

Membro do CNC

Os membros do CNC realçam igualmente, que *as necessidades das pessoas não se resumem a 46 alimentos* e que existe todo um conjunto de outros produtos (com destaque para os produtos de higiene) que são essenciais à vida das pessoas e cujos preços se mantêm elevados.

Um aspeto relevante nesta medida é que ela é aplicada a toda a população, mas na verdade o peso que o custo de vida tem nas pessoas de baixo rendimento é mais significativo, pois estas afetam uma parte considerável desse rendimento ao pagamento de bens, como os bens alimentares.

Modelo de tributação progressiva sobre os rendimentos das famílias⁶²

Em Portugal o modelo de tributação é progressivo, ou seja, quanto mais elevado o rendimento, mais elevada a carga fiscal. Mas não se trata de um aumento proporcional, porque a taxa de imposto que é paga *cresce mais do que proporcionalmente em relação ao aumento do rendimento*. O IRS – *Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares* – tem sofrido mudanças ao longo dos anos, e no Orçamento de Estado para 2023 uma das medidas foi a da atualização dos escalões de rendimento à taxa de 5.1% e a diminuição de 23% para 21% da taxa marginal aplicável aos rendimentos do 2º escalão. Existem 9 escalões de rendimento que variam entre rendimentos até 7479€ (1º escalão com uma taxa média de 14.5%) e rendimentos de mais de 78 834€ (9º escalão com uma taxa marginal de 48%).

No caso das pessoas mais vulneráveis é considerado o *mínimo de existência*, ou seja, o contribuinte fica isento de IRS se o seu rendimento não atinge esse mínimo. O mínimo de existência é calculado

⁶² Consultar: Rogério Fernandes Ferreira & Associados, *O O.E. 2023: Alterações Fiscais*, Newsletter Nº02/23. Disponível em: <https://www.rfflawyers.com/pt/know-how/newsletters/o-oe-2023-alteracoes-fiscais/4680/> ; CGD, *Sabe o que é a aplicação progressiva dos impostos?*, disponível em: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/leis-e-impostos/Pages/aplicacao-progressiva-impostos.aspx>

pelo IAS – Indexante dos Apoios Sociais – e que em 2023 fixou-se em 10 640€ (760€, valor do salário mínimo nacional em 2023 X 14 vezes). Uma das mudanças implementadas pelo Governo no Orçamento de Estado de 2023 é que o mínimo de subsistência passa a ser atualizado em função da evolução do IAS.

Em Portugal, e segundo os últimos dados do INE⁶³, *a carga fiscal aumentou 14.9% em termos nominais, atingindo 87.1 mil milhões de euros, o que correspondeu a 36.4% do PIB*. A carga fiscal em Portugal (35.1%) continua a ser inferior à média da UE27 (40.5%). Este aumento da receita fiscal contou com o aumento nas receitas nos seguintes itens:

- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado: +3.455 mil milhões de euros
- IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas: + 2.897 mil milhões de euros
- Contribuições Sociais efetivas: + 2.29 mil milhões de euros
- IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares: +1.925 mil milhões

O crescimento do emprego remunerado, as atualizações dos salários e o aumento do salário mínimo nacional (que em 2023 está nos 760€/mês) foram determinantes para o aumento verificado nas contribuições sociais efetivas⁶⁴.

A receita de IRS em 2022 foi determinante para o aumento dos impostos diretos em 24.1%. Segundo o INE, *em 2022, a receita de IRS cresceu 1,925 mil milhões de euros (variação de 12,8%), refletindo sobretudo o aumento das retenções na fonte de rendimentos de trabalho dependente (+10%): verifica-se um aumento das remunerações dos empregados e isso reflete o crescimento do nível de emprego associado à recuperação da atividade económica e da remuneração média por trabalhador*. O aumento da receita proveniente das pensões também é apontado como razão, o que reflete as alterações mencionadas anteriormente.

Portugal possui ainda um conjunto de impostos indiretos (IVA, imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos; imposto municipal sobre imóveis, entre outros) que também sofreram aumentos, com exceção do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos. A exceção deveu-se ao facto de o Governo ter implementado uma medida de mitigação do aumento dos preços dos combustíveis, através da redução do imposto. Mas a verdade é que mesmo com este limite, os preços dos combustíveis sofrem ajustamentos permanentes e continuam a ser bastante altos.

O peso destes impostos indiretos no rendimento das famílias é significativo uma vez que todos os pagam por igual independentemente do rendimento que auferem.

Há igualdade quando as percentagens de aumento/diminuição são iguais para todos, mas não há equidade. A fiscalidade atinge todas as pessoas da mesma forma, sem ter em atenção os rendimentos.

(Membros do CLC da Guarda)

⁶³ INE, *Estatísticas das receitas fiscais 1995-2022*, 13.04.2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=590196421&DESTAQUESmodo=2

⁶⁴ As contribuições sociais efetivas correspondem aos montantes pagos pelos empregadores, empregados, trabalhadores por conta própria e pelos não empregados para fundos de segurança social, empresas de seguros, fundos de pensões autónomos ou outras unidades institucionais responsáveis pela administração e gestão dos regimes de segurança social. In Conselho das Finanças Públicas.

A receita do IVA em 2022 foi de 22.6 mil milhões de euros e representou 61.5% das receitas dos impostos indiretos. O INE aponta como razões explicativas o *desempenho da economia e o aumento expressivo do nível de preços* (facto que analisamos anteriormente).

Embora os números nos digam que Portugal tem uma carga fiscal inferior à média da UE27, a verdade é que do ponto de vista nacional a carga fiscal subiu de forma significativa e o peso dos impostos indiretos nos orçamentos familiares é relevante, e, aliado a um contexto de forte inflação e aumento das taxas de juro, num país de baixos salários e precariedade laboral, abre caminho para uma maior vulnerabilidade e aumenta o “descontentamento” público. É bastante comum questionar-se a razão do pagamento de impostos e o destino dos mesmos, especialmente quando os serviços públicos são apenas tendencialmente gratuitos e onde permanecem lacunas com impacto significativo na vida e bem-estar das pessoas:

As pessoas não têm qualquer acesso a produtos que não são comparticipados na área da saúde (óculos, aparelhos de audição, medicação com 23% de IVA). As comparticipações são baixíssimas. Nem pedem para ter comparticipação pois aquilo dá imenso trabalho. A burocracia é um problema.

(Membro do CNC)

Segundo a Autoridade Tributária e Aduaneira uma parte significativa das receitas fiscais é dirigida à proteção social, logo seguido da saúde, dos Serviços Gerais das Administrações Públicas e da Educação (ver gráfico 2 em anexo). No entanto, a verdade é que, quer os números, quer a voz das pessoas, como vimos, traduzem uma situação social que está longe de refletir uma melhoria das suas condições de vida. A economia informal surge muitas vezes como um meio de equilibrar as contas e constitui em muitos casos a única fonte de rendimento de uma pessoa ou agregado. Não queremos com isto dizer que é uma solução para uma maior inclusão social, até porque não é bem assim pelos riscos que comporta, nomeadamente, a falta de proteção social. No entanto, é, por vezes, a única solução encontrada e aquela que serve também de estabilizador social. É, porém, fundamental que existam políticas e medidas eficazes de combate à pobreza que permitam às pessoas saírem de uma situação de economia informal para economia formal⁶⁵.

A economia informal é uma das dimensões da economia não registada, que segundo o estudo da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, correspondeu em 2022 a mais de 82 mil milhões de euros. A economia não registada integra “cinco áreas: Economia ilegal; Economia oculta (subdeclarada ou subterrânea); Economia informal; Produção para uso próprio (autoconsumo) e Produção subcoberta por deficiências da estatística”⁶⁶. A fuga aos impostos, nomeadamente, das grandes empresas é uma das preocupações apontadas também pelos membros do CNC que referem a “*maquilhagem*” que por vezes se fazem às *contas* e a *não declaração dos lucros que recebem*. Apontam, por isso, a necessidade de uma maior fiscalização destas situações. Num estudo divulgado

⁶⁵ A EAPN Portugal realizou em 2014 um estudo sobre a economia informal em Portugal. O estudo teve a consultoria do Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF) da Faculdade de Economia da Universidade do Porto e foi financiado pelo POAT/FSE.

Hélder Ferreira; Nuno Gonçalves e Óscar Afonso, *Sobre(vidas). A economia informal e a inclusão social de públicos desfavorecidos*, EAPN Portugal, Porto, 2014

O estudo está disponível online: <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/caderno-18/>

⁶⁶ *Economia Paralela em Portugal representa quase 35% do PIB*, Notícias da Universidade do Porto, 21.06.2023. Disponível em: <https://noticias.up.pt/economia-paralela-em-portugal-representa-quase-35-do-pib/>

em 2020 da Tax Justice Network⁶⁷ é referido que a evasão fiscal em Portugal supera os mil milhões de dólares anuais, sendo as empresas (nomeadamente multinacionais) responsáveis por 47% da fuga ao fisco e os particulares não pagam 552 milhões de dólares devidos. O mesmo estudo refere que o peso da evasão fiscal é mais penoso em países pobres, pois é dinheiro que não entra nos cofres do Estado e que poderiam ser canalizados para áreas centrais à vida das pessoas. A fiscalização dos desvios de dinheiro para paraísos fiscais e offshores exige medidas nacionais, europeias e mundiais.

As receitas fiscais não são as únicas que têm um destino mais social. Portugal beneficia dos fundos estruturais e estes sempre desempenharam um papel central na promoção da inclusão social, mas a eficácia dos mesmos na redução da pobreza não tem sido significativa. Os Programas Operacionais estão definidos, mas encontramos-nos ainda numa fase de desenho da sua operacionalização. É central que estes possam ser orientados para resolver alguns dos problemas estruturais do país e promover uma mudança efetiva, para melhor, da vida das pessoas.

Os Programas Operacionais nacionais e regionais deveriam estar construídos numa lógica de resolução dos grandes desafios que enfrentamos, mas não financiar política pública. Num balanço de 30 anos percebemos que Portugal continua a investir na melhoria das infraestruturas do país, mas com pouca coordenação e monitorização. Destacamos por exemplo, o investimento, de qualidade, que ainda precisa de ser feito em áreas centrais como a formação e aprendizagem ao longo da vida e na sua adequação às necessidades territoriais e dos públicos a quem se destinam. A inovação, o conhecimento e a competitividade continuam a ser áreas frágeis a nível nacional e a coesão territorial permanece um desafio cada vez mais visível e coloca o país a várias velocidades. O novo quadro financeiro é uma nova oportunidade, mas para se afirmar como tal precisa de ter uma orientação estratégica clara, transparente e incidente nos desafios estruturais do país, sem esquecer o contexto mais global, europeu e mesmo mundial.

⁶⁷ *Evasão fiscal em Portugal supera os mil milhões de dólares anuais*, Jornal de Negócios, 20.11.2020 Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/impostos/detalhe/evasao-fiscal-em-portugal-supera-os-mil-milhoes-de-dolares-anuais>

5. Recomendações⁶⁸

- O Ser Humano precisa de estar no centro das decisões. Decisões estas que são tomadas em áreas centrais às suas vidas e que não são unicamente económicas, mas sociais e, sobretudo, humanas. As preocupações económicas são cada vez mais as que movem os países, as que se colocam à frente no processo de tomada de decisão, mas embora sejam importantes, nem sempre refletem uma preocupação social e isso tem um impacto humano considerável que tem na pobreza a expressão mais dramática. É necessário desenvolver um novo paradigma que tenha como foco central e primeiro o desenvolvimento integral do ser humano.
- É importante promover uma monitorização e avaliação, participada, do atual quadro financeiro plurianual de forma a garantir que este tem um impacto na resolução das causas da pobreza contribuindo para a sua diminuição efetiva.
- Os novos instrumentos financeiros no âmbito do PRR e do Portugal 2030 devem ser utilizados de forma a alavancar a economia nacional, mas devem sobretudo garantir investimentos em áreas fulcrais como a saúde, a habitação e a educação. A oportunidade gerada por este montante de financiamento existente não pode ser desperdiçada.
- É necessário garantir que o plano de ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza tem os recursos financeiros e humanos necessários para ser devidamente operacionalizado e monitorizado. O plano da Estratégia tem de estar bem articulado com os instrumentos financeiros em curso, como o PRR e os Fundos Estruturais, de forma a garantir que se promovem melhorias na vida das pessoas, nomeadamente as mais vulneráveis, e se criam condições para prevenir novas situações de pobreza, principalmente no contexto de crise que se vive.
- Promover a criação de mecanismos de *Poverty proofing* no sistema legislativo português. Há que sensibilizar os atores políticos para a importância do objetivo do combate à pobreza e legislar um mecanismo que permita avaliar novas medidas de política pública tendo em conta o seu impacto (positivo, negativo ou nulo) no combate à pobreza.
- O combate às desigualdades económicas, através de uma distribuição mais justa da riqueza deve estar no centro do modelo de desenvolvimento económico do país. Para isso é necessário o aumento progressivo do Salário Mínimo Nacional e deveremos assistir a um aumento do salário médio, com aposta no aumento das qualificações e da produtividade.
- Importa apostar em melhores prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho, incluindo melhores pensões e um rendimento mínimo adequado. Defendemos que esquemas de rendimento mínimo são um instrumento essencial ao serviço das pessoas mais vulneráveis, mas precisamos de realizar as mudanças necessárias, quer ao nível da prestação pecuniária, quer ao nível do acompanhamento feito às famílias.

⁶⁸ Algumas das recomendações fazem parte das seguintes publicações: EAPN Portugal, *Diálogos sobre Pobreza. Actas do Congresso*, Porto, EAPN Portugal, 2022. Disponível em: <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/redacao-16-edicao-especial/> ; EAPN Portugal e EAPN Europa, *Cimeira das Pessoas. Não há Europa Social sem Direitos Sociais*, abril 2023. Disponível em: <https://www.eapn.pt/dimensao-europeia/conclusoes-da-cimeira-das-pessoas-nao-ha-europa-social-sem-direitos-sociais/>

- A questão da habitação é um problema que ultrapassa as fronteiras de Portugal e importa criar cada vez mais instrumentos (à semelhança do que se fez com o PRR que irá até 2026) para apoiar a construção ou reabilitação a preços acessíveis. A existência de serviços a preços acessíveis é o dilema que hoje enfrentamos dada a subida da inflação. Se não conseguirmos atingir esse objetivo teremos a médio prazo uma franja maior da população e viver em situações indignas.
- A justiça fiscal é um instrumento essencial para a redistribuição de riqueza e diminuição das desigualdades, e para financiar Estados-providência sustentáveis.
- É fundamental promover uma maior fiscalização da evasão fiscal e repensar a existência de um imposto europeu sobre as transações financeiras que pudesse ser redirecionado para financiar a luta contra a pobreza.
- A Participação das pessoas, nomeadamente das que vivem em situação mais vulnerável, no processo de tomada de decisões e na procura de soluções é central. Os números não bastam para diagnosticar a situação social e económica de um país.
- Do ponto de vista europeu há desafios enormes que enfrentamos, desde as sequelas da pandemia, passando pela Guerra na Ucrânia que levaram a alterações profundas na forma como devemos pensar os investimentos na saúde e na defesa e que afetaram desigualmente os Estados-membros. Os diferentes Estados-membros devem estar unidos na defesa de uma Europa coesa. Esta união pode estar em causa por questões relacionadas com os movimentos migratórios, que conduz a cisões entre os países e a radicalismos que podem colocar em causa a paz social. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais é um instrumento fundamental para garantir que a coesão se mantém na Europa.
- As transições digital e verde são metas mais do que assumidas em contexto europeu que teremos que acautelar sob pena de caminhar para uma Europa a duas velocidades. É um caminho sem volta, mas que exige forte compromisso e investimento e uma preocupação acrescida com franjas da população mais fragilizadas.

6. Bibliografia

Documentos

- Amnistia Internacional, Amnesty International Report 2022/23. The State of the World's Human Rights, 2023. Disponível em português em: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/pt/>
- BCE, *Aumentamos as taxas de juro. O que significa esta decisão para si?*, 21 de julho de 2022 (atualizado em 23 de setembro de 2022): https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/interest_rates.pt.html
- CGD, Indexante dos apoios sociais: qual é a importância do IAS?, disponível em: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/protecao/Pages/indexante-apoios-sociais.aspx>
- CGD, *Sabe o que é a aplicação progressiva dos impostos?*, disponível em: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/leis-e-impostos/Pages/aplicacao-progressiva-impostos.aspx>
- EAPN Europe, *EAPN Position Paper on Adequate Income*, May 2020, disponível em: https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/09/EAPN-2020_EAPN-Position-Paper_Adequate-Minimum-Income-4630.pdf
- EAPN Portugal e EAPN Europa, *Cimeira das Pessoas. Não há Europa Social sem Direitos Sociais*, abril 2023. Disponível em: <https://www.eapn.pt/dimensao-europeia/conclusoes-da-cimeira-das-pessoas-nao-ha-europa-social-sem-direitos-sociais/>
- EAPN Portugal, *25 anos de Rendimento Social de Inserção - Melhorar a sua eficácia na luta contra a pobreza*, julho de 2021. Disponível em " <https://arquivo.eapn.pt/documento/727/25-anos-de-rendimento-social-de-insercao-melhorar-a-sua-eficacia-na-luta-contr-a-pobreza>
- EAPN Portugal, *Análise à recomendação do Conselho Europeu sobre rendimento mínimo adequado para assegurar uma inclusão ativa*, Em Análise nº 40, março 2030. Disponível em: <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/03/Em-analise-no40-EAPN-Portugal.pdf>;
- EAPN Portugal, *Diálogos sobre Pobreza. Actas do Congresso*, Porto, EAPN Portugal, 2022. Disponível em: <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/redacao-16-edicao-especial/>
- Eurostat, *How many people can afford a proper meal in the EU?*, News articles, 10.07.2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230710-1>
- Eurostat, *Living conditions in Europe – poverty and social exclusion*, publicado a 14 junho 2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230614-1>
- FERREIRA, Hélder; GONÇALVES, Nuno e AFONSO, Óscar, *Sobre(vidas). A economia informal e a inclusão social de públicos desfavorecidos*, EAPN Portugal, Porto, 2014

- INE, *Estatísticas das receitas fiscais 1995-2022*, 13.04.2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=590196421&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local, 1º trimestre de 2023 – dados provisórios*, 27 de junho 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593987651&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Estatísticas do Emprego. 2º Trimestre de 2023*, 09.08.2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593942616&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Estimativas mensais de emprego e desemprego*, 31 de julho 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=593942405&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Índice de Preços no Consumidor. Estimativa rápida, julho de 2023*, 10.08.2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=594740838&DESTAQUESmodo=2
- INE, *O saldo externo da economia fixou-se em -0.6% do PIB em 2022_4º trimestre de 2022*, Destaque do INE de 24 de março de 2023 - https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=539377546&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Remuneração bruta mensal média por trabalhador tendo como referência informação da Autoridade Tributária 2019-2021*, 12.04.2023 Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=606765498&DESTAQUESmodo=2
- INE, *Remuneração bruta mensal média por trabalhador. Junho de 2023*, 10.08.2023 Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=594477854&DESTAQUESmodo=2
- INE; *Rendimento e Condições de Vida 2022*, Destaque do INE de 20 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=541059446&DESTAQUESmodo=2
- PAES MAMEDE, Ricardo (Coord.), *Reformas Estruturais. O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023*, IPPS_ISCTE, julho 2023. Disponível em: https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2023/07/18/1689679499826_WEB_RPP_IPPS_2023.pdf
- PINHO, Ana; CARVALHO, Luís; VALE, David (Coord. Científica), *Diagnóstico das Condições Habitacionais Indignas. Habitação PRR-AML 2021/2026*, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, novembro 2022. Disponível em: https://www.aml.pt/susProjects/susWebBackOffice/uploadFiles/wt1wwpgf_aml_sus_pt_site/componentText/SUS63752D8AC7909/DCHI_SUMARIO_EXECUTIVO_AML.PDF

- POAPMC, *Relatório de execução anual 2022*, junho de 2023
- RODRIGUES, Carlos Farinha, *Privação e Exclusão Social. Pobreza e exclusão social. Os principais indicadores de privação material das famílias portuguesas*, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/privacao-e-exclusao-social>
- Rogério Fernandes Ferreira & Associados, *O O.E. 2023: Alterações Fiscais*, Newsletter Nº02/23. Disponível em: <https://www.rfflawyers.com/pt/know-how/newsletters/o-oe-2023-alteracoes-fiscais/4680/>

Páginas web:

- Amnistia Internacional: <https://www.amnesty.org/en/>
- Banco de Portugal _ Eurosistema: <https://bpstat.bportugal.pt/>
- Caixa Geral de Depósitos: <https://www.cgd.pt>
- Comissão Europeia: <https://ec.europa.eu>
- Conselho das Finanças Públicas: <https://www.cfp.pt/>
- Direção Geral do Orçamento: <https://www.dgo.gov.pt/>
- EAPN Europa: <http://www.eapn.eu>
- EAPN Portugal: <http://www.eapn.pt>
- Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fundação Francisco Manuel dos Santos: <https://www.ffms.pt/pt-pt>
- Instituto Nacional de Estatística: <http://www.ine.pt>
- Pordata: <https://www.pordata.pt/>
- Portal do Governo: <http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>
- Segurança Social: <http://www.seg-social.pt>

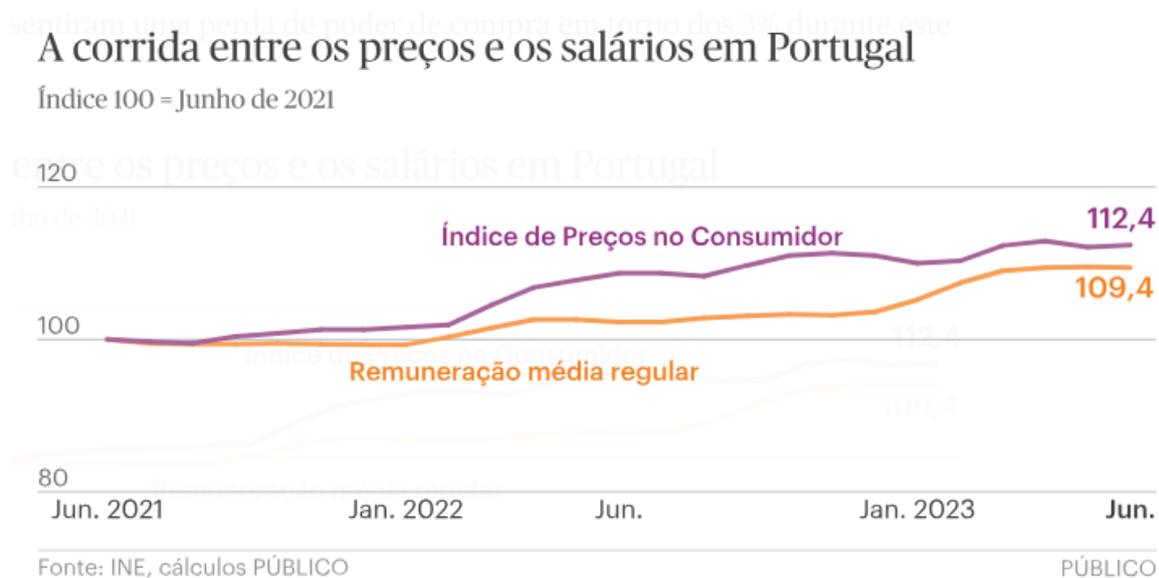
7. Anexos

Tabela 1: Panorâmica dos objetivos nacionais e da UE27⁶⁹

	Employment (%)	Adult learning (%)	Poverty reduction (AROPE, thousand persons)
	2030 target	2030 target	2030 target
EU27	78.0	60.0	-15,000
BE	80.0	60.9	-279
BG	79.0	35.4	-787
CZ	82.2	45.0	-120
DK	80.0	60.0	-30 ⁽¹⁾
DE	83.0	65.0	-1,200 ⁽²⁾
EE	81.3	52.3	-39
IE	78.2	64.2	-90
EL	71.1	40.0	-860
ES	76.0	60.0	-2,815
FR	78.0	65.0	-1,100
HR	75.0	55.0	-298
IT	73.0	60.0	-3,200
CY	80.0	61.0	-10
LV	80.0	60.0	-95
LT	80.7	53.7	-223
LU	77.6	62.5	-4
HU	85.0	60.0	-292
MT	84.6	57.6	⁽³⁾
NL	82.5	62.0	-163
AT	79.9	62.0	-204
PL	78.3	51.7	-1,500
PT	80.0	60.0	-765
RO	74.7	17.4	-2,532
SI	79.5	60.0	-9
SK	76.5	50.0	-70
FI	80.0	60.0	-100
SE	82.0	60.0	-15

Fonte: Comissão Europeia, 16.06.2022

⁶⁹ In *European Pillar of Social Rights: State of Play on the national targets for 2030*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10299>

Gráfico 1: Diferença entre o índice de preços no Consumidor e Remuneração média regular

Fonte⁷⁰: <https://www.publico.pt/2023/08/11/economia/noticia/precos-superam-salarios-dois-anos-desde-inicio-crise-inflacionista-2059885>

⁷⁰ A EAPN Portugal é assinante do Jornal Público.

Gráfico 2: Distribuição dos impostos por setores

Fonte: Idealista, 7 de julho 2023⁷¹

⁷¹ <https://www.idealista.pt/news/financas/economia/2023/07/07/58457-para-que-servem-e-onde-sao-aplicados-os-impostos-este-mapa-mostra>



EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200/218 Porto
Tel: 225420800
Email: geral@eapn.pt
<http://www.eapn.pt>